

MASTER THESIS | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Die Corona-Förderungen in Österreich und ihre Rückforderung: Eine
Analyse im Lichte des EU-Beihilfenrechts

verfasst von | submitted by

Sinan Ibili BSc MSc

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Laws (LL.M.)

Wien | Vienna, 2025

Studienkennzahl lt. Studienblatt |
Degree programme code as it appears
on the student record sheet:

UA 999 082

Universitätslehrgang lt. Studienblatt |
Postgraduate programme as it appears
on the student record sheet:

Europäisches und Internationales
Wirtschaftsrecht (LL.M.) [Berufsbegleitend
Deutsch]

Betreut von | Supervisor:

Dr. Johann Sollgruber

Abstract

Die COVID-19-Pandemie führte zu beispiellosen wirtschaftlichen Herausforderungen, auf die die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten mit umfangreichen Beihilfemaßnahmen reagierten. Diese Masterarbeit untersucht die rechtliche Ausgestaltung und beihilfenrechtliche Zulässigkeit der Corona-Förderungen in Österreich, insbesondere jener durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG). Im Fokus steht die beihilfenrechtliche Bewertung nach dem EU-Primärrecht, der befristete Beihilferahmen sowie die Definition des Unternehmensbegriffs, deren unterschiedliche Auslegungen in EU- und nationalem Recht zu Rückforderungen führten. Die Arbeit beleuchtet zudem den unionsrechtlichen Vertrauensschutz, die Rückforderungspraxis und nationale Sanierungsmaßnahmen wie die Obergrenzenrichtlinie und die Spätantragsrichtlinie. Ziel ist eine systematische Aufarbeitung der juristischen Herausforderungen und eine Analyse der Vereinbarkeit der österreichischen Förderpraxis mit dem EU-Beihilfenrecht.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
2	Das EU-Beihilfenrecht in der COVID-19-Pandemie	3
2.1	Das Ziel und Regelwerk des EU-Beihilfenrechts im Primärrecht.....	3
2.1.1	Das Beihilfenverbot.....	4
2.1.2	Die Legalausnahme im Beihilfenrecht	5
2.1.3	Die Ermessensausnahme im Beihilfenrecht	8
2.2	Beihilfenrechtliche Sonderregelungen in der COVID-19-Krise	9
2.2.1	COVID-19-Katastrophenbeihilfe: Erste Notifizierungen und Mitteilung der EU-Kommission	10
2.2.2	COVID-19 Wirtschaftshilfe: Erlass des befristeten Beihilferahmens und Folgeänderungen.....	12
2.3	Verfahrensvorschriften im Beihilfenrecht.....	15
3	Die COVID-19-Beihilfenpolitik in Österreich	19
3.1	Die Rolle der COVID-19-Finanzierungsagentur GmbH (COFAG).....	19
3.2	Beihilfenrechtliche Einordnung, Höchstbeträge und Struktur der Förderinstrumente	22
3.2.1	Fixkostenzuschuss I	22
3.2.2	Fixkostenzuschuss 800.000.....	24
3.2.3	Lockdown-Umsatzersatz-November, Lockdown-Umsatzersatz-Dezember, Lockdown-Umsatzersatz für indirekt betroffene Unternehmen	26
3.2.4	Ausfallsbonus I, II, III	29
3.2.5	Verlustersatz I, II, III.....	32
4	Konflik zwischen nationalen Förderprodukten und dem EU-Beihilfenrecht	36
4.1	Dissens zwischen EU-Kommission und der Republik Österreich.....	36
4.1.1	Unternehmensbegriff im Beihilfenrecht.....	38
4.1.2	Unternehmensbegriff im nationalen Recht.....	41
4.2	Rückforderungen bei Überschreitung der Obergrenze	45
4.2.1	Qualifikation als bestehende Beihilfe	48
4.2.2	Qualifikation als Neubeihilfe.....	50
5	Maßnahmen zur Begrenzung der Rückforderungen.....	53
5.1	Berufung auf den unionsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes ..	53
5.2	Sanierung von COFAG-Hilfen durch Spätantragsrichtlinie und Obergrenzenrichtlinie	61
5.2.1	Obergrenzenrichtlinie.....	62
5.2.2	Spätantragsrichtlinie	64

6	Zusammenfassung	66
7	Literaturverzeichnis	71

Abkürzungsverzeichnis

ABBAG	Bundesgesetz über die Einrichtung einer Abbaubeteiligungsaktiengesellschaft
ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
Art.	Artikel
aws	Austria Wirtschaftsservice
BVergG	Bundesvergabegesetz
BeihilfeVerfO	Beihilfeverfahrensordnung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
COVID-19	Coronavirus Disease
COFAG	COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH
COFAG-Neuordnungs- und Abwicklungsgesetz	COFAG-Neuordnungs- und Abwicklungsgesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EstG	Einkommensteuergesetz
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union

FAQ	Frequently Asked Questions (häufig gestellte Fragen)
FKZ I	Fixkostenzuschuss I
FKZ 800.000	Fixkostenzuschuss 800.000
HVertrG	Handelsvertretergesetz
i.d.R.	In der Regel
KartG	Kartellgesetz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KStG	Körperschaftsteuergesetz
lit.	litera
Mio.	Million(en)
ÖHT	Österreichische Hotel- und Tourismusbank
ÖNACE	Österreichische Klassifikation der wirtschaftlichen Tätigkeiten
PHG	Produkthaftungsgesetz
UGB	Unternehmensgesetzbuch
URG	Urheberrechtsgesetz
UstG	Umsatzsteuergesetz
VerfVO	Verfahrensverordnung
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WHO	Weltgesundheitsorganisation
z.B.	zum Beispiel

1 EINLEITUNG

Die COVID-19-Pandemie hat nicht nur die Gesundheitssysteme weltweit auf eine harte Probe gestellt, sondern auch tiefgreifende wirtschaftliche Herausforderungen mit sich gebracht. Mit dem Virus-Ausbruch wurden aus gesundheitspolitischen Gründen strenge Eindämmungsmaßnahmen gesetzt. Diese umfassten die Einschränkung des öffentlichen Lebens, das Herunterfahren der Wirtschaft und die Störung internationaler Lieferketten, wodurch sowohl ein Angebots- als auch ein Nachfrageschock ausgelöst wurde. Der Weg zur wirtschaftlichen Erholung gestaltete sich schwierig und verlief nicht linear, da sich die verschiedenen Wirtschaftssektoren unterschiedlich schnell von der Pandemie erholten. Zudem entwickelte sich die Pandemie international sehr uneinheitlich, sodass die wirtschaftliche Erholung weder symmetrisch noch länderübergreifend synchron ablief.¹

Als Reaktion auf den Ausbruch von COVID-19 verabschiedete die Europäische Union (EU) eine Reihe zeitlich befristeter Sonderregime im Rahmen des EU-Beihilferechts. Die von der Europäischen Kommission verabschiedeten Regelwerke sollen es den Mitgliedstaaten ermöglichen, den mitgliedstaatlichen Unternehmen rasch und flexibel Unterstützungsleistungen zukommen zu lassen. Diese Regelungen schaffen einen beihilferechtlichen Rahmen, der es erlaubt, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie durch gezielte staatliche Hilfen abzumildern und gleichzeitig die Wettbewerbsgrundsätze des Binnenmarktes zu wahren.

Um Unternehmen in dieser schwierigen Zeit zu unterstützen, wurde in Österreich die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) gegründet. Diese soll finanzielle Maßnahmen ergreifen, um Unternehmen vor Insolvenz zu bewahren und ihre Liquidität sicherzustellen. Mit einem umfassenden Maßnahmenpaket für kleine und große Unternehmen wurden neben steuerlichen Erleichterungen wie Steuerstundungen auch nicht-steuerliche Förderinstrumente wie Kreditgarantien und nichtrückzahlbare Zuschüsse entwickelt, um die wirtschaftlichen Härten abzufedern.

Trotz der Notwendigkeit staatlicher Beihilfen in Krisenzeiten ist deren Vereinbarkeit mit den rechtlichen Vorgaben, insbesondere dem unionsrechtlichen Beihilferecht, nicht

¹ Vgl. OECD, COVID-19 und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln (2020), S. 1 ff.

unumstritten. So stellte sich heraus, dass in einigen Fällen die unionsrechtlich vorgegebenen Höchstbeträge überschritten wurden, weil der Unternehmensbegriff des Unionsrechts nicht ausreichend berücksichtigt wurde.

Die vorliegende Arbeit widmet sich der umfassenden Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen des EU-Beihilfenrechts. Der Fokus liegt dabei auf der Frage, wie die unterschiedlichen Definitionen des Unternehmensbegriffs im österreichischen und im europäischen Recht die Rechtmäßigkeit der Förderpraxis beeinflussen und welche rechtlichen Konsequenzen sich daraus ergeben. Ziel der Arbeit ist es darüber hinaus, nicht nur die beihilfenrechtlichen Sonderregelungen des Unionsrechts im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und deren Auswirkungen auf die Praxis der COFAG zu beleuchten, sondern auch einen möglichen Anspruch betroffener Unternehmen aus dem unionsrechtlichen Vertrauensschutzgrundsatz zu untersuchen sowie die nationalen Sanierungsinstrumente darzustellen.

Die folgende Arbeit gliedert sich wie folgt: Den Ausgangspunkt bildet Kapitel 2, in dem das unionsrechtliche Beihilfenregime systematisch dargestellt wird. Neben dem grundsätzlichen Beihilfeverbot und den primärrechtlichen Ausnahmen wird insbesondere auf die beihilfenrechtlichen Sonderregelungen eingegangen, die im Zuge der COVID-19-Krise zur Anwendung gelangten. Kapitel 3 behandelt die konkrete Ausgestaltung der COVID-19-Fördermaßnahmen in Österreich, mit besonderem Fokus auf die Rolle der COFAG und die beihilfenrechtliche Einordnung sowie Struktur der verschiedenen Förderinstrumente. In Kapitel 4 wird der Konflikt zwischen nationalen Fördermaßnahmen und dem EU-Beihilfenrecht analysiert, wobei insbesondere auf begriffliche Divergenzen sowie Rückforderungsproblematiken eingegangen wird. Kapitel 5 beleuchtet schließlich Maßnahmen zur Begrenzung potenzieller Rückforderungen. Dabei werden insbesondere der unionsrechtliche Vertrauensschutz, die Obergrenzenrichtlinie sowie die Spätantragsrichtlinie als Sanierungsinstrumente erörtert. Kapitel 6 fasst die wesentlichen Erkenntnisse der Arbeit zusammen und gibt einen abschließenden Überblick über die rechtlichen und praktischen Herausforderungen im Zusammenspiel von nationaler Krisenhilfe und EU-Beihilfenrecht.

2 DAS EU-BEIHILFENRECHT IN DER COVID-19-PANDEMIE

2.1 DAS ZIEL UND REGELWERK DES EU-BEIHILFENRECHTS IM PRIMÄRRECHT

Bevor die durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Anpassungen im EU-Beihilfenrecht, insbesondere der befristete Beihilfenrahmen, näher analysiert werden, ist es erforderlich, die Grundlagen des europäischen Beihilfenrechts zu erläutern. Die Krise hat gezeigt, wie das Beihilfenrecht in außergewöhnlichen Situationen wie der Pandemie an seine Grenzen stößt und Anpassungen erforderlich macht, um den unmittelbaren Herausforderungen gerecht zu werden. Besonders während der Corona-Pandemie musste die EU-Kommission auf die Notwendigkeit reagieren, staatliche Beihilfen zur Unterstützung von Unternehmen in einer außergewöhnlichen wirtschaftlichen Lage zu ermöglichen, während gleichzeitig Marktverzerrungen vermieden werden sollten.²

Ursprünglich verfolgte die EU mit den staatlichen Beihilferegeln das Ziel der negativen Integration, indem staatliche Beihilfen als schädlich für den Binnenmarkt betrachtet und seitens der Union abgelehnt wurden. Die Aufgabe der EU-Organe beschränkte sich darauf, mit dem Binnenmarkt unvereinbare nationale Beihilfen zu verhindern.³ In den letzten Jahren hat sich jedoch die Rolle der Kommission in der Beihilfepolitik verändert. Sie formuliert nun aktiv Ziele, an denen sich die Mitgliedstaaten bei ihren Beihilfemaßnahmen orientieren sollen. Diese aktive Rolle zeigte sich insbesondere während der Finanzkrise. Im Gegensatz zur Finanzkrise überlässt die Kommission die Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise weitestgehend den Mitgliedstaaten, da es sich diesmal nicht um Probleme handelt, die auf fehlerhafte Beurteilungen wirtschaftlicher Parameter durch die Unternehmen zurückzuführen sind, sondern um Wirtschaftsstörungen, die durch staatliche Eingriffe verursacht wurden. Hier besteht weniger Bedarf für ein zentrales Eingreifen der Kommission. Stattdessen liegt der Fokus auf der Vermeidung von Missbrauch und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten. Auch die Beihilfen zur

² Vgl. Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 12.

³ Vgl. Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 27.

Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen des Ukraine-Krieges werden ähnlich dezentral behandelt und in einem vorübergehenden Rahmen geregelt.⁴

Das zentrale Ziel des EU-Beihilfenrechts bleibt jedoch unverändert: Es soll einen unkontrollierten Subventionswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten verhindern und sicherstellen, dass staatliche Beihilfen den Wettbewerb im Binnenmarkt nicht verzerren. In diesem Kontext verfolgt das Beihilfenrecht – ähnlich wie das Kartellrecht und die Grundfreiheiten – das übergeordnete Ziel, gleiche Wettbewerbsbedingungen in der EU zu gewährleisten.⁵

2.1.1 Das Beihilfenverbot

Nach der Systematik des europäischen Beihilfenrechts sind staatliche Beihilfen grundsätzlich durch Art. 107 Abs. 1 des Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) untersagt. Beihilfen sind gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV nur dann unzulässig, wenn sie den Wettbewerb verfälschen oder dies drohen, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen und keine der Ausnahmeregelungen nach Abs. 2 oder 3 zur Anwendung kommen:⁶ *„Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“*⁷ Die Kommission präzisiert die Anwendung und Auslegung von Art. 107 Abs. 1 AEUV - neben der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) - i.d.R. durch Leitlinien, Mitteilungen und Unionsrahmen, so hat die Kommission zum Beihilfenbegriff im Mai 2016 eine Bekanntmachung⁸ erlassen. Eine Ausnahme von der üblichen Interpretations- und Anwendungspraxis bildet die „De-minimis“-Beihilfenverordnung, die die Reichweite von Art. 107 Abs. 1 AEUV festlegt.⁹

⁴ Vgl. Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 28.

⁵ Vgl. Kreitz, Der befristete Beihilfenrahmen der EU-Kommission unter besonderer Beachtung der Transparenzpflichten – Eine retrospektive Betrachtung, LKV 2022, S. 494.

⁶ Vgl. Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 27.

⁷ Art. 107 Abs. 1 AEUV.

⁸ Vgl. Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 2016 C 262/1.

⁹ Vgl. Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 35.

In der Systematik der staatlichen Beihilfen wird das Beihilfeverbot jedoch durch die Legalausnahmen des Art. 107 Abs. 2 AEUV sowie durch die Ermessensausnahmen des Art. 107 Abs. 3 AEUV eingeschränkt. Auch für die Ausnahmetatbestände gelten die Verfahrensvorschriften des Art. 108 AEUV.

2.1.2 Die Legalausnahme im Beihilfenrecht

Nach Art. 107 Abs. 2 AEUV gibt es in lit. a bis c drei Arten von Beihilfen, die als gesetzliche Ausnahmen vom grundsätzlichen Beihilfeverbot gelten und spezifische Nachteile ausgleichen sollen:¹⁰

- a) *„Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden;“¹¹*
- b) *Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind;“¹²*
- c) *Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind. Der Rat kann fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlassen, mit dem dieser Buchstabe aufgehoben wird.“¹³*

Die Legalausnahme des Art 107 Abs. 2 lit. b normiert, dass Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Ereignissen entstanden sind, mit dem EU-Binnenmarkt zulässig sind. Der Begriff der Naturkatastrophe ist nicht ausdrücklich definiert, umfasst jedoch in der Regel Ereignisse höherer Gewalt von erheblichem Ausmaß, wie extreme Wetterphänomene (z.B. Wirbelstürme oder Orkane, Überschwemmungen, Erdrutsche, Lawinen, anhaltende Trockenheit), geologische Ereignisse (z.B. Vulkanausbrüche und Erdbeben) oder in bestimmten Fällen auch epidemieartige Krankheitsausbrüche. Wie bei anderen Legalausnahmen ist eine enge Auslegung dieser Regelung erforderlich.¹⁴

¹⁰ Vgl. Seitz/Berne, Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, EuZW 2020/14, S. 591.

¹¹ Art 107 Abs. 2 lit. a AEUV.

¹² Art 107 Abs. 2 lit. b AEUV.

¹³ Art 107 Abs. 2 lit. c AEUV.

¹⁴ Vgl. Seitz/Berne, Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, EuZW 2020/14, S. 593.

Damit eine Beihilfe als Katastrophenbeihilfe eingestuft und mit dem Binnenmarkt für vereinbar erklärt werden kann, müssen drei kumulative Voraussetzungen erfüllt sein:¹⁵

1. Erstens muss ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem durch das außergewöhnliche Ereignis verursachten Schaden und dem durch die staatliche Beihilfe ausgeglichenen Schaden bestehen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) fordert hierbei einen Kausalzusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder dem außergewöhnlichen Ereignis und dem wirtschaftlichen Nachteil, der durch die Beihilfe ausgeglichen werden soll.
2. Zweitens muss die Naturkatastrophe oder das außergewöhnliche Ereignis von einer solchen außergewöhnlichen Tragweite sein, dass es für ein sorgfältig handelndes Unternehmen nicht vorhersehbar war und daher keine Möglichkeit bestand, geeignete Vorsorgemaßnahmen zu treffen. In der Literatur wird dies dahingehend interpretiert, dass etwa Versicherungsschutz nicht in Anspruch genommen werden konnte. Zwar enthalten viele Geschäfts- und Betriebsversicherungen Klauseln zur Absicherung von Schäden durch Feuer, Wasser oder andere Elementarrisiken, die auch Epidemien umfassen können. Allerdings sind Epidemien in diesen Polizzen in der Regel als lokal und zeitlich begrenzte Krankheitsausbrüche definiert (z.B. Salmonellenvergiftung in einem Restaurant). Mit der Einstufung von COVID-19 als Pandemie durch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) entfiel in den meisten Fällen der Versicherungsschutz, da eine globale Gesundheitskrise über den üblichen Deckungsbereich hinausgeht.
3. Drittens müssen die tatsächlich entstandenen sowie die prognostizierten wirtschaftlichen Schäden vom beihilfeempfangenden Unternehmen und dem notifizierenden Mitgliedstaat möglichst genau und nachvollziehbar beziffert werden. Der Schaden darf nur insoweit ausgeglichen werden, wie er direkt auf das außergewöhnliche Ereignis zurückzuführen ist. Eine über die Wiederherstellung des vorherigen Zustands hinausgehende Kompensation ist grundsätzlich nicht zulässig.

¹⁵ Vgl. Seitz/Berne, Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, EuZW 2020/14, S. 592 ff.

Katastrophenbeihilfen sind daher grundsätzlich auf den Ausgleich unmittelbarer Schäden beschränkt, die durch außergewöhnliche Ereignisse entstehen. Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie waren jedoch nicht der Virusausbruch selbst, sondern vielmehr die staatlich angeordneten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie für die wirtschaftlichen Schwierigkeiten vieler Unternehmen verantwortlich. Da ein direkter Kausalzusammenhang zwischen dem außergewöhnlichen Ereignis und dem wirtschaftlichen Schaden erforderlich ist, können mittelbare Folgen wie Umsatzeinbußen, entgangener Gewinn oder Zahlungsausfälle nicht durch Katastrophenbeihilfen kompensiert werden. Zudem fallen wirtschaftliche Störungen aufgrund staatlicher Maßnahmen oder der anschließende Wiederaufbau nicht unter den Anwendungsbereich der Katastrophenbeihilfen. Auch strukturelle unternehmerische Fehlentscheidungen, etwa unzureichende finanzielle Reserven zur Überbrückung längerer Umsatzausfälle, sind nicht beihilfefähig. Da die staatlichen Maßnahmen im Rahmen der COVID-19-Pandemie indirekte wirtschaftliche Auswirkungen hatten, mussten andere Wege gefunden werden, um die wirtschaftliche Unterstützung unionsrechtlich abzusichern.¹⁶

Das Regelungssystem folgt daher dem Ansatz eines präventiven Verbots mit der Möglichkeit einer Genehmigung, sodass kein absolutes Beihilfeverbot besteht. Die EU-Kommission verfügt zwar über kein Ermessen bei der Feststellung, ob eine gesetzliche Ausnahme vorliegt, besitzt jedoch gemäß Gericht der Europäischen Union (EuG)¹⁷ einen gewissen Beurteilungsspielraum. Ihre Prüfung beschränkt sich darauf, festzustellen, ob die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind, wobei die Ausnahmeregelungen eng auszulegen sind. Dies führt dazu, dass das grundsätzliche Beihilfeverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV durch das Regel-Ausnahme-Verhältnis weit ausgelegt wird.¹⁸

Darüber hinaus müssen nach Art. 107 Abs. 2 AEUV zulässige Beihilfen der EU-Kommission gemeldet (Notifizierung) werden und dürfen erst nach deren Genehmigung durchgeführt werden.¹⁹

¹⁶ Vgl. *Seitz/Berne*, Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, EuZW 2020/14, S. 592 ff.

¹⁷ Vgl. *EuG* 15.12.1999, T-132/96 und T-143/96, *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG/Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Rn 148.

¹⁸ Vgl. *Kreitz*, Der befristete Beihilfenrahmen der EU-Kommission unter besonderer Beachtung der Transparenzpflichten – Eine retrospektive Betrachtung, LKV 2022, S. 493 ff.

¹⁹ Vgl. *Seitz/Berne*, Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, EuZW 2020/14, S. 591.

2.1.3 Die Ermessensausnahme im Beihilfenrecht

Die Ermessensausnahmen gemäß Art. 107 Abs. 3 AEUV erlauben bestimmte Beihilfen, die als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden. Dazu gehören:²⁰

- Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in strukturschwachen Gebieten oder Regionen mit hoher Unterbeschäftigung (lit. a),
- Beihilfen zur Unterstützung von Projekten von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer erheblichen wirtschaftlichen Störung in einem Mitgliedstaat (lit. b),
- Beihilfen zur Förderung der Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige oder -regionen, sofern sie den Binnenmarkt nicht unangemessen beeinflussen (lit. c),
- Beihilfen zur Unterstützung der Kultur und des kulturellen Erbes, die den Wettbewerb nicht erheblich beeinträchtigen (lit. d),
- Zudem kann der Rat durch Beschluss auf Vorschlag der Kommission sonstige Arten von Beihilfen festlegen (lit. e).

Im Unterschied zu der Legalausnahme kommt der EU-Kommission nicht nur ein Ermessensspielraum über die Erfüllung der Voraussetzungen für die Ausnahme, sondern auch über die Rechtsfolgen, die mit der Beihilfe verbunden sind. Dabei muss sie komplexe wirtschaftliche und soziale Faktoren abwägen, die im Interesse der gesamten EU liegen. Ihre Entscheidungen müssen nach den Unionsgerichten jedoch auf fundierten Tatsachen und rechtlichen Erkenntnissen basieren, wobei alle relevanten Informationen berücksichtigt werden müssen.²¹

Ein zentraler Anwendungsbereich der Ermessensausnahmen ist Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV, der insbesondere in Krisenzeiten von Bedeutung ist. Demnach können Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar gelten, wenn sie dazu beitragen, eine erhebliche Störung des Wirtschaftslebens eines EU-Mitgliedstaats zu beheben. Voraussetzung hierfür ist, dass ein wesentlicher Teil der Gesamtwirtschaft des betroffenen Mitgliedstaats erheblich beeinträchtigt ist. Zudem muss die Beihilfe sowohl geeignet als auch erforderlich sein, um die wirtschaftliche Störung wirksam zu bekämpfen. Eine eindeutige Definition des Begriffs „*beträchtliche Störung des*

²⁰ Vgl. Art 107 Abs. 3 AEUV.

²¹ Vgl. Seitz/Berne, Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, EuZW 2020/14, S. 594.

Wirtschaftslebens eines EU-Mitgliedstaats“ existiert bislang nicht. In der Praxis wird eine solche Störung jedoch anhand verschiedener Indikatoren bemessen. Dazu zählen insbesondere ein signifikanter Rückgang der Wirtschaftsleistung im Vergleich zu einem vorherigen Zeitraum, ein drastischer Einbruch der Investitionstätigkeit oder ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit.²² Dabei ist zu beachten, dass eine erhebliche wirtschaftliche Störung nicht ausschließlich dann vorliegt, wenn ein einzelner Mitgliedstaat im Vergleich zu anderen EU-Staaten wirtschaftliche Einbußen erleidet. Vielmehr kann eine solche Störung auch dann angenommen werden, wenn mehrere Mitgliedstaaten gleichzeitig von einer Krise betroffen sind. In solchen Fällen bildet Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV die Grundlage für koordinierte Maßnahmen zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität innerhalb der Europäischen Union.²³

Da die Feststellung einer solchen Krise eine umfassende Analyse komplexer wirtschaftlicher Zusammenhänge erfordert, ist es sachgerecht, der EU-Kommission ein weites Ermessen bei der Bewertung einzuräumen. Dies ermöglicht eine flexible und situationsgerechte Reaktion auf wirtschaftliche Störungen innerhalb der Europäischen Union. Um trotz dieses weiten Ermessens eine gewisse Vorhersehbarkeit und Transparenz ihrer Entscheidungspraxis zu gewährleisten, kann die EU-Kommission Leitlinien, Mitteilungen oder sogenannte Unionsrahmen erlassen. In diesen Dokumenten legt sie dar, nach welchen Maßstäben sie ihr Ermessen ausübt und welche Kriterien bei der Beurteilung herangezogen werden. Diese Konkretisierungen dienen dazu, die notwendige Abwägung wirtschaftlicher und rechtlicher Aspekte nachvollziehbarer zu gestalten und tragen zur Rechtssicherheit, zum Vertrauensschutz sowie zur Gleichbehandlung bei. Darüber hinaus können solche Vorgaben eine Selbstbindung der EU-Kommission bewirken, sofern sie mit dem Primärrecht vereinbar sind. Dies bedeutet, dass sich die Kommission in ihrer Entscheidungsfindung an die selbst gesetzten Leitlinien halten muss.²⁴

2.2 BEIHILFENRECHTLICHE SONDERREGLUNGEN IN DER COVID-19-KRISE

²² Vgl. Seitz/Berne, Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, EuZW 2020/14, S. 594.

²³ Vgl. Seitz/Berne, Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, EuZW 2020/14, S. 594.

²⁴ Vgl. Seitz/Berne, Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, EuZW 2020/14, S. 594.

2.2.1 COVID-19-Katastrophenbeihilfe: Erste Notifizierungen und Mitteilung der EU-Kommission

Um den Einsatz der Ermessensausnahme nach Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV für Bankbeihilfen während der Finanz- und Wirtschaftskrise auf gerechtfertigte Fälle zu beschränken, erließ die EU-Kommission bereits im Dezember 2008 einen „*Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen*“. Dieser sollte den Zugang zu Finanzmitteln in der Krisensituation erleichtern und wurde in der Folge kontinuierlich an die sich ändernde Lage angepasst.²⁵

Während sich die Finanzkrise von 2008 zunächst auf Banken und Finanzinstitute beschränkte und die übrige Wirtschaft nur in begrenztem Maße erfasste, stellte die COVID-19-Pandemie die EU-Bürger, die Wirtschaft, die Regierungen und die Europäische Kommission vor nie dagewesene Herausforderungen. Die staatlichen Eingriffe zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, insbesondere durch Lockdowns und andere drastische Maßnahmen, führten zu erheblichen Einnahmeausfällen, wirtschaftlichen Schwierigkeiten und einem starken Konjunkturerinbruch. Dies machte schnelle und unbürokratische staatliche Unterstützungsmaßnahmen erforderlich, um Unternehmen vor existenziellen wirtschaftlichen Schäden zu bewahren.²⁶

Der europäische Beihilferahmen unterscheidet zwei Kategorien von Situationen, in denen staatliche Beihilfen zur Kompensation wirtschaftlicher Schäden zulässig sein können. Diese Beihilfen werden als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen, wenn sie entweder auf Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV oder auf Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV gestützt werden:²⁷

- Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV erlaubt staatliche Beihilfen zur Entschädigung für Schäden, die direkt auf außergewöhnliche Ereignisse zurückzuführen sind. Die Vorschrift ist jedoch eng auszulegen: Nur unmittelbar verursachte wirtschaftliche Nachteile dürfen ausgeglichen werden, und die Schäden müssen exakt beziffert werden, um eine Überkompensation zu vermeiden. Beispiele hierfür sind die vollständige Schließung von Gastronomiebetrieben, Einzelhandelsgeschäften oder Kulturstätten, die Einschränkung des

²⁵ Vgl. Seitz/Berne, Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, EuZW 2020/14, S. 594.

²⁶ Vgl. Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 187.

²⁷ Vgl. Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 190.

Luftverkehrs sowie die Stornierung von Veranstaltungen, sofern diese zur vollständigen Einstellung der wirtschaftlichen Tätigkeit führten.

- Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV ermöglicht hingegen staatliche Maßnahmen zur Behebung einer erheblichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates. Hierbei ist eine flexiblere Auslegung möglich, sodass auch mittelbare wirtschaftliche Schäden – beispielsweise Umsatzrückgänge durch Hygienevorschriften oder Kapazitätsbeschränkungen – in die Beihilferegulungen einbezogen werden können.

Am 11. März 2020 notifizierte Dänemark als erster EU-Mitgliedstaat eine Katastrophenbeihilfe für Veranstalter, die aufgrund der behördlichen Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie Veranstaltungen absagen mussten. Die Europäische Kommission genehmigte diese Maßnahme innerhalb von 24 Stunden, indem sie die Pandemie als „*außergewöhnliches Ereignis*“ im Sinne von Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV einordnete. In ihrer Entscheidung informierte die Kommission die Mitgliedstaaten über die Anforderungen für die Meldung von Katastrophenbeihilfen, insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Nachweise und einzureichenden Unterlagen. Zudem wurde aus Effizienzgründen empfohlen, Notifizierungen ausschließlich in englischer Sprache einzureichen, um Verzögerungen durch Übersetzungsprozesse zu minimieren.²⁸

In den folgenden Monaten bewilligte die EU-Kommission zahlreiche weitere Katastrophenbeihilfen, die insbesondere von Dänemark, Finnland, den Niederlanden, Österreich, Polen, Schweden, Slowenien und Ungarn beantragt wurden. Diese Maßnahmen zielten vor allem auf die Unterstützung von selbstständigen Erwerbstätigen und wirtschaftlich stark betroffenen Branchen ab. Insgesamt wurden im Zeitraum von März bis Juni 2020 18 nationale Beihilfemaßnahmen als Katastrophenbeihilfen gemäß Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV von der Kommission genehmigt.²⁹

²⁸ Vgl. Seitz/Berne, Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, EuZW 2020/14, S. 593.

²⁹ Vgl. Seitz/Berne, Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, EuZW 2020/14, S. 593.

2.2.2 COVID-19 Wirtschaftshilfe: Erlass des befristeten Beihilferahmens und Folgeänderungen³⁰³¹

Zu Beginn der Krise wurden Einzelbeihilfen zur Kompensation von Schäden aus den ersten Lockdowns der Europäischen Kommission gemäß Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV als Katastrophenhilfen notifiziert und genehmigt. Allerdings stellte sich bald heraus, dass diese Vorschrift nicht als ausreichende Grundlage für die Bewältigung der langfristigen wirtschaftlichen Folgen der Pandemie geeignet war. Um diese Lücke zu schließen, notifizierten die Mitgliedstaaten Beihilferegulungen auf Grundlage von Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV. Die Europäische Kommission bewertete diese Maßnahmen als mit dem Binnenmarkt vereinbar und genehmigte sie zügig, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise abzumildern.³²

Vor diesem Hintergrund erließ die Europäische Kommission am 19. März 2020 einen befristeten Beihilferahmen zur Unterstützung der Wirtschaft. Grundlage dafür war die Feststellung, dass die durch die Pandemie ausgelösten Einschränkungen der wirtschaftlichen Tätigkeit eine „*erhebliche Störung des Wirtschaftslebens*“ im Sinne von Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV darstellten. Der Beihilferahmen wurde in der Folge insgesamt sechsmal geändert und mehrfach verlängert. Ursprünglich war er bis Ende 2020 befristet, wurde jedoch letztlich bis zum 30. Juni 2022 verlängert. Im Zuge der mehrfachen Änderungen und Verlängerungen des Beihilferahmens wurden auch die zulässigen Beihilfehöchstgrenzen angehoben.³³

Der COVID-19-Beihilferahmen ermöglichte verschiedene staatliche Beihilfetypen, die von der Kommission als mit dem Binnenmarkt vereinbar eingestuft wurden. Zu den ursprünglich vorgesehenen Beihilfeformen zählten insbesondere betragsmäßig begrenzte Liquiditätshilfen in Form von direkten Zuschüssen, rückzahlbaren Vorschüssen oder Steuervorteilen pro Unternehmen (Abschnitt 3.1), Darlehen mit staatlicher Garantien (Abschnitt 3.2), zinsvergünstigte staatliche Darlehen (Abschnitt 3.3), Garantien und über Banken ausgereichte Darlehen (Abschnitt 3.4) sowie

³⁰ Vgl. *Stöbener de Mora*, Beihilfenrecht: Ausweitung des befristeten Rahmens zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs, EuZW 2020/14, 301.

³¹ Vgl. *Stöbener de Mora*, Beihilfenrecht: Zweite Erweiterung des Befristeten COVID-19-Beihilferahmens zu Rekapitalisierungsbeihilfe, EuZW 2020/14, 444.

³² Vgl. *Wallenberg/Schütte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 189.

³³ Vgl. *Wallenberg/Schütte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 189.

kurzfristige Exportkreditversicherungen (Abschnitt 3.5).³⁴ Im Zuge späterer Änderungen wurden weitere Beihilfeformen eingeführt, darunter Steuerstundungen und Sozialversicherungsbeitragsstundungen (Abschnitt 3.9), Lohnzuschüsse zur Vermeidung von Entlassungen während der Pandemie (Abschnitt 3.10) sowie Beihilfen für ungedeckte Fixkosten (Abschnitt 3.12).³⁵

Die Obergrenze für Liquiditätsbeihilfen gemäß Abschnitt 3.1. des befristeten Beihilferahmens lag zunächst bei 800.000 Euro pro Unternehmen.³⁶ Diese Beihilfen konnten in Form von Zuschüssen, Steuererleichterungen, Zahlungsvorteilen, rückzahlbaren Vorschüssen, Garantien, Darlehen oder Kapitalbeteiligungen gewährt werden. Eine wesentliche Neuerung bei der zweiten Änderung des Beihilferahmens am 3. April 2020 war, dass die EU-Kommission mehr Flexibilität bei der Gewährung von Liquiditätshilfen eingeräumt hat und diese mit sogenannten De-minimis-Beihilfen kombiniert werden können. Dadurch konnte die ursprünglich festgelegte Höchstgrenze von 800.000 Euro auf bis zu 1 Mio. Euro erhöht werden.³⁷ In den darauffolgenden Monaten wurde der Rahmen noch dreimal überarbeitet, wodurch unter anderem die zulässigen Höchstbeträge für Beihilfen angehoben wurden. Mit der fünften Erweiterung des befristeten Rahmens wurde die Obergrenze verdoppelt – von 800.000 Euro auf 1,8 Mio. Euro³⁸ pro Unternehmen – und später mit der sechsten Erweiterung des Rahmens auf 2,3 Mio. Euro³⁹ pro Unternehmen erhöht. Diese Beihilfen konnten bis spätestens zum 30. Juni 2022 gewährt werden.⁴⁰

³⁴ Vgl. *Stöbener de Mora*, Beihilfenrecht: Befristeter Rahmen der EU-Kommission zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs, EuZW 2020/14, 251.

³⁵ Vgl. *Wallenberg/Schütte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EUV/AEU⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 193.

³⁶ Vgl. *Stöbener de Mora*, Beihilfenrecht: Befristeter Rahmen der EU-Kommission zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs, EuZW 2020/14, 251.

³⁷ Vgl. *Seitz/Berne*, Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, EuZW 2020/14, S. 596.

³⁸ Vgl. *Europäische Kommission*, Staatliche Beihilfen: Kommission beschließt erneut Verlängerung und Erweiterung des Befristeten Rahmens zur Stützung der Wirtschaft in der Coronakrise, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_261 (abgerufen am 27.06.2025); ebenso *Stöbener de Mora*, Beihilfenrecht: Fünfte Erweiterung und weitere Verlängerung des Befristeten Beihilferahmens, EuZW 2021/5, 179.

³⁹ Vgl. Mitteilung der Kommission, Sechste Änderung des Befristeten Rahmens für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 und Änderung des Anhangs der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten zur Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf die kurzfristige Exportkreditversicherung, ABl. L 2021 C 473/1, ebenso *Stöbener de Mora*, COVID-19: Sechste Erweiterung und Verlängerung des Befristeten Beihilferahmens, EuZW 2021/24, 1060.

⁴⁰ Vgl. *Wallenberg/Schütte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EUV/AEU⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 195.

Mit der vierten Änderung⁴¹ des COVID-19-Rahmens wurde zudem die Möglichkeit geschaffen, Unternehmen, die aufgrund der Pandemie erhebliche Umsatzeinbußen erlitten hatten, Beihilfen für ungedeckte Fixkosten zu gewähren (Abschnitt 3.12). Voraussetzung für den Erhalt solcher Beihilfen war eine Umsatzminderung von mindestens 30 % im Vergleich zum entsprechenden Zeitraum im Jahr 2019. Der Förderzeitraum wurde zwischen den 1. März 2020 und dem 30. Juni 2022 festgelegt. Die Beihilfe durfte maximal 70 % der ungedeckten Fixkosten eines Unternehmens abdecken, bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sogar bis zu 90 %. Der Beihilfehöchstbetrag pro Unternehmen betrug zunächst 3 Mio. Euro⁴², wurde dann auf 10 Mio. Euro⁴³ und schließlich auf 12 Mio. Euro⁴⁴ erhöht. Die Unterstützung konnte in Form von Zuschüssen oder Darlehen gewährt werden, jedoch war eine Kumulierung mit anderen Beihilfen zur Deckung derselben Fixkosten ausgeschlossen. Falls die Beihilfe zunächst als rückzahlbarer Vorschuss, Garantie oder Darlehen gewährt wurde, bestand die Möglichkeit einer Umwandlung in einen Zuschuss bis spätestens 30. Juni 2022.⁴⁵

Sowohl nach Abschnitt 3.1 des befristeten Beihilferahmens als auch nach Abschnitt 3.12 des befristeten Beihilferahmens waren Unternehmen, die bereits vor der Pandemie als „*Unternehmen in Schwierigkeiten*“ im Sinne der AGVO galten, grundsätzlich von Beihilfen ausgeschlossen. Eine Ausnahme bestand für kleine und Kleinstunternehmen, sofern sie nicht bereits einem nationalen Insolvenzverfahren unterlagen oder bereits Rettungs- oder Umstrukturierungsbeihilfen erhalten hatten.⁴⁶

⁴¹ Vgl. *Stöbener de Mora*, Beihilfenrecht: Vierte Änderung und Verlängerung des COVID-19-Beihilferahmens, EuZW 2020/24, 908.

⁴² Vgl. Europäische Kommission, Staatliche Beihilfen: Kommission beschließt erneut Verlängerung und Erweiterung des Befristeten Rahmens zur Stützung der Wirtschaft in der Coronakrise, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_261 (abgerufen am 27.06.2025), ebenso *Stöbener de Mora*, Beihilfenrecht: Fünfte Erweiterung und weitere Verlängerung des Befristeten Beihilferahmens, EuZW 2021/5, 179.

⁴³ Vgl. Europäische Kommission, Staatliche Beihilfen: Kommission beschließt erneut Verlängerung und Erweiterung des Befristeten Rahmens zur Stützung der Wirtschaft in der Coronakrise, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_261 (abgerufen am 27.06.2025), ebenso *Stöbener de Mora*, Beihilfenrecht: Fünfte Erweiterung und weitere Verlängerung des Befristeten Beihilferahmens, EuZW 2021/5, 179.

⁴⁴ Vgl. Mitteilung der Kommission, Sechste Änderung des Befristeten Rahmens für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 und Änderung des Anhangs der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten zur Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf die kurzfristige Exportkreditversicherung, ABl. L 2021 C 473/1, ebenso *Stöbener de Mora*, COVID-19: Sechste Erweiterung und Verlängerung des Befristeten Beihilferahmens, EuZW 2021/24, 1060.

⁴⁵ Vgl. *Wallenberg/Schütte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EUV/AEU⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 206.

⁴⁶ Vgl. *Wallenberg/Schütte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EUV/AEU⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 195.

Die verschiedenen Maßnahmen des befristeten Beihilferahmens wurden von der Europäischen Kommission konsequent als mit dem Binnenmarkt vereinbar anerkannt, sodass den Mitgliedstaaten ein flexibles und wirksames Instrument zur wirtschaftlichen Stabilisierung während der Pandemie zur Verfügung stand. Die wiederholten Anpassungen und Erweiterungen des Rahmens trugen dazu bei, die wirtschaftlichen Folgen der Krise abzumildern und insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen eine Perspektive zur Überwindung der pandemiebedingten Herausforderungen zu bieten.⁴⁷

2.3 VERFAHRENSVORSCHRIFTEN IM BEIHILFENRECHT

Das Verfahrensrecht hat seinen primärrechtlichen Sitz in Art. 108 AEUV und gilt sowohl für die Legalausnahme des Art. 107 Abs. 2 AEUV als auch für die Ermessensausnahme des Art. 107 Abs. 3 AEUV.⁴⁸ Das Verfahrensrecht bzw. die Beihilfenaufsicht innerhalb der Europäischen Union dient der Sicherung eines unverfälschten Wettbewerbs im Binnenmarkt.⁴⁹ Art. 108 AEUV unterscheidet zwischen bestehenden Beihilfen (Abs. 1, 2), die einer kontinuierlichen Kontrolle auf ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt unterliegen, und neuen Beihilfen (Abs. 3), die vor ihrer Durchführung einer Anmelde- und Präventivkontrolle unterzogen werden müssen. Zudem wurde durch den Vertrag von Lissabon Abs. 4 eingeführt, der eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Verordnungen schafft, mit denen bestimmte Beihilfearten (z.B. De-minimis-Verordnung) von dem Anmeldeverfahren nach Abs. 3 ausgenommen werden können:⁵⁰

Art. 108 Abs. 1 AEUV verpflichtet die Kommission zur fortlaufenden Überprüfung bestehender Beihilferegelungen: *„Die Kommission überprüft fortlaufend in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die in diesen bestehenden Beihilferegelungen. Sie schlägt ihnen die zweckdienlichen Maßnahmen vor, welche die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Binnenmarkts erfordern.“*⁵¹

⁴⁷ Vgl. Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 193.

⁴⁸ Vgl. Ludwigs in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 332.

⁴⁹ Vgl. Ludwigs in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 332, ebenso Cremer in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV⁶ (2022), Art. 108 AEUV, Rz. 5.

⁵⁰ Vgl. Cremer in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV⁶ (2022), Art. 108 AEUV, Rz. 1.

⁵¹ Art 108 AEUV ff.

Art. 108 Abs. 2 AEUV normiert, dass die Kommission bei Feststellung einer Unvereinbarkeit mit Art. 107 AEUV oder einer missbräuchlichen Anwendung den betreffenden Mitgliedstaat zur Aufhebung oder Umgestaltung der Beihilfe verpflichten kann: *„Stellt die Kommission fest, nachdem sie den Beteiligten eine Frist zur Äußerung gesetzt hat, dass eine von einem Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe mit dem Binnenmarkt nach Artikel 107 unvereinbar ist oder dass sie missbräuchlich angewandt wird, so beschließt sie, dass der betreffende Staat sie binnen einer von ihr bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten hat. (...)“*

Weiters sieht Art. 108 Abs. 3 AEUV vor, dass neue oder geänderte Beihilfen der Kommission rechtzeitig gemeldet werden müssen und erst nach deren abschließender Entscheidung umgesetzt werden dürfen („Durchführungsverbot“): *„Die Kommission wird von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig unterrichtet, dass sie sich dazu äußern kann. (...). Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat.“*

Abschließend normiert Art 108 Abs. 4 AEUV, dass eine bestimmte Beihilfenarten von dem Anmeldeverfahren ausgenommen werden können: *„Die Kommission kann Verordnungen zu den Arten von staatlichen Beihilfen erlassen, für die der Rat nach Artikel 109 festgelegt hat, dass sie von dem Verfahren nach Absatz 3 ausgenommen werden können.“*

Die wesentliche Ausgestaltung des Beihilfeverfahrens erfolgte zunächst über die Rechtsprechung der Unionsgerichte, die mangels detaillierter primärrechtlicher Vorgaben eine rechtsfortbildende Rolle einnahmen. Diese Funktion hat mit Erlass der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Art. 93 EG-Vertrag eine gesetzliche Grundlage erhalten, die 2015 durch die Verordnung (EU) 2015/1589 in überarbeiteter Fassung ersetzt wurde. Diese sogenannte Beihilfeverfahrensverordnung (BeihilfeVerfO) kodifiziert nicht nur das bis dahin entwickelte Verfahrensrecht, sondern präzisiert und konsolidiert es zugleich. Dabei bleibt sie dem in der bisherigen Rechtsprechung entwickelten Verfahrensstand

(acquis) im Wesentlichen treu, wenngleich es in Einzelfällen auch zu Abweichungen kommt.⁵²

Die Verordnung (EU) 2015/1589 ist aufgrund ihrer gesetzlichen Grundlage in Art. 109 AEUV sowie ihrer inhaltlichen Ausrichtung als Durchführungsregelung zu Art. 108 AEUV zu qualifizieren. Sie erfüllt damit die Funktion, das durch den Vertrag vorgegebene Verfahren zur Kontrolle staatlicher Beihilfen näher auszugestalten. Die ältere EuGH-Judikatur behält trotz der Kodifizierung weiterhin eine zentrale Bedeutung für das Verständnis des Beihilfeverfahrensrechts, da die Verordnung auf deren Grundlagen aufbaut und diese in weiten Teilen übernimmt.⁵³

Neben der Verfahrensverordnung selbst hat die Kommission auf Grundlage von Art. 27 BeihilfeVerfO am 21.4.2004 eine Durchführungsverordnung erlassen, die insbesondere die Form und den Inhalt von Anmeldungen sowie Jahresberichten präzisieren. Auch Aspekte der Fristberechnung und der Zinssätze bei Rückforderungen rechtswidriger Beihilfen sind Gegenstand dieser Durchführungsverordnung. Darüber hinaus wurde ein Verhaltenskodex etabliert, der die Verfahrensweise der Kommission in Beihilfefällen weiter strukturieren soll. Dieser wurde zuletzt im Jahr 2018 in überarbeiteter Form veröffentlicht.⁵⁴

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die primärrechtlichen Verfahrensvorschriften im europäischen Beihilfenrecht in Art. 108 AEUV verankert sind. Gemäß Art. 108 Abs. 1 AEUV übernimmt die EU-Kommission die Aufsicht über staatliche Beihilfen. Diese müssen angemeldet und nach Art. 108 Abs. 3 AEUV der Kommission zur Prüfung vorgelegt werden. Darüber hinaus enthält Art. 108 Abs. 3 AEUV das sogenannte Durchführungsverbot, wonach Beihilfen erst nach Abschluss des Notifizierungsverfahrens gewährt werden dürfen.⁵⁵ Dabei beschränkt sich die Beihilfenaufsicht nicht nur in der Überprüfung der Vereinbarkeit von Beihilfen mit dem Binnenmarkt, sondern zielt ausdrücklich auch auf deren tatsächliche Beseitigung ab,

⁵² Vgl. *Ludwigs in Dausen/Ludwigs*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 332.

⁵³ Vgl. *Ludwigs in Dausen/Ludwigs*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 332.

⁵⁴ Vgl. *Cremer in Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁶ (2022), Art. 108 AEUV, Rz. 1.

⁵⁵ Vgl. *Kreitz*, Der befristete Beihilfenrahmen der EU-Kommission unter besonderer Beachtung der Transparenzpflichten – Eine retrospektive Betrachtung, LKV 2022, S. 495.

wenn sie sich als unvereinbar mit dem Binnenmarkt erweisen. Dies geschieht etwa durch Verbote, Rückforderungen oder die Anordnung von Umgestaltungen.⁵⁶

⁵⁶ Vgl. *Ludwigs* in *Dauses/Ludwigs*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 336.

3 DIE COVID-19-BEIHILFENPOLITIK IN ÖSTERREICH

3.1 DIE ROLLE DER COVID-19-FINANZIERUNGSAGENTUR GMBH (COFAG)

Die COVID-19-Pandemie führte in zahlreichen Branchen zu erheblichen wirtschaftlichen Einbußen. Zur Abmilderung dieser negativen Auswirkungen implementierte die Republik Österreich umfangreiche Fördermaßnahmen, geleitet von der politischen Maxime: „Koste es, was es wolle.“. Eine zentrale Rolle bei der wirtschaftlichen Stabilisierung übernahm dabei nicht die Finanzverwaltung, sondern die COFAG. Diese wurde im Rahmen der Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie auf Grundlage von § 6a Abs. 2 iVm § 2 Abs. 2a des Bundesgesetz über die Einrichtung einer Abbaubeteiligungsaktiengesellschaft (ABBAG) gegründet.⁵⁷ Gemäß § 2 Abs. 2 Z 7 ABBAG umfasste der Unternehmensgegenstand der COFAG die Erbringung von Dienstleistungen und finanziellen Maßnahmen für Unternehmen gemäß § 3b Abs. 1 ABBAG. Diese Maßnahmen dienen der Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit, der Vermeidung einer insolvenzrechtlichen Überschuldung sowie der Überbrückung von Liquiditätsengpässen infolge der Verbreitung des SARS-CoV-2-Erregers (severe acute respiratory syndrome coronavirus type 2) und der damit verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen.⁵⁸

Die COFAG entwickelte verschiedene Fördermaßnahmen zur finanziellen Unterstützung von Unternehmen. Grundlage hierfür war insbesondere § 3b Abs. 1 ABBAG, der die Bereitstellung finanzieller Hilfen für Unternehmen mit Sitz oder wesentlicher operativer Tätigkeit in Österreich ermöglichte.⁵⁹ Zudem verpflichtete § 3b Abs. 2 ABBAG den Bundesminister für Finanzen zur Erstellung von Richtlinien (BMF-Richtlinien), welche unter anderem die förderberechtigten Unternehmen bestimmten (§ 3b Abs. 3 Z 1 ABBAG). Gemäß § 3b Abs. 2 ABBAG wird auch festgehalten, dass kein Rechtsanspruch auf die Förderung besteht. Auf dieser Basis erließ der Finanzminister mehrere Verordnungen.

⁵⁷ Vgl. § 6a Abs. 2 iVm § 2 Abs. 2a ABBAG-Gesetz, BGBl I 12/2020.

⁵⁸ Vgl. *Palmstorfer*, Rückforderung von COFAG-Förderungen und Vertrauensschutz, Gutachten, unveröffentlicht, JKU Linz 03/2023, S. 2. ebenso § 2 Abs. 2 Z 7 ABBAG-Gesetz, BGBl I 12/2020.

⁵⁹ Vgl. *Palmstorfer*, Rückforderung von COFAG-Förderungen und Vertrauensschutz, Gutachten, unveröffentlicht, JKU Linz 03/2023, S. 2. ebenso § 3b Abs. 1 ABBAG-Gesetz, BGBl I 12/2020.

Zu den zentralen Förderinstrumenten gehörten:

- Fixkostenzuschuss I⁶⁰, Fixkostenzuschuss 800.000⁶¹
- Verlustersatz I⁶², Verlustersatz II⁶³, Verlustersatz III⁶⁴
- Ausfallsbonus I⁶⁵, Ausfallsbonus II⁶⁶, Ausfallsbonus III⁶⁷
- Lockdown-Umsatzersatz I⁶⁸, Lockdown-Umsatzersatz II⁶⁹, Lockdown-Umsatzersatz III⁷⁰

Die privatrechtsförmige Konstruktion der COFAG wurde frühzeitig infrage gestellt, was die Rechtsfrage aufwarf, an wen sich betroffene Unternehmen bei potenziellen Rückforderungsansprüchen wenden können. In seinem Erkenntnis vom Oktober 2023 äußerte der Verfassungsgerichtshof⁷¹ erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der COFAG-Ausgliederung, insbesondere im Hinblick auf das Sachlichkeitsgebot. Der VfGH vertrat die Auffassung, dass eine enge organisatorische und funktionelle

⁶⁰ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen zur Deckung von Fixkosten durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG), BGBl II 225/2020 idF BGBl II 111/2022.

⁶¹ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines begrenzten Fixkostenzuschusses bis EUR 800.000 durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) (VO über die Gewährung eines FKZ 800.000), BGBl II 497/2020 idF BGBl II 112/2022.

⁶² Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Verlustersatzes durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) (VO über die Gewährung eines Verlustersatzes), BGBl II 568/2020 idF BGBl II 113/2022.

⁶³ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Verlängerung der Gewährung eines Verlustersatzes durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) (Verlustersatz II), BGBl II 343/2021 idF BGBl II 114/2022.

⁶⁴ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Verlustersatzes durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) im Jahr 2022 (VO Verlustersatz III), BGBl II 582/2021 idF BGBl II 109/2022.

⁶⁵ Vgl. Richtlinien über die Gewährung eines Ausfallsbonus an Unternehmen mit einem hohen Umsatzausfall (BGBl. II 74/2021, VO Ausfallsbonus).

⁶⁶ Vgl. Richtlinien über die Verlängerung des Ausfallsbonus für Unternehmen mit sehr hohem Umsatzausfall (BGBl. II 342/2021, VO Ausfallsbonus II).

⁶⁷ Vgl. Richtlinien über eine weitere Verlängerung des Ausfallsbonus für Unternehmen mit hohem Umsatzausfall (BGBl. II 518/2021, VO Ausfallsbonus III).

⁶⁸ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG), BGBl II 467/2020.

⁶⁹ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes II für vom Lockdown indirekt erheblich betroffene Unternehmen (VO Lockdown-Umsatzersatz II), BGBl II 71/2021 idF BGBl II 518/2021.

⁷⁰ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes für vom Lockdown direkt betroffene Unternehmen (3. VO Lockdown-Umsatzersatz), BGBl II 567/2020 idF BGBl II 518/2021.

⁷¹ Vgl. VfGH 5.10.2023, G 265/2022.

Nahebeziehung der COFAG an den Staat besteht. Aus seiner Sicht macht es keinen Unterschied, ob die COVID-19-Förderungen direkt durch den Bund in unmittelbarer Staatsverwaltung oder aber privatrechtsförmig durch die COFAG vergeben werden.⁷² Diese Bedenken führten schließlich zur Entscheidung, die COFAG abzuwickeln und ihre Aufgaben sowie alle damit verbundenen Rechte und Pflichten auf die Finanzverwaltung zu übertragen.⁷³

Mit dem COFAG-Neuordnungs- und Abwicklungsgesetz (COFAG-NoAG) wurde die offizielle Überführung der COFAG in die Finanzverwaltung zum 31. Juli 2024 beschlossen. Das COFAG-NoAG regelt die Übertragung der bisherigen Rechtsverhältnisse, sodass sämtliche Förderverträge und daraus resultierenden Verpflichtungen nun in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Finanzen übergehen.⁷⁴ Ein zentraler Aspekt der Neuordnung ist die Unterscheidung zwischen offenen Förderanträgen und Rückforderungsansprüchen:⁷⁵

- **Offene Förderanträge**, die bis zum 31. Juli 2024 eingereicht, aber noch nicht entschieden wurden, verbleiben in der Privatwirtschaftsverwaltung. Ihre Bearbeitung erfolgt nun durch das Finanzamt für Großbetriebe.
- **Rückforderungsansprüche** nach dem 31. Juli 2024 gelten hingegen als öffentlich-rechtliche Rückerstattungsansprüche. Das bedeutet, dass Rückforderungen nicht mehr zivilrechtlich vor ordentlichen Gerichten, sondern im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens durch Bescheid der Finanzverwaltung entschieden werden.

Die Überführung der COFAG in die staatliche Finanzverwaltung markiert damit nicht nur eine verwaltungsorganisatorische Neuausrichtung, sondern unterstreicht die Notwendigkeit einer klaren verfassungsrechtlichen Abgrenzung zwischen privat- und öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit.

⁷² Vgl. *Eisenberger/Holzmann*, Das COFAG-Neuordnungs- und Abwicklungsgesetz – ein kritischer Überblick, SWK 2024/28, S. 1179.

⁷³ Vgl. *Fiala*, Die Abwicklung der COFAG: Regelung durch das COFAG-NoAG – Überführung von Ansprüchen in die Finanzverwaltung, AVR 2024/4, S. 146 ff.

⁷⁴ Vgl. *Fiala*, Die Abwicklung der COFAG: Regelung durch das COFAG-NoAG – Überführung von Ansprüchen in die Finanzverwaltung, AVR 2024/4, S. 146 ff.

⁷⁵ Vgl. *Fiala*, Die Abwicklung der COFAG: Regelung durch das COFAG-NoAG – Überführung von Ansprüchen in die Finanzverwaltung, AVR 2024/4, S. 147 ff.

3.2 BEIHILFENRECHTLICHE EINORDNUNG, HÖCHSTBETRÄGE UND STRUKTUR DER FÖRDERINSTRUMENTE

Die COFAG-Zuschüsse umfassten unter anderem den Fixkostenzuschuss I (FKZ I), den Fixkostenzuschuss 800.000 (FKZ 800.000), den Verlustersatz (I, II, III), den Umsatzeratz (November, Dezember, indirekt betroffene Unternehmen) sowie den Ausfallsbonus (I, II, III). Dieses Kapitel analysiert die beihilfenrechtliche Einordnung dieser Förderinstrumente, die unionsrechtlich zulässigen Höchstbeträge sowie die Struktur des Fördersystems.

3.2.1 Fixkostenzuschuss I

Der FKZ I wurde gemäß Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV als eine Beihilfe zur Kompensation von Schäden, die durch außergewöhnliche Ereignisse verursacht wurden, genehmigt.⁷⁶ Diese beihilferechtliche Einordnung ermöglichte es, einen Höchstbetrag von bis zu 90 Mio. Euro pro Unternehmen in den nationalen Förderregelungen festzusetzen. Für konzernverbundene Unternehmen galt dieser Maximalbetrag konzernweit und konnte somit nur einmal in Anspruch genommen werden.⁷⁷ Die Grundlage dieser Einstufung lag in der Anerkennung der pandemiebedingten wirtschaftlichen Schäden als unmittelbare Folge eines exogenen Schocks, der nicht durch gewöhnliche wirtschaftliche Risiken abgedeckt werden konnte.⁷⁸

Vor diesem Hintergrund wurde der FKZ I⁷⁹ als erster Zuschuss an Unternehmen eingeführt, dessen erstmalige Beantragung ab dem 20. Mai 2020 möglich war. Der Zuschuss wurde für den Förderzeitraum vom 16. März 2020 bis zum 15. September 2020 gewährt. Antragsberechtigt waren Unternehmen, die infolge der COVID-19-Pandemie u.a. einen Umsatzausfall von mindestens 40 % verzeichneten und gleichzeitig angemessene Maßnahmen zur Reduktion der Fixkosten ergriffen hatten

⁷⁶ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen zur Deckung von Fixkosten durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG), BGBl II 225/2020 idF BGBl II 111/2022, RL-Punkt 1.2.

⁷⁷ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen zur Deckung von Fixkosten durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG), BGBl II 225/2020 idF BGBl II 111/2022, RI-Punkt 4.4.4.

⁷⁸ Vgl. *Cupal/Riedler*, COVID-19-Förderungen in Österreich: Auswirkungen der COFAG-Zuschüsse auf die steuerliche Praxis, RdW 2021/11, S. 788.

⁷⁹ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen zur Deckung von Fixkosten durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG), BGBl II 225/2020 idF BGBl II 111/2022 .

(Schadensminderungspflicht). Die Berechnung des Zuschusses erfolgte gestaffelt nach dem Ausmaß des Umsatzausfalls:⁸⁰

- Bei einem Umsatzausfall zwischen 40 % und 60 % wurde 25 % der taxativ aufgezählten Fixkosten (z.B. Mietkosten) erstattet,
- bei 60 % bis 80 % Umsatzausfall 50 % Ersatzrate,
- und bei 80 % bis 100 % Umsatzausfall 75 % Ersatzrate.

Der Zuschuss war um Zuwendungen von Gebietskörperschaften im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise – einschließlich Entschädigungen nach dem Epidemiegesetz – zu kürzen. Die Auszahlung erfolgte in drei Tranchen zwischen Mai und August 2020.⁸¹

Der Rechnungshof kritisierte in einer späteren Analyse die gestaffelte Ausgestaltung der Förderung. Eine von ihm durchgeführte Simulationsrechnung zeigte, dass eine alternative Gestaltung des FKZ I ohne die ursprünglich vorgesehene Staffelung – in Anlehnung an das Nachfolgemodell „Fixkostenzuschuss 800.000“ – zu einer niedrigeren Gesamtsumme der beantragten Mittel geführt hätte. Konkret wäre die Antragssumme in diesem Szenario um rund 101 bis 117 Mio. Euro geringer ausgefallen. Die gestaffelte Zuschusslogik, wie sie im FKZ I implementiert war, führte demnach zu Mehrauszahlungen in erheblichem Umfang, was aus Sicht des Rechnungshofs die Effizienz und Zielgenauigkeit der Maßnahme in Frage stellt.⁸²

Laut den abschließenden Daten zur Abwicklung durch die COFAG wurden bis zum Stichtag 31. Juli 2024 insgesamt 1.498,4 Mio. Euro beantragt; die Auszahlungsquote betrug zu diesem Zeitpunkt 96,3 %.⁸³

⁸⁰ Vgl. *Petriz/Plott/Mavher*, SWK-Spezial Corona-Hilfsmaßnahmen (2021) S. 51.

⁸¹ Vgl. *Petriz/Plott/Mavher*, SWK-Spezial Corona-Hilfsmaßnahmen (2021) S. 51.

⁸² Vgl. *Rechnungshof Österreich*, Rechnungshof zeigt „beträchtliches Überförderungspotenzial“ bei COFAG-Hilfen auf, https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/news/news/aktuelles/Ueberfoerderungspotenzial_bei_COFA_G-Hilfen.html# (abgerufen am 27.06.2025).

⁸³ Vgl. Bundesministerium für Finanzen, COVID-19-Berichterstattung, https://www.bmf.gv.at/services/startseite-budget/Monatliche-Berichterstattung/covid-19.html#cofag_zuschuesse (abgerufen am 27.06.2025).

3.2.2 Fixkostenzuschuss 800.000

Im Gegensatz zum FKZ I wurde der FKZ 800.000⁸⁴ nach Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV genehmigt, da er als Maßnahme zur Behebung einer beträchtlichen Störung des Wirtschaftslebens innerhalb eines Mitgliedstaats eingestuft wurde.⁸⁵ Dieser Zuschuss unterlag daher den Vorgaben des befristeten EU-Beihilferahmens gemäß Abschnitt 3.1 und war als begrenzte Beihilfe konzipiert.⁸⁶ Die ursprüngliche Höchstgrenze betrug 800.000 Euro pro Unternehmen.⁸⁷ Mit der fünften Anpassung des Beihilferahmens vom 28. Jänner 2021 wurde die Obergrenze auf 1,8 Mio. Euro pro Unternehmen angehoben.⁸⁸ Im Zuge der sechsten Erweiterung des Rahmens wurde die Obergrenze schließlich auf 2,3 Mio. Euro pro Unternehmen erhöht.⁸⁹

Eine Konzernbetrachtung, wie sie beim Fixkostenzuschuss I angewendet wurde, bei der die Obergrenze nur einmal für den gesamten Konzern gilt, war weder im befristeten Beihilferahmen noch in der nationalen Richtlinie oder den häufig gestellten Fragen (FAQs) explizit vorgesehen.⁹⁰ Vielmehr schuf das BMF einen Interpretationsspielraum, der es ermöglichte, dass auch einzelne Unternehmen innerhalb eines Konzerns gefördert werden konnten, ohne dass der Konzern als Ganzes den Höchstbetrag nur

⁸⁴ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines begrenzten Fixkostenzuschusses bis EUR 800.000 durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) (VO über die Gewährung eines FKZ 800.000), BGBl II 497/2020 idF BGBl 112/2022.

⁸⁵ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines begrenzten Fixkostenzuschusses bis EUR 800.000 durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) (VO über die Gewährung eines FKZ 800.000), BGBl II 497/2020 idF BGBl 112/2022, RL-Punkt 1.2.

⁸⁶ Vgl. *Cupal/Riedler*, COVID-19-Förderungen in Österreich: Auswirkungen der COFAG-Zuschüsse auf die steuerliche Praxis, RdW 2021/11, S. 788.

⁸⁷ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines begrenzten Fixkostenzuschusses bis EUR 800.000 durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) (VO über die Gewährung eines FKZ 800.000), BGBl II 497/2020 idF BGBl 112/2022, RL-Punkt 1.3.

⁸⁸ Vgl. *Europäische Kommission*, Staatliche Beihilfen: Kommission beschließt erneut Verlängerung und Erweiterung des Befristeten Rahmens zur Stützung der Wirtschaft in der Coronakrise, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_261 (abgerufen am 11.06.2025); ebenso *Stöbener de Mora*, Beihilfenrecht: Fünfte Erweiterung und weitere Verlängerung des Befristeten Beihilferahmens, EuZW 2021, 179.

⁸⁹ Vgl. Mitteilung der Kommission, Sechste Änderung des Befristeten Rahmens für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 und Änderung des Anhangs der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten zur Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf die kurzfristige Exportkreditversicherung, ABl. L 2021 C 473/1, ebenso *Stöbener de Mora*, COVID-19: Sechste Erweiterung und Verlängerung des Befristeten Beihilferahmens, EuZW 2021/24, 1060.

⁹⁰ Vgl. *Eisenberger/Holzmann*, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15, S. 76.

einmal in Anspruch nehmen musste.⁹¹ Der Rechnungshof kritisierte in seiner Prüfung die fehlende konzernweite Betrachtung bei der Vergabe von COVID-19-Zuschüssen. Aufgrund der rechtlichen Möglichkeit, dass jedes konzernmäßig verbundene Unternehmen als eigenständiger Antragsteller auftreten konnte, hing die maximal erzielbare Zuschusshöhe nicht von der wirtschaftlichen Einheit des Konzerns, sondern von der Anzahl der rechtlich selbstständigen Unternehmen innerhalb desselben ab. Diese fehlende Berücksichtigung des Konzernzusammenhangs führte zu Ungleichbehandlungen zwischen strukturell vergleichbaren Unternehmen, minderte die Treffsicherheit der Maßnahmen und konnte Wettbewerbsverzerrungen begünstigen.⁹²

Im Rahmen des FKZ 800.000 konnten Zuschüsse für bis zu zehn zusammenhängende Betrachtungszeiträume im Zeitraum vom 16. September 2020 bis zum 30. Juni 2021 beantragt werden. Antragsberechtigt waren Unternehmen mit einem COVID-19-bedingten Umsatzausfall von mindestens 30 %. Die Berechnung erfolgte linear, das heißt: Bei einem Umsatzausfall von 60 % wurde auch 60 % der taxativ aufgezählten Fixkosten (z.B. Miete) erstattet – im Unterschied zur stufenweisen Berechnung des FKZ I, die vom Rechnungshof kritisiert wurde. Der Zuschuss wurde bereits ab einem Umsatzausfall von 30 % gewährt und konnte somit bis zu 100 % betragen.⁹³

Unternehmen waren wie beim FKZ I verpflichtet, zumutbare Maßnahmen zur Reduktion der Fixkosten (z.B. Herabsetzung von Mieten) zu treffen, um eine Schadensminderung zu erzielen. Die Auszahlung des Zuschusses erfolgte in zwei Tranchen: Die erste, mit 80 % des voraussichtlichen Betrags, war ab dem 23. November 2020 beantragbar, während die zweite ab dem 1. Juli 2021 zur Verfügung stand.⁹⁴ Förderungen, die unter dem befristeten Beihilferahmen gemäß Abschnitt 3.1 genehmigt wurden – darunter Lockdown-Umsatzersatz, Ausfallsbonus, staatlich garantierte Kredite durch das Austria Wirtschaftsservice (aws) oder die Österreichische Hotel- und Tourismusbank (ÖHT) sowie Zuwendungen von

⁹¹ Vgl. *Parlament Österreich*, GZ 2022-0.867.566 27. GP.

⁹² Vgl. *Rechnungshof Österreich*, Rechnungshof zeigt „beträchtliches Überförderungspotenzial“ bei COFAG-Hilfen auf, https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/news/news/aktuelles/Ueberfoerderungspotenzial_bei_COFAG-Hilfen.html# (abgerufen am 27.06.2025).

⁹³ Vgl. *Petriz/Plott/Mavher*, SWK-Spezial Corona-Hilfsmaßnahmen (2021) S. 51.

⁹⁴ Vgl. *Petriz/Plott/Mavher*, SWK-Spezial Corona-Hilfsmaßnahmen (2021) S. 51.

Bundesländern, Gemeinden oder regionale Wirtschafts- und Tourismusfonds –, waren auf diese Höchstbeträge anzurechnen.⁹⁵

Laut den abschließenden Daten zur Abwicklung durch die COFAG wurden bis zum Stichtag 31. Juli 2024 insgesamt 3.411,5 Mio. Euro beantragt; die Auszahlungsquote betrug zu diesem Zeitpunkt 94,5 %.⁹⁶

3.2.3 Lockdown-Umsatzersatz-November, Lockdown-Umsatzersatz-Dezember, Lockdown-Umsatzersatz für indirekt betroffene Unternehmen

Die von der COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) ausgezahlten Lockdown-Umsatzersatz für November⁹⁷, Dezember⁹⁸ sowie die erweiterte Maßnahme für indirekt betroffene Branchen (Lockdown-Umsatzersatz II)⁹⁹ wurden als begrenzte Beihilfen gemäß Abschnitt 3.1 des befristeten Beihilferahmens klassifiziert. Ursprünglich lag die zulässige Höchstgrenze bei 800.000 Euro pro Unternehmen. Mit der fünften Anpassung des Beihilferahmens wurde die Obergrenze auf 1,8 Mio. Euro angehoben.¹⁰⁰ Im Rahmen der sechsten Anpassung wurde die Höchstgrenze auf 2,3 Mio. Euro erhöht.¹⁰¹

Analog zu den Beihilfen gemäß Punkt 3.1 des befristeten Beihilferahmens wurde beim Umsatzersatz keine Konzernbetrachtung¹⁰² für die Obergrenze durchgeführt und

⁹⁵ Vgl. *Petriz/Plott/Mavher*, SWK-Spezial Corona-Hilfsmaßnahmen (2021), S. 52.

⁹⁶ Vgl. *Bundesministerium für Finanzen*, COVID-19-Berichterstattung, https://www.bmf.gv.at/services/startseite-budget/Monatliche-Berichterstattung/covid-19.html#cofag_zuschuesse (abgerufen am 27.06.2025).

⁹⁷ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG), BGBl II 467/2020.

⁹⁸ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes für vom Lockdown direkt betroffene Unternehmen (3. VO Lockdown-Umsatzersatz), BGBl II 567/2020 idF BGBl II 518/2021.

⁹⁹ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes für vom Lockdown direkt betroffene Unternehmen (3. VO Lockdown-Umsatzersatz), BGBl II 567/2020 idF BGBl II 518/2021.

¹⁰⁰ Vgl. *Europäische Kommission*, Staatliche Beihilfen: Kommission beschließt erneut Verlängerung und Erweiterung des Befristeten Rahmens zur Stützung der Wirtschaft in der Coronakrise, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_261 (abgerufen am 27.06.2025); ebenso *Stöbener de Mora*, Beihilfenrecht: Fünfte Erweiterung und weitere Verlängerung des Befristeten Beihilferahmens, EuZW 2021, 179.

¹⁰¹ Vgl. Mitteilung der Kommission, Sechste Änderung des Befristeten Rahmens für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 und Änderung des Anhangs der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten zur Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf die kurzfristige Exportkreditversicherung, ABl. L 2021 C 473/1, ebenso *Stöbener de Mora*, COVID-19: Sechste Erweiterung und Verlängerung des Befristeten Beihilferahmens, EuZW 2021/24, 1060.

¹⁰² Vgl. *Parlament Österreich*, GZ 2022-0.867.566 27. GP.

bereits gewährte Beihilfen (z. B. Fixkostenzuschuss 800.000, Lockdown-Umsatzersatz, Ausfallsbonus, aws-/ÖHT-Kreditgarantien und regionale Zuwendungen) auf die zulässige Gesamthöchstgrenze angerechnet.¹⁰³ Der Rechnungshof übte nicht nur Kritik an der fehlenden Konzernbetrachtung, sondern beanstandete auch das Fehlen einer Schadensnachweispflicht im Rahmen dieses Instruments. Die Prüferinnen und Prüfer monierten, dass Unternehmen, die einer im Anhang der einschlägigen COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnungen (1. bis 3. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung sowie der COVID-19-Notmaßnahmenverordnung) genannten Branche angehörten, pauschale Zuschüsse beantragen konnten, ohne den Eintritt eines konkreten wirtschaftlichen Schadens nachweisen zu müssen.¹⁰⁴ Ein weiterer Kritikpunkt des Rechnungshofs betraf die fehlende Koordinierung zwischen dem Umsatzersatz und der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe. Während die Richtlinien für den Umsatzersatz im November und Dezember 2020 keine Anrechnung der Kurzarbeitsbeihilfe vorsahen, führte dies in der Praxis zu Überförderungen im Personalbereich. Erst beim Umsatzersatz II bzw. Umsatzersatz für indirekt betroffene Unternehmen wurde eine Kürzung vorgesehen, sofern die Summe aus Umsatzersatz und Kurzarbeitsbeihilfe den Vergleichsumsatz des Jahres 2019 überstieg. Wie die Analyse von 50 ausgewählten Unternehmen durch den Rechnungshof zeigte, erhielten diese im November 2020 sowohl den maximalen Umsatzersatz in Höhe von 800.000 Euro als auch zusätzliche Kurzarbeitsbeihilfen zwischen rund 343.400 Euro und 5,6 Mio. Euro.¹⁰⁵ Diese Ausgestaltungen wurde vom Rechnungshof als erhebliches Risiko für eine Überkompensation sowie eine unsachgemäße Verwendung öffentlicher Mittel gewertet.

Im Folgenden wird die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Phasen des Umsatzersatzes dargestellt, um die Systematik sowie die unterschiedlichen Förderbedingungen je nach betroffener Branche und Zeitraum nachvollziehbar zu machen:

¹⁰³ Vgl. *Cupal/Riedler*, COVID-19-Förderungen in Österreich: Auswirkungen der COFAG-Zuschüsse auf die steuerliche Praxis, RdW 2021/11, S. 788 ff.

¹⁰⁴ Vgl. *Rechnungshof Österreich*, Rechnungshof zeigt „beträchtliches Überförderungspotenzial“ bei COFAG-Hilfen auf, https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/news/news/aktuelles/Ueberfoerderungspotenzial_bei_COFA_G-Hilfen.html# (abgerufen am 26.06.2025).

¹⁰⁵ Vgl. *Rechnungshof Österreich*, COFAG und Zuschüsse an Unternehmen – Bericht des Rechnungshofes, Reihe BUND 2022/31, Rz. 28.1.

- **Lockdown-Umsatzersatz-November¹⁰⁶:** Für Tourismus- und Gastronomieunternehmen, die von einer behördlichen Schließung betroffen waren, betrug die Ersatzrate für den Zeitraum 3. November 2020 bis 6. Dezember 2020 80 % des entsprechenden Umsatzes aus dem November 2019. Für Unternehmen u.a. aus den Bereichen Handel und Dienstleistungen, die einer behördlichen Sperre unterlagen, wurde ein differenzierter Umsatzersatzsatz angewandt. Für den Zeitraum 17. November bis 6. Dezember 2020 wurde ein gestaffelter Umsatzersatz von 20, 40 oder 60 % gewährt.
- **Lockdown-Umsatzersatz-Dezember¹⁰⁷:** Für geschlossene Tourismus- und Gastronomieunternehmen wurde für den Zeitraum 7. Dezember 2020 bis 31. Dezember 2020 ein Umsatzersatz in Höhe von 50 % des entsprechenden Umsatzes aus dem Dezember 2019 gewährt.¹⁰⁸ Für geschlossene Handels- und Dienstleistungsunternehmen wurde für den Zeitraum 26. Dezember bis 31. Dezember 2020 die Ersatzraten von 12,5, 25 oder 37,5 % festgelegt. Die Berechnung des jeweils anzuwendenden Prozentsatzes basierte auf einer branchentypisierten Betrachtung unter Berücksichtigung des Rohertrags, der Saisonalität, der Verderblichkeit der Waren sowie der Nachzieheffekte, die bei vergleichbaren Maßnahmen im Frühjahr 2020 festgestellt wurden. Dabei wurde dem Rohertrag bei der Bewertung der Kriterien das doppelte Gewicht beigemessen. Die Bemessungsgrundlage bildete jeweils der November- bzw. Dezember-Umsatz 2019.¹⁰⁹
- **Lockdown-Umsatzersatz für indirekt betroffene Unternehmen¹¹⁰:** Der Lockdown-Umsatzersatz für indirekt betroffene Unternehmen wurde ab dem 16. Februar 2021 eingeführt, insbesondere für Zulieferbetriebe der Gastronomie,

¹⁰⁶ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG), BGBl II 467/2020.

¹⁰⁷ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes für vom Lockdown direkt betroffene Unternehmen (3. VO Lockdown-Umsatzersatz), BGBl II 567/2020 idF BGBl II 518/2021.

¹⁰⁸ Vgl. *Petritz/Plott/Mavher*, SWK-Spezial Corona-Hilfsmaßnahmen 2021, S. 52 ff.

¹⁰⁹ Vgl. *Petritz/Plott/Mavher*, SWK-Spezial Corona-Hilfsmaßnahmen 2021, S. 52 ff.

¹¹⁰ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes II für vom Lockdown indirekt erheblich betroffene Unternehmen, BGBl II 71/2021 idF BGBl II 518/2021.

Hotellerie, des Handels sowie körpernaher Dienstleister. Ein Unternehmen galt als indirekt betroffen, wenn es im November oder Dezember 2020 in einer explizit antragsberechtigten Branche gemäß der Österreichischen Klassifikation der Wirtschaftstätigkeiten (ÖNACE-Klassifikation) tätig war, in diesem Zeitraum einen Umsatzausfall von mindestens 40 Prozent im Vergleich zum Vorjahreszeitraum (November bzw. Dezember 2019) erlitt und mindestens 50 % seines Umsatzes mit direkt von den behördlichen Schließungen betroffenen Unternehmen erwirtschaftete.¹¹¹ Die Förderhöhe wurde auf Basis des anteiligen Umsatzes im Vergleichszeitraum des Vorjahres berechnet. Die Ersatzrate war branchenabhängig und lag entsprechend der in Anhang 2¹¹² zur Verordnung „Lockdown-Umsatzersatz II“ festgelegten Prozentsätze zwischen 12,5 und 80 % des Umsatzes von 2019. Die Antragstellung war ab dem 16. Februar 2021 möglich, wobei die Frist zur Einreichung am 30. Juni 2021 endete.¹¹³

Laut den abschließenden Daten zur Abwicklung durch die COFAG wurden bis zum Stichtag 31. Juli 2024 insgesamt 3.407,3 Mio. Euro beantragt; die Auszahlungsquote betrug zu diesem Zeitpunkt 100 %.¹¹⁴

3.2.4 Ausfallsbonus I, II, III

Die von der COFAG administrierten Ausfallsboni I, II und III wurden als begrenzte Beihilfen gemäß Abschnitt 3.1 des befristeten Beihilferahmens konzipiert.¹¹⁵ Die ursprüngliche maximale Förderhöhe lag bei 800.000 Euro pro Unternehmen. Mit der fünften Änderung des Beihilferahmens wurde dieser Betrag auf 1,8 Mio. Euro pro

¹¹¹ Vgl. Bleyer, COVID-19 – Umsatzersatz, https://360.lexisnexis.at/d/lexisbriefings/covid_19_umsatzersatz_indirekt_betroffene_abgelauf/h_80004_5633598577515129636_ef0bdebc32 (abgerufen am 26.06.2025).

¹¹² Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes II für vom Lockdown indirekt erheblich betroffene Unternehmen, BGBl II 71/2021 idF BGBl II 518/2021.

¹¹³ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes II für vom Lockdown indirekt erheblich betroffene Unternehmen, BGBl II 71/2021 idF BGBl II 518/2021.

¹¹⁴ Vgl. Bundesministerium für Finanzen, COVID-19-Berichterstattung, https://www.bmf.gv.at/services/startseite-budget/Monatliche-Berichterstattung/covid-19.html#cofag_zuschuesse (abgerufen am 27.06.2025).

¹¹⁵ Vgl. SWK, Ausfallsbonus in Höhe von bis zu 60.000 pro Monat, SWK 2021/5, S. 333.

Unternehmen erhöht.¹¹⁶ Mit der sechsten Anpassung stieg die Obergrenze auf 2,3 Mio. Euro pro Unternehmen.¹¹⁷

Mangels einer klaren Definition des Unternehmensbegriffs in Bezug auf die maximale Förderhöhe erfolgte auch beim Ausfallbonus keine aggregierte Betrachtung auf Konzernebene. Dies hatte zur Folge, dass jedes Unternehmen innerhalb eines Konzerns die maximale Förderhöhe unabhängig von den anderen Konzernunternehmen in Anspruch nehmen konnte.¹¹⁸ Aufgrund der beihilferechtlichen Kumulierungsvorgaben waren bereits erhaltene Förderungen (z. B. Lockdown-Umsatzersatz, Fixkostenzuschuss 800.000, Kreditgarantien durch aws oder ÖHT sowie regionale Wirtschaftsförderungen) bei der Berechnung der Gesamthöchstgrenze zu berücksichtigen.¹¹⁹

Auch bei diesem Förderinstrument kritisierte der Rechnungshof die fehlende Konzernbetrachtung sowie die pauschale Zuschusslogik, bei der kein konkreter wirtschaftlicher Schadensnachweis erforderlich war. Im Vergleich zum Umsatzersatz für November und Dezember erscheint der Ausfallsbonus jedoch als näher am tatsächlichen Schaden orientiert, da er den tatsächlichen Umsatzausfall als Bemessungsgrundlage heranzieht – und nicht, wie beim Umsatzersatz November oder Dezember, den Umsatz der Monate November bzw. Dezember des Jahres 2019.¹²⁰

Im Folgenden werden die jeweiligen Ausgestaltungen der Ausfallsboni im Detail dargestellt:

¹¹⁶ Vgl. *Europäische Kommission*, Staatliche Beihilfen: Kommission beschließt erneut Verlängerung und Erweiterung des Befristeten Rahmens zur Stützung der Wirtschaft in der Coronakrise, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_261 (abgerufen am 27.06.2025); ebenso Stöbener de Mora, Beihilfenrecht: Fünfte Erweiterung und weitere Verlängerung des Befristeten Beihilferahmens, EuZW 2021, 179.

¹¹⁷ Vgl. Mitteilung der Kommission, Sechste Änderung des Befristeten Rahmens für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 und Änderung des Anhangs der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten zur Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf die kurzfristige Exportkreditversicherung, ABl. L 2021 C 473/1, ebenso Stöbener de Mora, COVID-19: Sechste Erweiterung und Verlängerung des Befristeten Beihilferahmens, EuZW 2021/24, 1060.

¹¹⁸ Vgl. *Parlament Österreich*, Geschäftszahl 2022-0.867.566 27. GP.

¹¹⁹ Vgl. *Cupal/Riedler*, COVID-19-Förderungen in Österreich: Auswirkungen der COFAG-Zuschüsse auf die steuerliche Praxis, RdW 2021/11, S. 788.

¹²⁰ Vgl. *Rechnungshof Österreich*, COFAG und Zuschüsse an Unternehmen – Bericht des Rechnungshofes, Reihe BUND 2022/31, Rz. 28.1.

- Der Ausfallsbonus I stand auch jenen Unternehmen zur Verfügung, die während des Lockdowns nicht geschlossen waren und daher keinen Lockdown-Umsatzersatz beantragen konnten.¹²¹ Der Ausfallsbonus I konnte von Unternehmen beantragt werden, die im jeweiligen Kalendermonat einen Umsatzausfall von mehr als 40 % im Vergleich zum entsprechenden Monat des Jahres 2019 erlitten. Der Betrachtungszeitraum umfasste die Monate von November 2020 bis Juni 2021. Die Ersatzrate variierte je nach Zeitraum: Von November 2020 bis Februar 2021 betrug sie 15 % des Umsatzausfalls, von März bis April 2021 30 Prozent und von Mai bis Juni 2021 wiederum 15 %. Der Ausfallsbonus bestand zur Hälfte aus dem eigentlichen Bonus und zur anderen Hälfte aus einem Vorschuss auf den Fixkostenzuschuss 800.000, der eine schnelle Liquiditätsverbesserung gewährleisten sollte. Die maximale Fördersumme war mit 60.000 Euro pro Monat begrenzt. Anträge konnten monatlich bis spätestens 15. September 2021 gestellt werden.¹²²
- Der Ausfallsbonus II setzte einen Umsatzausfall von mindestens 50 % voraus. Der Förderzeitraum erstreckte sich von Juli bis September 2021. Die Ersatzrate variierte je nach Branche und betrug zwischen 10 und 40 % des Umsatzausfalls. Die maximale Fördersumme war mit 80.000 Euro pro Kalendermonat festgelegt. Die Antragsfrist endete am 15. Januar 2022.¹²³
- Der Ausfallsbonus III umfasste zwei unterschiedliche Förderzeiträume. Für Unternehmen mit einem Umsatzausfall von mindestens 30 % galt der Zeitraum von November bis Dezember 2021, während für Unternehmen mit einem Umsatzausfall von mindestens 40 % die Förderung von Januar bis März 2022 zur Verfügung stand. Die branchenspezifische Ersatzrate bewegte sich – wie bereits beim Ausfallsbonus II – zwischen 10 und 40 % des Umsatzausfalls. Die maximale Fördersumme betrug 80.000 Euro pro Kalendermonat. Die Antragsfrist für den Förderzeitraum November bis Dezember 2021 endete am

¹²¹ Vgl. SWK, Ausfallsbonus in Höhe von bis zu 60.000 pro Monat, SWK 2021/5, S. 333.

¹²² Vgl. SWK, Ausfallsbonus in Höhe von bis zu 60.000 pro Monat, SWK 2021/5, S. 333.

¹²³ Vgl. *Wirtschaftskammer Österreich*, Factsheet Ausfallsbonus, <https://www.wko.at/oe/handel/bsh-factsheet-ausfallsbonus.pdf> (abgerufen am 27.06.2025)

9. April 2022, während für den Zeitraum Januar bis März 2022 eine Antragstellung bis zum 9. Juli 2022 möglich war.¹²⁴

Beim Ausfallsbonus III kam es im Rahmen der nationalen Umsetzung zu einer Überschreitung der beihilfenrechtlich zulässigen Antragsfrist. Eine detaillierte Darstellung erfolgt in Kapitel 5.3.

Laut den abschließenden Daten zur Abwicklung durch die COFAG wurden bis zum Stichtag 31. Juli 2024 insgesamt 5.258,9 Mio. Euro beantragt; die Auszahlungsquote betrug zu diesem Zeitpunkt 99,8 %.¹²⁵

3.2.5 Verlustersatz I, II, III

Der Verlustersatz wurde auf Grundlage von Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV beihilferechtlich genehmigt und diente der Minderung pandemiebedingter Umsatzverluste. Diese begrenzte Beihilfen wurde nicht wie beim Fixkostenzuschuss 800.000, Lockdown-Umsatzersatz und Ausfallsbonus gemäß Abschnitt 3.1, sondern gemäß Abschnitt 3.12 des befristeten Beihilferahmens genehmigt. Mit dieser Genehmigung kommen andere Höchstbeträge zur Anwendung und es erfolgt keine Gegenrechnung mit den Förderinstrumenten des Abschnittes 3.1. Zu den Obergrenzen:¹²⁶

- Die ursprüngliche maximale Förderhöhe lag bei 3 Mio. Euro pro Unternehmen.
- Mit der fünften Änderung des Beihilferahmens wurde dieser Betrag auf 10 Mio. Euro erhöht.¹²⁷

¹²⁴ Vgl. *Wirtschaftskammer Österreich*, Factsheet Ausfallsbonus, <https://www.wko.at/oe/handel/bsh-factsheet-ausfallsbonus.pdf> (abgerufen am 27.06.2025)

¹²⁵ Vgl. *Bundesministerium für Finanzen*, COVID-19-Berichterstattung, https://www.bmf.gv.at/services/startseite-budget/Monatliche-Berichterstattung/covid-19.html#cofag_zuschuesse (abgerufen am 27.06.2025).

¹²⁶ Vgl. *Cupal/Riedler*, COVID-19-Förderungen in Österreich: Auswirkungen der COFAG-Zuschüsse auf die steuerliche Praxis, RdW 2021/11, S. 788.

¹²⁷ Vgl. *Europäische Kommission*, Staatliche Beihilfen: Kommission beschließt erneut Verlängerung und Erweiterung des Befristeten Rahmens zur Stützung der Wirtschaft in der Coronakrise, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_261 (abgerufen am 27.06.2025); ebenso *Stöbener de Mora*, Beihilfenrecht: Fünfte Erweiterung und weitere Verlängerung des Befristeten Beihilferahmens, EuZW 2021, 179.

- Mit der sechsten Anpassung stieg die Obergrenze auf 12 Mio. Euro pro Unternehmen.¹²⁸

Mangels klarer Definition des Unternehmensbegriffs wurde auch bei diesen Förderprodukten keine Konzernbetrachtung durchgeführt, sodass jedes Unternehmen die Obergrenze separat ausschöpfen konnte.¹²⁹

Um den Verlustersatz beantragen zu können, musste das Unternehmen einen signifikanten Umsatzrückgang infolge der COVID-19-Pandemie nachweisen. Die erforderlichen Mindestumsatzausfälle variierten je nach Novelle. Für den Verlustersatz I¹³⁰ musste ein Umsatzrückgang von mindestens 30 % vorliegen, während für den Verlustersatz II¹³¹ ein Mindestumsatzausfall von 50 % erforderlich war. In der dritten Novelle¹³² wurde dieser Wert auf 40 % gesenkt. Die Förderwürdigkeit war somit direkt an die Höhe des pandemiebedingten Umsatzausfalls gekoppelt, um sicherzustellen, dass die Unterstützung gezielt den am stärksten betroffenen Unternehmen zugutekam.¹³³

Die Verluste, die als Grundlage für den Verlustersatz herangezogen wurden, mussten innerhalb bestimmter Zeiträume entstanden sein. In der ersten Novelle wurden Verluste aus dem Zeitraum vom 16. September 2020 bis zum 30. Juni 2021 berücksichtigt. Für den Verlustersatz II wurden die Betrachtungszeiträume auf den Zeitraum vom 1. Juli 2021 bis zum 31. Dezember 2021 ausgedehnt. Der Verlustersatz

¹²⁸ Vgl. Mitteilung der Kommission, Sechste Änderung des Befristeten Rahmens für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 und Änderung des Anhangs der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten zur Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf die kurzfristige Exportkreditversicherung, ABl. L 2021 C 473/1, ebenso *Stöbener de Mora*, COVID-19: Sechste Erweiterung und Verlängerung des Befristeten Beihilferahmens, EuZW 2021/24, 1060.

¹²⁹ Vgl. *Parlament Österreich*, GZ 2022-0.867.566 27. GP.

¹³⁰ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Verlustersatzes durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) (VO über die Gewährung eines Verlustersatzes), BGBl II 568/2020 idF BGBl II 113/2022.

¹³¹ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Lockdown-Umsatzersatzes II für vom Lockdown indirekt erheblich betroffene Unternehmen (VO Lockdown-Umsatzersatz II), BGBl II 71/2021 idF BGBl II 518/2021.

¹³² Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien über die Gewährung eines Verlustersatzes durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) im Jahr 2022 (VO Verlustersatz III), BGBl II 582/2021 idF BGBl II 109/2022.

¹³³ Vgl. *Petritz/Plott/Mavher*, SWK-Spezial Corona-Hilfsmaßnahmen (2021) S. 53 f

III bezog sich schließlich auf Verluste, die zwischen dem 1. Januar 2022 und dem 31. März 2022 entstanden sind. Die Beantragung der Förderung war ebenfalls an spezifische Fristen gebunden. Für die erste Tranche des Verlustersatzes I musste der Antrag bis zum 30. Juni 2021 gestellt werden, die Frist für die zweite Tranche endete am 31. Dezember 2021. Beim Verlustersatz II war die Beantragungsfrist für die erste Tranche der 31. Dezember 2021, während die zweite Tranche bis zum 30. Juni 2022 beantragt werden konnte. Die Antragsfrist für den Verlustersatz III endete schließlich am 30. September 2022.¹³⁴

Im Rahmen der nationalen Umsetzung kam es bei der Ausgestaltung der Antragsfristen somit zu einer Überschreitung der beihilfenrechtlich zulässigen Frist gemäß EU-Vorgaben. Erstanträge, die nach dem 30. Juni 2022 gestellt wurden, erfüllten somit nicht mehr die beihilfenrechtlichen Anforderungen der Europäischen Union. Eine ausführlichere Darstellung dieser Problematik erfolgt in Kapitel 5.3.

Der Verlustersatz konnte ausschließlich für ungedeckte Fixkosten beantragt werden. Dabei wurden die Erträge, zu denen unter anderem Waren- und Leistungserlöse sowie Bestandsveränderungen zählten, den Aufwendungen gegenübergestellt. Zu den anrechenbaren Aufwendungen gehörten grundsätzlich alle abzugsfähigen Betriebsausgaben gemäß § 4 Abs. 4 Einkommensteuergesetz (EStG) und § 7 Abs. 2 Körperschaftsteuergesetz (KStG). Die Ersatzraten variierten in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße. Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern und einem Jahresumsatz oder einer Bilanzsumme von unter 10 Millionen Euro erhielten eine Förderung in Höhe von 90 % des ermittelten Verlustes. Größere Unternehmen konnten hingegen eine Ersatzrate von 70 % beanspruchen.¹³⁵

Um eine Überkompensation der wirtschaftlichen Schäden zu vermeiden, wurden bestimmte Positionen vom ersatzfähigen Verlust abgezogen. Dazu zählten insbesondere Beteiligungserträge, sofern sie 50 % der Umsätze überstiegen, Versicherungsleistungen, Zuschüsse zur Kurzarbeit sowie andere öffentliche Zuwendungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise. Diese Regelungen sollten sicherstellen, dass Unternehmen nicht über den tatsächlichen Bedarf hinaus finanziell

¹³⁴ Vgl. Petritz/Plott/Mavher, SWK-Spezial Corona-Hilfsmaßnahmen (2021) S. 53 f

¹³⁵ Vgl. Petritz/Plott/Mavher, SWK-Spezial Corona-Hilfsmaßnahmen (2021) S. 53 f

unterstützt wurden und der Verlustersatz ausschließlich zur Deckung existenzieller Fixkosten genutzt wurde.¹³⁶

Laut den abschließenden Daten zur Abwicklung durch die COFAG wurden bis zum Stichtag 31. Juli 2024 insgesamt 2.128 Mio. Euro beantragt; die Auszahlungsquote betrug zu diesem Zeitpunkt je nach Förderprodukt zwischen 97,2 % - 98,8 %.¹³⁷

¹³⁶ Vgl. *Petritz/Plott/Mavher*, SWK-Spezial Corona-Hilfsmaßnahmen (2021) S. 53 f

¹³⁷ Vgl. Bundesministerium für Finanzen, COVID-19-Berichterstattung, https://www.bmf.gv.at/services/startseite-budget/Monatliche-Berichterstattung/covid-19.html#cofag_zuschuesse (abgerufen am 27.06.2025).

4 KONFLIKT ZWISCHEN NATIONALEN FÖRDERPRODUKTEN UND DEM EU-BEHILFENRECHT

4.1 DISSENS ZWISCHEN EU-KOMMISSION UND DER REPUBLIK ÖSTERREICH

Die COVID-19-Förderungen in Österreich wurden seitens der EU-Kommission primär auf Grundlage des Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV geprüft und als binnenmarktkonform eingestuft. In den Förderrichtlinien wurde die Förderhöchstgrenze pro Unternehmen festgelegt, jedoch ohne Bezugnahme auf die KMU-Definition oder eine zwingende Konzernbetrachtung. In den FAQs des BMF wurde explizit festgehalten, dass jedes Unternehmen einer Firmengruppe Förderungen separat beantragen kann.¹³⁸ Vielmehr wurde sowohl in den FAQs des BMF als auch in zahlreichen öffentlichen Stellungnahmen von Vertretern des Ministeriums und der COFAG mehrfach betont, dass die gewährten Förderungen pro Einzelunternehmen gewährt werden. Diese Interpretation wurde auch von der COFAG gegenüber den Medien bestätigt. So erklärte die COFAG auf Anfrage der Zeitung DerStandard¹³⁹, dass die österreichischen Corona-Förderungen grundsätzlich einzelbetrieblich ausgerichtet waren. Erst im Nachhinein habe die EU-Kommission darauf hingewiesen, dass die Einhaltung der beihilferechtlichen Obergrenzen auf Ebene des Unternehmensverbundes zu prüfen gewesen wäre - zu einem Zeitpunkt, als die Pandemiemaßnahmen bereits umgesetzt bzw. abgeschlossen waren.¹⁴⁰

Der Dissens zwischen der Republik Österreich und der EU-Kommission hat weitreichende Konsequenzen. Dies betrifft insbesondere Branchen mit komplexen Unternehmensstrukturen wie den Tourismus oder die Filmwirtschaft:¹⁴¹

- Die Falkensteiner-Hotelgruppe strukturierte ihre einzelnen Hotels als separate Gesellschaften. Die Förderung wurde für jede dieser Gesellschaften individuell

¹³⁸ Vgl. *Eisenberger/Holzmann*, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15, S. 78.

¹³⁹ Vgl. *Ungerboeck*, Österreich wegen Überförderung mit Corona-Hilfen im Visier der EU, DerStandard 2023/10/03.

¹⁴⁰ Vgl. *Eisenberger/Holzmann*, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15, S. 75 f.

¹⁴¹ Vgl. *Eisenberger/Holzmann*, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15, S. 76.

beantragt und genehmigt, obwohl die Gesellschaften über die FMTG Services GmbH konzernall verbunden sind.

- Auch die CINEPLEXX-Gruppe erhielt Förderungen für mehrere rechtlich selbstständige Gesellschaften. Obwohl diese mehrheitlich von der Constantin Film-Holding GmbH kontrolliert werden, wurden Förderanträge pro Gesellschaft gestellt.

Eisenberger/Holzmann argumentieren, dass der befristete Beihilferahmen der Kommission zu COVID 19 jedoch keine spezifische Definition des Unternehmensbegriffs enthalte und weder auf die Empfehlung zur KMU-Definition noch auf Anhang I der AGVO verweise, in denen jeweils die KMU-Definition wiedergegeben und der Begriff „verbundenes Unternehmen“ definiert werde. Eine Konzernbetrachtung ist daher für die Ermittlung der Beihilfeobergrenze nicht zwingend erforderlich.¹⁴²

In der parlamentarischen Beantwortung¹⁴³ der Republik Österreich wird zwar bestätigt, dass das europäische Beihilfenrecht von einem einheitlichen Unternehmensbegriff ausgeht, der durch die Rechtsprechung des EuGH zu Unternehmen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV konkretisiert wurde, jedoch nicht zwingend vorsieht, dass jeder Konzern oder Unternehmensverband als eine Einheit betrachtet werden muss. Vielmehr wird auf den Begriff der „*wirtschaftlichen Einheit*“ abgestellt, der insbesondere das Vorliegen der Kontrollbeteiligung, die Besetzung der Gesellschaftsorgane und die Tatsache, dass alle Gesellschaften des Konzerns oder der Gruppe einer einheitlichen Leitung und Kontrolle unterliegen, umfasst. Der befristete Beihilferahmen enthält kein ausdrückliches Gebot einer zwingenden „Konzernbetrachtung“ oder im Umkehrschluss einen Ausschluss einer isolierten Betrachtung von Unternehmen. Die Richtlinien des BMF nutzen daher den Spielraum für die Gewährung von Beihilfen an einzelne Unternehmen.¹⁴⁴

¹⁴² Vgl. Eisenberger/Holzmann, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15, S. 76.

¹⁴³ Vgl. BMF, 15.12.2023, 152/2023, GZ 2022-0.867.566.

¹⁴⁴ Vgl. BMF, 2.2.2023, GZ 2022-0.867.566, 2023.

4.1.1 Unternehmensbegriff im Beihilfenrecht

Die europäischen Wettbewerbsregeln verlangen einen einheitlichen Unternehmensbegriff.¹⁴⁵ Das primäre Unionsrecht enthält jedoch keine eigenständige Legaldefinition des Begriffs „Unternehmen“.¹⁴⁶ Der EuGH¹⁴⁷ definiert Unternehmen als jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung. Dieser Unternehmensbegriff ist in einem weiten Sinne zu verstehen.¹⁴⁸ Diese Begriffsdefinition wird sowohl im Beihilferecht als auch im Kartellrecht einheitlich verwendet.¹⁴⁹ Zudem gehen die E1. s-Verordnung, die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung sowie die Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen von demselben Unternehmensbegriff aus.¹⁵⁰

Eine wirtschaftliche Tätigkeit liegt vor, wenn Waren oder Dienstleistungen auf einem Markt angeboten werden.¹⁵¹ Für die Einstufung als Unternehmen sind weder die Rechtsform, Gewinnerzielungsabsicht oder Gemeinnützigkeit entscheidend; vielmehr genügt es, dass eine potenzielle Aussicht auf Gewinn besteht.¹⁵² Ebenso ist die nationale rechtliche Einordnung – etwa als Verband, Sportverein oder Teil der öffentlichen Verwaltung – für die europarechtliche Einstufung als Unternehmen nicht entscheidend. Auch gemeinnützige juristische Personen können wirtschaftliche Tätigkeiten am Markt ausüben und dadurch in Wettbewerb mit anderen Wirtschaftsteilnehmern treten.¹⁵³ Ebenso gelten Angehörige freier Berufe sowie Betreiber von Infrastrukturen wie Flughäfen als Unternehmen. Ausgenommen sind hingegen rein soziale Einrichtungen ohne Marktbezug, etwa Gesundheitsämter oder solidaritätsbasierte Versicherungsträger. Tätigkeiten, die unmittelbar mit staatlichen Hoheitsrechten verbunden sind, wie die maritime Verkehrskontrolle, fallen ebenfalls nicht darunter.¹⁵⁴ Eine Organisation, die sowohl wirtschaftliche als auch nicht-

¹⁴⁵ Vgl. Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 45.

¹⁴⁶ Vgl. Ludwigs in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 67.

¹⁴⁷ Vgl. u.a. EuGH 23. 4. 1991, C-41/90, Höfner und Elser.

¹⁴⁸ Vgl. VwG Gelsenkirchen 21.11.2023, 19 K 421/22, Rn 48.

¹⁴⁹ Vgl. Ludwigs in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 67.

¹⁵⁰ Vgl. VwG Gelsenkirchen 21.11.2023, 19 K 421/22, Rn 47.

¹⁵¹ Vgl. Ludwigs in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 67, ebenso EuGH 18. 6. 1998, C-35/96, Kommission/Italien.

¹⁵² Vgl. Schweitzer/Mestmäcker in Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht⁶ (2022), Art. 107 AEUV, Rz. 11.

¹⁵³ Vgl. VwG Gelsenkirchen 21.11.2023, 19 K 421/22, Rn 49

¹⁵⁴ Vgl. Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 45.

wirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, wird nur hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten als Unternehmen betrachtet. Entscheidend für die Einordnung einer Einheit als Unternehmen ist daher ausschließlich die Art der Tätigkeit.¹⁵⁵

Die Beurteilung, ob eine wirtschaftliche Einheit vorliegt, basiert auf der wirtschaftlichen Tätigkeit. Entscheidend ist, ob die am Markt erbrachte Tätigkeit einem einzelnen Akteur oder einer wirtschaftlichen Einheit aus mehreren rechtlich getrennten Untereinheiten zuzurechnen ist. Eine wirtschaftliche Tätigkeit kann sowohl einem unmittelbar am Markt agierenden Wirtschaftsteilnehmer als auch einer weiteren Einheit zugerechnet werden, die diesen innerhalb einer gemeinsamen wirtschaftlichen Einheit kontrolliert. Diese Betrachtungsweise ist besonders relevant im Rahmen der Beihilfenkontrolle, da die Beihilfeshöchstgrenzen nicht auf der Ebene einzelner juristischer Personen, sondern auf der Ebene der wirtschaftlichen Einheit geprüft werden.¹⁵⁶ Mehrere rechtlich selbstständige natürliche oder juristische Personen können als ein Unternehmen im Sinne des Unionsrechts gelten, wenn eine funktionale, wirtschaftliche oder institutionelle Verbindung besteht, durch die eine Einheit das Marktverhalten der anderen bestimmt.¹⁵⁷ Darüber hinaus verwendet die Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Art 107 Abs. 1 die gleiche Definition: *„Mehrere getrennte rechtliche Einheiten können für die Zwecke der Anwendung der Beihilfevorschriften als eine wirtschaftliche Einheit angesehen werden. Diese wirtschaftliche Einheit ist dann als das relevante Unternehmen anzusehen (...)“*.¹⁵⁸

Der EuGH hat entschieden, dass alle Einheiten, die rechtlich oder faktisch von derselben Stelle kontrolliert werden, als ein einziges Unternehmen betrachtet werden müssen.¹⁵⁹ Für die Bestimmung verbundener Unternehmen zieht das Unionsrecht insbesondere die Kriterien aus der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 heran. Gemäß Art.

¹⁵⁵ Vgl. Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV, ABl. L 2016 C 262/1.

¹⁵⁶ Vgl. VwG Gelsenkirchen 21.11.2023, 19 K 421/22, Rn 51.

¹⁵⁷ Vgl. Ludwigs in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 68 ebenso Schweitzer/Mestmäcker in Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht⁶ (2022), Art. 107 AEUV, Rz. 43.

¹⁵⁸ Vgl. Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV, ABl. L 2016 C 262/1.

¹⁵⁹ Vgl. VO (EU) 1407/2013, ErwGr 4.

3 Abs. 3 dieser Verordnung sind Unternehmen dann als verbunden anzusehen, wenn eine der folgenden Beziehungen besteht:¹⁶⁰

- **Kontrolle durch Stimmrechte:** Ein Unternehmen hält die Mehrheit der Stimmrechte der Anteilseigner oder Gesellschafter eines anderen Unternehmens.
- **Kontrolle über Verwaltungsorgane:** Ein Unternehmen kann die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsgremiums eines anderen Unternehmens bestellen oder abberufen.
- **Beherrschender Einfluss durch Verträge oder Satzung:** Ein Unternehmen hat aufgrund eines Vertrags oder einer Satzungsklausel das Recht, auf ein anderes Unternehmen einen beherrschenden Einfluss auszuüben.
- **Indirekte Kontrolle durch Aktionärsvereinbarungen:** Ein Unternehmen, das Aktionär oder Gesellschafter eines anderen Unternehmens ist, übt durch eine Vereinbarung mit anderen Aktionären oder Gesellschaftern dieses anderen Unternehmens die alleinige Kontrolle über die Mehrheit der Stimmrechte aus.

Bei der Bewertung ist entscheidend, ob zwischen natürlichen oder juristischen Personen, die ganz oder teilweise auf dem gleichen Markt oder in benachbarten Märkten tätig sind, eine Verbindung im Sinne einer gemeinsam handelnden Gruppe besteht.¹⁶¹ Diese Voraussetzung des gemeinsamen Handelns wird erfüllt, wenn sich die betroffenen Personen abstimmen, um Einfluss auf die geschäftlichen Entscheidungen der Unternehmen zu nehmen, sodass diese nicht mehr als wirtschaftlich unabhängige Einheiten betrachtet werden können. Es ist dabei nicht notwendig, dass zwischen den beteiligten Personen vertragliche Beziehungen bestehen.¹⁶²

Im Ergebnis ist der unionsrechtliche Unternehmensbegriff weit auszulegen. Mehrere rechtlich selbstständige natürliche oder juristische Personen können im Beihilfenrecht als eine wirtschaftliche Einheit betrachtet werden, wenn eine funktionale, wirtschaftliche oder institutionelle Verbindung besteht, aufgrund derer eine Einheit das

¹⁶⁰ Vgl. VO (EU) 651/2014, Anhang I Art. 3 Abs. 3.

¹⁶¹ Vgl. VO (EU) 651/2014, Anhang I Art. 3 Abs. 3.

¹⁶² Vgl. VwG Gelsenkirchen 21.11.2023, 19 K 421/22, Rn 53.

Marktverhalten der anderen bestimmt.¹⁶³ Würde es genügen, ein Unternehmen in zwei formal getrennte Untereinheiten aufzuteilen – wobei eine die wirtschaftliche Tätigkeit unmittelbar ausübt und die andere die Verwaltung der ersten kontrolliert –, könnte dies die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über staatliche Beihilfen unterlaufen. Die verwaltende Einheit könnte staatliche Subventionen erhalten und diese im Interesse der gesamten wirtschaftlichen Einheit verwenden.¹⁶⁴ Die Beihilfemaximalkhöchstgrenzen werden daher nicht auf der Ebene einzelner juristischer oder natürlicher Personen, sondern auf der Ebene der wirtschaftlichen Einheit geprüft.

4.1.2 Unternehmensbegriff im nationalen Recht

Im österreichischen Förderregime fehlt eine einheitliche Legaldefinition des Begriffs „Unternehmen“. Eine eindeutige Bezugnahme auf den unionsrechtlichen Unternehmensbegriff fehlt. Weder das ABBAG-Gesetz noch die BMF-Richtlinien enthalten eine eigenständige Definition, und auch die FAQs treffen hierzu keine ausdrückliche Regelung. In den FAQs zu verschiedenen Förderprogrammen wird zwar eine Förderhöchstgrenze pro Unternehmen genannt, es bleibt jedoch ungeklärt, wie sich der Begriff „Unternehmen“ definiert und ob konzernrechtliche Zusammenhänge bei der Berechnung der Höchstbeträge zu berücksichtigen sind.¹⁶⁵ Daher ist ein Rückgriff auf die Gesetzesmaterialien erforderlich, um den Bedeutungsgehalt sowie die intendierte Reichweite des in den Förderregelungen verwendeten Unternehmensbegriffs näher zu bestimmen:

Am 15. März 2020 verabschiedete der österreichische Nationalrat in einer historischen Sonntagssitzung einstimmig ein umfassendes Gesetzespaket zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie. Dazu gehörten der COVID-19-Krisenbewältigungsfonds (COVID-19-FondsG) und das COVID-19-Maßnahmengesetz sowie Änderungen am gesetzlichen Budgetprovisorium 2020, am Bundesfinanzrahmengesetz 2019–2022, am Bundesgesetz über die Einrichtung einer Abbaubeteiligungsaktiengesellschaft (ABBAG-Gesetz) des Bundes, am Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz, am Arbeitsmarktservicegesetz und am Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (COVID-

¹⁶³ Ludwigs in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 68.

¹⁶⁴ Vgl. EuGH 10.01.2006, C-222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze*, Rn 114, ebenso VwG Gelsenkirchen 21.11.2023, 19 K 421/22, Rn 51.

¹⁶⁵ Vgl. Palmstorfer, Rückforderung von COFAG-Förderungen und Vertrauensschutz, Gutachten, unveröffentlicht, JKU Linz 03/2023, S. 4.

19-Gesetz).¹⁶⁶ Die mit dem Gesetzespaket geschaffenen nationalen Förderinstrumente waren dabei eng mit dem EU-Beihilfenrecht verzahnt. So enthält § 3b Abs. 3 ABBAG eine ausdrückliche Verpflichtung, dass Fördermaßnahmen mit den beihilferechtlichen Vorgaben der Europäischen Union im Einklang stehen müssen: *„Der Bundesminister für Finanzen hat im Einvernehmen mit dem Vizekanzler unter Beachtung der geltenden Vorgaben des EU-Beihilfenrechtes per Verordnung Richtlinien zu erlassen, die insbesondere nachstehende Regelungen zu enthalten haben.“*¹⁶⁷

1. Festlegung des Kreises der begünstigten Unternehmen,
2. Ausgestaltung und Verwendungszweck der finanziellen Maßnahmen,
3. Höhe der finanziellen Maßnahmen,
4. Laufzeit der finanziellen Maßnahmen,
5. Auskunfts- und Einsichtsrechte des Bundes oder des Bevollmächtigten.“

Die Erläuterungen zum § 3b ABBAG-Gesetz (BGBl I 12/2020) zeigen, dass der Begriff „Unternehmen“ an die Definition des Unternehmensgesetzbuchs (UGB) angelehnt ist: *„In Abs. 1 wird der Kreis der anspruchsberechtigten Unternehmen für Maßnahmen und Dienstleistungen gemäß § 2 Abs 1 Z 3 bzw § 2 Abs 2 Z 7 definiert. Es gilt der Unternehmensbegriff nach §§ 1, 2 UGB. Zielgruppe sind sämtliche heimischen Unternehmen, unabhängig von Rechtsform und Unternehmensgröße.“*¹⁶⁸

§ 1 Abs. 1 UGB bestimmt, dass als Unternehmer jene Personen gelten, die ein Unternehmen betreiben. Das Merkmal, dass ein Unternehmer nach Abs. 1 ein Unternehmen „betreiben“ muss, schafft den rechtlichen Zusammenhang zwischen dem Unternehmen als solcher und dem Inhaber als dessen Rechtsträger.¹⁶⁹ Eine genauere Definition des Unternehmensbegriffs erfolgt in Abs. 2, wonach darunter jede auf Dauer ausgerichtete Organisation einer selbstständigen wirtschaftlichen Tätigkeit zu verstehen ist, unabhängig davon, ob eine Gewinnerzielungsabsicht besteht. Die

¹⁶⁶ Vgl. *Parlament Österreich*, Nationalrat beschließt umfassendes Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus, https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2020/pk0263#XXVII_A_00396 (abgerufen am 27.06.2025), ebenso COVID-19 Gesetz, BGBl. I Nr. 12/2020.

¹⁶⁷ Vgl. § 3b ABBAG-Gesetz, BGBl I 12/2020.

¹⁶⁸ Vgl. Initiativantrag 396/A 27. GP, S. 10.

¹⁶⁹ Vgl. *Straube/Ratka/Jost* in *Straube/Ratka/Rauter*, UGB I⁴ (2019) § 1, Rz 21

Begriffsbestimmung des UGB ist nicht zwangsläufig deckungsgleich mit anderen Gesetzen (z.B. § 933b ABGB, § 1 KartG, § 2 UStG, § 1 HVertrG, § 1 PHG, § 1 URG und § 2 BVergG). Dennoch attestiert *Dehn* § 1 UGB eine gewisse Leitbildfunktion auf, da das UGB als zentrale Kodifikation des Wirtschaftsrechts dient.¹⁷⁰ Das UGB unterscheidet drei verschiedene Unternehmertatbestände: Den Unternehmer kraft Betreibens (§ 1), den Unternehmer kraft Rechtsform (§ 2) und den Unternehmer kraft Eintragung (§ 3). Während gemäß § 1 ein Unternehmer ein Unternehmen tatsächlich „betreiben“ muss, reichen bei den Unternehmern nach §§ 2 und 3 die Erfüllung bestimmter Formalkriterien aus, etwa die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rechtsform oder eine fehlerhafte Eintragung ins Firmenbuch.¹⁷¹

Damit wird der Unterschied zwischen den beiden Rechtssystemen deutlich. Während das österreichische Unternehmensrecht Kapitalgesellschaften gemäß § 2 UGB allein aufgrund ihrer Rechtsform als Unternehmen anerkennt, basiert der Unternehmensbegriff des Unionsrechts auf einem funktionalen Ansatz.¹⁷² Der Unionsrechtliche Begriff konzentriert sich im Gegensatz zum österreichischen Recht weniger auf die rechtliche Einheit, sondern vielmehr auf die wirtschaftliche Tätigkeit sowie mögliche funktionale, wirtschaftliche oder institutionelle Verbindungen zwischen mehreren Einheiten.¹⁷³

Diese Unterschiede im österreichischen Förderungsregime bedeuten jedoch nicht, dass der nationale Gesetzgeber dem Unionsrecht keine Bedeutung beigemessen hat. Die COFAG-Förderungen zeigen, dass in Österreich eine Mischform aus nationalem und unionsrechtlichem Unternehmensverständnis zur Anwendung kommt.¹⁷⁴ Die im Rahmen des befristeten Beihilfenrahmens unter Punkt 3.1 und 3.12 genehmigten Förderrichtlinien (FKZ 800.000, Umsatzersatz, Ausfallbonus und Verlustersatz) enthalten unter anderem die Definition des Begriffs „Unternehmen in Schwierigkeiten“ gemäß Art. 2 Z 18 der AGVO 651/2014/EU. Damit wird auf das Unionsrecht zurückgegriffen. Ein Unternehmen gilt u.a. demnach als „in Schwierigkeiten“, wenn:¹⁷⁵

¹⁷⁰ Vgl. *Straube/Ratka/Jost* in *Straube/Ratka/Rauter*, UGB I⁴, § 1 UGB, Rz 44.

¹⁷¹ Vgl. *Straube/Ratka/Jost* in *Straube/Ratka/Rauter*, UGB I⁴, § 1 UGB, Rz 20.

¹⁷² Vgl. *Kühnert* in *Egger/Harsdorf-Borsch*, Kartellrecht (2022), Rn 35.

¹⁷³ Vgl. *Ludwigs* in *Dauses/Ludwigs*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 68.

¹⁷⁴ Vgl. *Palmstorfer*, Rückforderung von COFAG-Förderungen und Vertrauensschutz, Gutachten, unveröffentlicht, JKU Linz 03/2023, S. 4

¹⁷⁵ Vgl. VO (EU) 651/2014, Art. 2 Z 18.

- Das Unternehmen Gegenstand eines Insolvenzverfahrens ist oder erfüllt die innerstaatlichen Voraussetzungen für ein solches auf Antrag seiner Gläubiger,
- Das Unternehmen hat bereits eine Rettungsbeihilfe erhalten und der Kredit wurde noch nicht zurückgezahlt oder die Garantie ist noch nicht abgelaufen oder das Unternehmen hat eine Umstrukturierungsbeihilfe erhalten und unterliegt noch einem Umstrukturierungsplan,
- Für ein Unternehmen, das nicht als KMU gilt, lag in den letzten beiden Jahren der buchwertbasierte Verschuldungsgrad über 7,5, während das auf (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization) EBITDA basierende Zinsdeckungsverhältnis unter 1,0 lag.

Diese Begriffsvermischung im österreichischen Förderungsregime kann dahingehend interpretiert werden, dass der Unternehmensbegriff in den nationalen Förderungsrichtlinien zwar primär auf das Unternehmensgesetzbuch abstellt, in beihilferechtlichen Zusammenhängen jedoch die unionsrechtliche Definition berücksichtigt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass trotz des Fehlens einer ausdrücklichen Vorgabe zur Konzernbetrachtung im „*Befristeten Rahmen*“ der Europäischen Kommission aus einer systematischen Gesamtbetrachtung des EU-Beihilfenrechts abzuleiten ist, dass der unionsrechtliche Unternehmensbegriff – insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftliche Einheit – weiterhin Anwendung findet. Wäre eine Abweichung von dieser gefestigten Auslegung beabsichtigt gewesen, hätte die Kommission eine entsprechende Klarstellung im Text des Befristeten Rahmens vorgenommen. Das bloße Ausbleiben eines ausdrücklichen Verweises im Befristeten Beihilferahmen kann daher nicht als bewusste Abkehr vom unionsrechtlichen Begriffsverständnis interpretiert werden.¹⁷⁶

Diese Schlussfolgerung wird auch durch das zentrale Ziel des Beihilfenrechts gestützt, das auf die Vermeidung eines verzerrenden Subventionswettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten abzielt. Insofern verfolgt das Beihilfenrecht – vergleichbar mit dem Kartellrecht und den Grundfreiheiten – das übergeordnete Ziel, im Binnenmarkt gleiche

¹⁷⁶ Vgl. *Palmstorfer*, Rückforderung von COFAG-Förderungen und Vertrauensschutz, Gutachten, unveröffentlicht, JKU Linz 03/2023, S. 4 ff. ebenso vgl. Anfrage 14565 27. GP.

Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen. Daraus ergibt sich, dass Fördermaßnahmen, die eine Unternehmensbetrachtung ohne Berücksichtigung konzernrechtlicher Verflechtungen vornehmen, im Widerspruch zu den Grundprinzipien des EU-Beihilfenrechts stehen können. Eine konsequente Anwendung des unionsrechtlichen Unternehmensbegriffs wäre daher nicht nur beihilfenrechtlich geboten, sondern auch wettbewerbspolitisch notwendig.¹⁷⁷

Dieser Kritik schließt sich auch der Rechnungshof an. Er entgegnet dem Finanzministerium, dass der zitierte „funktionale Unternehmensbegriff“ seiner Auffassung nach einer Gesamtbetrachtung verbundener Unternehmen nicht entgegensteht. Vielmehr führt eine isolierte Betrachtung konzernmäßig verbundener Unternehmen nach Ansicht des Rechnungshofes zu wettbewerbsverzerrenden Effekten.¹⁷⁸

4.2 RÜCKFORDERUNGEN BEI ÜBERSCHREITUNG DER OBERGRENZE

Die Förderpraxis im Rahmen der COFAG-Zuschüsse ermöglichte es, dass mehrere rechtlich selbstständige Unternehmen innerhalb eines Konzerns jeweils eigenständig Anträge stellen und Zuschüsse erhalten konnten. Eine verpflichtende Betrachtung auf Konzernebene – etwa zur Einhaltung beihilferechtlicher Obergrenzen – fand dabei in den meisten Fällen nicht statt. Diese Regelung begünstigte bestimmte Konzernstrukturen und führte zu einer potenziell überhöhten Gesamtförderung. Vor diesem Hintergrund gewinnen Rückforderungen an Bedeutung, insbesondere dort, wo unionsrechtliche Vorgaben verletzt oder beihilferechtliche Obergrenzen überschritten wurden.

In diesem Zusammenhang ist die Unterscheidung zwischen neuen und bestehenden Beihilfen von zentraler Bedeutung – insbesondere für die Frage, inwiefern die Europäische Kommission bei einer Überschreitung der beihilferechtlichen Obergrenzen rückwirkende Rückforderungsansprüche geltend machen kann. Die Einstufung einer Beihilfe als „neu“ oder „bestehend“ liegt dabei nicht im Ermessen der

¹⁷⁷ Vgl. Kreitz, Der befristete Beihilfenrahmen der EU-Kommission unter besonderer Beachtung der Transparenzpflichten – Eine retrospektive Betrachtung, LKV 2022, S. 494.

¹⁷⁸ Vgl. Rechnungshof Österreich, COFAG und Zuschüsse an Unternehmen – Bericht des Rechnungshofes, Reihe BUND 2022/31, Rz. 34.4.

Kommission, sondern unterliegt der uneingeschränkten Kontrolle durch die Unionsgerichte.¹⁷⁹

Die Unionsgerichte haben entscheidend zur Klärung beigetragen, unter welchen Voraussetzungen eine staatliche Maßnahme als neue Beihilfe einzustufen ist. Dabei steht insbesondere die Frage im Mittelpunkt, inwieweit Änderungen an einer bestehenden Beihilfe als wesentlich zu bewerten sind und damit zu einer neuen, genehmigungspflichtigen Beihilfe führen.¹⁸⁰

Einen grundlegenden Maßstab liefert das Urteil *Namur-Les Assurances*¹⁸¹, in dem das Gericht betont, dass nicht die Höhe der finanziellen Unterstützung oder der Umfang der Tätigkeit des Begünstigten entscheidend ist, sondern vielmehr die Bestimmungen, die der Beihilfe zugrunde liegen. Solange diese Bestimmungen, einschließlich der Modalitäten und Beschränkungen, unverändert bleiben, ist nicht von einer neuen oder umgestaltenden Beihilfe auszugehen.¹⁸²

Eine weitere wichtige Leitentscheidung stellt die sogenannte *Heineken-Rechtsprechung*¹⁸³ dar, welche die Unterscheidung zwischen substantiellen und formalen Änderungen an den beihilferechtlichen Regelungen schärft. Nur dann, wenn eine Änderung die Substanz der ursprünglichen Vorschriften betrifft und damit eine wesentliche Änderung erfolgt, liegt eine neue Beihilfe vor. Rein formale Anpassungen, die keine Auswirkungen auf die Wettbewerbslage haben, bleiben hingegen ohne beihilfenrechtliche Relevanz.¹⁸⁴

Konkretisiert wurde dieser Ansatz durch die Schlussanträge von Generalanwalt Fennelly im Verfahren *Sardegna Lines/Kommission*¹⁸⁵. Dort wurde betont, dass insbesondere Änderungen des Inhalts des gewährten Vorteils – beispielsweise der Ersatz eines zinsvergünstigten Darlehens durch einen direkten Zuschuss – oder Gesamtbeihilfevolumens wesentliche Änderungen darstellen können. In dem

¹⁷⁹ Vgl. *Cremer in Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁶ (2022), Art. 108 AEUV, Rz. 3.

¹⁸⁰ Vgl. *Rusche in Immenga/Mestmäcker*, Wettbewerbsrecht⁶ (2022), Art. 108 AEUV, Rz. 13.

¹⁸¹ Vgl. EuGH 09.08.1994, C-44/93, u.a. *Namur-Les assurances de crédit SA/Belgien*, Rz. 28 und 35.

¹⁸² Vgl. *Rusche in Immenga/Mestmäcker*, Wettbewerbsrecht⁶ (2022), Art. 108 AEUV, Rz. 13.

¹⁸³ Vgl. EuGH 09.10.1984, C-91/83 und C-127/83, *Heineken*, Rz. 21 f.

¹⁸⁴ Vgl. *Rusche in Immenga/Mestmäcker*, Wettbewerbsrecht⁶ (2022), Art. 108 AEUV, Rz. 14.

¹⁸⁵ Vgl. EuGH 13.04.2000, C-15/98 und C-105/99, *Sardegna Lines/Kommission*, Rz. 66 bis 75.

genannten Fall wurde eine neue Beihilfe angenommen, da sowohl die Kriterien für die Auswahl der Begünstigten als auch der Auszahlungsmechanismus verändert wurden.¹⁸⁶ Diese Sichtweise findet Bestätigung in der neueren Rechtsprechung des EuGH, insbesondere im Urteil *Finanzamt Linz*¹⁸⁷. Der Gerichtshof stellte dort klar, dass eine Änderung der Auswahlkriterien für Beihilfeempfänger keineswegs als rein formale oder verwaltungstechnische Maßnahme abgetan werden kann. Vielmehr handelt es sich um eine Änderung, die die beihilferechtliche Bewertung der Maßnahme im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV maßgeblich beeinflussen kann und daher grundsätzlich der Notifizierungspflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV unterliegt.¹⁸⁸

Von besonderer Relevanz ist auch die gefestigte Rechtsprechung¹⁸⁹ zur Verlängerung befristeter Beihilfen. Bereits mehrfach wurde festgestellt, dass eine ursprünglich zeitlich begrenzte Maßnahme durch ihre Verlängerung – unabhängig vom materiellen Gehalt – und eine Erhöhung des Gesamtvolumens der Beihilfe um 50 % eine wesentliche Änderung darstellt und zur neuen Beihilfe wird.¹⁹⁰

Ein weiterer bedeutender Aspekt betrifft die Erhöhung des finanziellen Gesamtvolumens einer Beihilfe. In einem einschlägigen Verfahren¹⁹¹, das sich mit dem Überschreiten der ursprünglich bei der Kommission angemeldeten Mittel befasste, wurde entschieden, dass eine Überschreitung um mehr als 20 % regelmäßig als wesentliche Änderung zu werten ist. Dies gilt insbesondere bei parafiskalisch finanzierten Maßnahmen, bei denen die tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel unerwartet über die prognostizierten Werte hinausgehen. Auch ohne Änderung der Rechtsgrundlagen entsteht in solchen Fällen eine neue Beihilfe, die erneut notifiziert werden muss.¹⁹²

Eine Beihilfe, die ursprünglich genehmigt wurde, wird durch einen Durchführungsfehler und einen Verstoß des Mitgliedstaats gegen eine Genehmigungsbedingung zu einer neuen und rechtswidrigen Beihilfe.¹⁹³

¹⁸⁶ Vgl. *Rusche in Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht*⁶ (2022), Art. 108 AEUV, Rz. 15.

¹⁸⁷ Vgl. EuGH 14.11.2019, C-585/17, *Finanzamt Linz*.

¹⁸⁸ Vgl. EuGH 14.11.2019, C-585/17, *Finanzamt Linz*, Rn. 61.

¹⁸⁹ Vgl. EuGH 20.05.2010, C-138/09, *Todaro*.

¹⁹⁰ Vgl. *Rusche in Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht*⁶ (2022), Art. 108 AEUV, Rz. 15.

¹⁹¹ Vgl. EuGH 20.09.2018, C-510/16, *Carrefour*.

¹⁹² Vgl. *Rusche in Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht*⁶ (2022), Art. 108 AEUV, Rz. 16.

¹⁹³ Vgl. *Rusche in Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht*⁶ (2022), Art. 108 AEUV, Rz. 17.

Insgesamt zeigt sich, dass die Abgrenzung zwischen bestehenden und neuen Beihilfen stark vom materiellen Gehalt der zugrundeliegenden Rechtsvorschriften und deren Änderungen abhängt. Rein formale oder verwaltungstechnische Anpassungen ohne Auswirkungen auf den Wettbewerb genügen nicht, um eine neue Beihilfe anzunehmen. Wesentlich bleibt die Frage, ob eine Änderung geeignet ist, den Beihilfecharakter oder die wettbewerbliche Wirkung der Maßnahme zu beeinflussen.

4.2.1 Qualifikation als bestehende Beihilfe

Zu den in Art. 1 lit. b Verfahrensverordnung (VerfVO) abschließend aufgeführten fünf Kategorien bestehender Beihilfen gehören insbesondere zwei praktisch besonders bedeutsame Gruppen. Erstens zählen dazu (Alt-)Beihilfen – sowohl Beihilferegungen als auch Einzelbeihilfen –, die bereits vor dem Inkrafttreten des AEU-Vertrags in einem Mitgliedstaat eingeführt wurden und weiterhin anwendbar sind. Zweitens umfasst dieser Begriff Beihilfen, die entweder von der Kommission im Vorprüf- oder Hauptprüfverfahren oder vom Rat genehmigt wurden.¹⁹⁴ Ebenso zählen dazu Beihilfen, zu denen die Kommission trotz erfolgter Notifizierung innerhalb von zwei Monaten keine Stellung genommen hat und der Mitgliedstaat der Kommission vor Durchführung der Beihilfe und nach Ablauf der Zweimonatsfrist angezeigt hat.¹⁹⁵ Darüber hinaus gelten drittens Beihilfen als bestehend, wenn sie nach Ablauf der Vorprüfungsfrist als stillschweigend genehmigt gelten (Art. 4 Abs. 6 VerfVO). Viertens gehören dazu Beihilfen, die zwar formell rechtswidrig gewährt wurden, für die jedoch die Rückforderungsfrist bereits verjährt ist. Schließlich werden gemäß Art. 1 lit. b VerfVO auch solche Maßnahmen als bestehende Beihilfen eingestuft, für die nachgewiesen werden kann, dass sie zum Zeitpunkt ihrer Einführung keine Beihilfen darstellten und erst durch die Entwicklung des Binnenmarktes diesen Status erhielten.¹⁹⁶

Eine notifizierungspflichtige Änderung einer bestehenden Beihilfe oder Beihilferegung liegt vor, wenn zentrale Parameter wie Beihilfesatz, Begünstigtenkreis, Gewährungszeitraum oder Fördervoraussetzungen angepasst werden. Dies gilt insbesondere, wenn die gesetzliche Grundlage geändert wird.

¹⁹⁴ Ludwigs in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 337.

¹⁹⁵ Vgl. Cremer in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV⁶ (2022), Art. 108 AEUV, Rz. 3.

¹⁹⁶ Vgl. Ludwigs in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 338.

Ebenso gilt eine bestehende Beihilferegulierung als geändert, wenn sie anders angewandt wird als der Kommission mitgeteilt. Maßgeblich sind dabei die Notifizierungsunterlagen und die ergänzenden Erläuterungen des Mitgliedstaats. Weicht die tatsächliche Anwendung von diesen ab, bedarf sie einer erneuten Prüfung durch die Kommission.¹⁹⁷

Bestehende Beihilfen gemäß Art. 1 lit. b VerfVO werden nur auf Initiative der Kommission gemäß den Art. 21 bis 23 VerfVO auf ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt überprüft. Solange die Kommission nicht ausdrücklich deren Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt festgestellt hat, dürfen sie weiterhin angewendet werden.¹⁹⁸ Ergeben sich im Zuge der Überprüfung bestehender Beihilfen Zweifel an deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt, kann die Kommission dem betroffenen Mitgliedstaat nach Anhörung zweckdingliche Maßnahmen zur Anpassung oder Abschaffung der Maßnahmen vorschlagen. Nach Art. 22 VerfVO zielen zweckdienliche Maßnahmen auf die Umgestaltung, Änderung oder vollständige Aufhebung der Beihilfe ab. Diese Vorschläge sind unverbindlich, entfalten jedoch eine rechtsverbindliche Wirkung, wenn der Mitgliedstaat ihnen zustimmt (Art. 23 Abs. 1 VerfVO).¹⁹⁹ Wird die Zustimmung verweigert, kann die Kommission ein förmliches Prüfverfahren einleiten, das in einer Anordnung zur Umgestaltung oder Abschaffung der Beihilfe münden kann. Eine bestehende Beihilfe wird erst durch eine entsprechende Abänderungs- oder Negativentscheidung rechtswidrig. Eine solche Entscheidung wirkt nur für die Zukunft, da bestehende Beihilfen nicht dem Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV unterliegen. Rückforderungsansprüche kann die Kommission nicht geltend machen.²⁰⁰

Im Zusammenhang mit den COFAG-Förderungen argumentieren Eisenberg/Holzmann, dass bei einer von der Kommission genehmigten nationalen Förderrichtlinie und der Auszahlung von Förderungen je Unternehmen – und nicht je Unternehmensverbund – von einer bestehenden, genehmigten Beihilfe auszugehen sei. Eine Rückforderung dieser Beihilfen komme daher nicht in Betracht, da sie gemäß

¹⁹⁷ Vgl. Wallenberg/Schütte in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 108 AEUV, Rz. 15.

¹⁹⁸ Vgl. Ludwigs in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 337.

¹⁹⁹ Vgl. Eisenberger/Holzmann, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15, S. 77.

²⁰⁰ Vgl. Eisenberger/Holzmann, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15, S. 77.

den genehmigten Richtlinien ausgezahlt wurden. Abweichungen von den genehmigten Richtlinien würden in der Regel einen Verstoß gegen das Durchführungsverbot darstellen. Sollte die Kommission jedoch zu dem Schluss kommen, dass die Förderhöchstgrenze nur je Unternehmensverbund hätte gewährt werden dürfen, könnte sie lediglich mit Wirkung für die Zukunft die Unvereinbarkeit der Beihilfen mit dem Binnenmarkt feststellen.²⁰¹

4.2.2 Qualifikation als Neubeihilfe

Im Folgenden wird – basierend auf der in Kapitel 4.2 dargestellten unionsrechtlichen Rechtsprechung – geprüft, inwieweit genehmigte Beihilfen aufgrund einer abweichenden Förderpraxis bzw. einer fehlenden Konzernbetrachtung als Neubeihilfe einzustufen sind.

Neue Beihilfen unterliegen einer präventiven Überprüfung. Es besteht eine Anmeldepflicht gemäß Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV, ein Durchführungsverbot nach Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV sowie die Möglichkeit für die Kommission, eine Aussetzungsanordnung gemäß Art. 13 Abs. 1 VerfVO zu erlassen.²⁰²

Neue Beihilfen - in Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV ist von „*jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen*“ die Rede²⁰³ - sind diejenigen, die keine bestehende Beihilfen sind und daher wird in Art 1 lit c VerfVO der Begriff „neue Beihilfe“ negativ abgegrenzt:²⁰⁴ „*neue Beihilfen*“ *alle Beihilfen, also Beihilferegulungen und Einzelbeihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen*“.²⁰⁵ Im Jahr 2004 legte die Kommission in Art 4 der Verordnung 794/2004 eine Legaldefinition für wesentliche Änderungen fest, die auf der bestehenden Rechtsprechung aufbaut.²⁰⁶ Die auf Art. 33 VerfVO gestützte Durchführungs-VO Nr. 794/2004 der Kommission definiert in Art. 4 eine Änderung als „*jede Änderung, außer einer Änderung rein formaler oder verwaltungstechnischer Art, die keinen Einfluss auf die Würdigung der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahmen mit*

²⁰¹ Vgl. Eisenberger/Holzmann, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15, S. 77.

²⁰² Vgl. Ludwigs in Dauses/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 337.

²⁰³ Vgl. Cremer in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV⁶ (2022), Art. 108 AEUV, Rz. 4.

²⁰⁴ Vgl. Ludwigs in Dauses/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 340.

²⁰⁵ VO (EU) 2015/1589, Art 1 lit c.

²⁰⁶ Vgl. Rusche in Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht⁶ (2022), Art. 108 AEUV, Rz. 15.

dem Gemeinsamen Markt haben kann“.²⁰⁷ Darüber hinaus liegt eine Änderung oder Umgestaltung einer bestehenden Beihilfe gemäß Art. 4 der Durchführungs-VO vor, wenn die Mittel um mehr als 20 % erhöht werden, eine genehmigte Beihilferegulation um bis zu sechs Jahre verlängert wird – mit oder ohne Erhöhung der Fördermittel – oder wenn strengere Förderkriterien, eine reduzierte Beihilfeintensität oder eine Einschränkung der förderfähigen Ausgaben eingeführt werden.²⁰⁸ Eine ursprüngliche Beihilfenregelung wird nur dann als neue Beihilfenregelung eingestuft, wenn sie in wesentlichem Umfang von der Genehmigungsentscheidung abweicht. Sofern das neue Element klar von der bestehenden Regelung trennbar ist und eine eigenständige Maßnahme darstellt, unterliegt ausschließlich dieser abtrennbare Teil der Notifizierungspflicht gemäß Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV bzw. Art. 2 Abs. 1 VerfVO.²⁰⁹ Die Einordnung als „neue Beihilfe“ betrifft dabei nicht die gesamte ursprüngliche genehmigte Beihilfe, sondern nur den Teil, der von der Genehmigung abweicht – also z. B. den überschreitenden Betrag oder die rechtswidrige Anwendung unter veränderten Umständen.²¹⁰ Hingegen verliert eine bestehende Beihilfe, die unter Verstoß gegen die von der Kommission oder dem Rat festgelegten Vereinbarkeitsbedingungen geändert wird, insgesamt ihren Status als genehmigte Beihilfe und kann nicht mehr als solche betrachtet werden.²¹¹ Es liegt somit eine neue, nicht notifizierte Beihilfe. Die Kommission bewertet die materielle Vereinbarkeit einer neuen Beihilfe mit dem Binnenmarkt. Stellt sich heraus, dass die Beihilfe unvereinbar ist, muss sie nach Durchführung eines formellen Prüfverfahrens zurückgefordert werden. Laut der Rechtsprechung des EuGH ist die Rückforderung rechtswidrig gewährter Beihilfen eine „logische Folge“ der Verletzung des Durchführungsverbots, wenn die Beihilfe als mit dem Binnenmarkt unvereinbar eingestuft wird (Negativbeschluss). In diesem Fall steht der Kommission kein Ermessensspielraum zu; die Rückforderung ist zwingend erforderlich. Ziel dieser Maßnahme ist es, die negativen Auswirkungen der rechtswidrigen Beihilfe vollständig zu neutralisieren, weshalb der gesamte Beihilfebetrug einschließlich Zinsen zurückgefordert werden muss. Die Rückforderung erfolgt durch die Mitgliedstaaten gemäß ihrem nationalen

²⁰⁷ Vgl. *Ludwigs in Dauses/Ludwigs*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 340.

²⁰⁸ Vgl. *Ludwigs in Dauses/Ludwigs*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 340, ebenso VO (EG) Nr 794/2004, Art 4.

²⁰⁹ Vgl. *Ludwigs in Dauses/Ludwigs*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 340.

²¹⁰ Vgl. EuGH 21.03.2002, C-36/00, *Königreich Spanien/Kommission*, Rn 24.

²¹¹ Vgl. *Ludwigs in Dauses/Ludwigs*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 340, ebenso EuGH 25.10.2017, C-467/15, *Kommission/Italien*, Rn 49 und Rn 54.

Recht. Diese sind gemäß Art. 16 Abs. 3 VerfVO verpflichtet, unverzüglich alle notwendigen Maßnahmen, einschließlich vorläufiger Schritte, zu ergreifen. Die genaue Durchführung der Rückforderung wird in einer separaten Rückforderungsmitteilung festgelegt.²¹²

Die fehlende Konzernbetrachtung im Rahmen der COFAG-Förderpraxis könnte zur Qualifikation als Neubeihilfe führen, wenn dadurch die unionsrechtlich zulässige Beihilfehöchstgrenze überschritten wurde. Zwar liefert die Rechtsprechung des EuGH – insbesondere zu den Kriterien wesentlicher Änderungen von Beihilferegelungen – wichtige Maßstäbe zur Abgrenzung von bestehenden und neuen Beihilfen, sie ist jedoch auf die konkrete Frage der Zurechnung innerhalb eines Konzerns nicht eindeutig übertragbar. Insbesondere fehlt bislang eine ausdrückliche EuGH-Entscheidung, die sich mit der beihilferechtlichen Relevanz einer unterlassenen Konzernbetrachtung bei der Anwendung einer genehmigten Beihilfenregelung befasst.²¹³ Vor diesem Hintergrund gewinnt die Entscheidung des VG Gelsenkirchen besondere Bedeutung: Das Gericht qualifizierte eine Förderung an eine einzelne Gesellschaft innerhalb eines Vereinsverbunds (DJH) als einem gesamten wirtschaftlichen Verbund zurechenbar und stellte damit auf die tatsächliche wirtschaftliche Einheit ab. Daraus folgte die Überschreitung der unionsrechtlichen Höchstgrenze und die Schlussfolgerung einer neuen, rechtswidrigen Beihilfe.²¹⁴ Diese Argumentation lässt sich auf die COFAG-Förderpraxis übertragen, wenn mehrere rechtlich selbstständige, jedoch wirtschaftlich verbundene Unternehmen eines Konzerns jeweils eigenständige Förderungen erhielten, ohne dass dabei eine konsolidierte Betrachtung stattfand. In einem solchen Fall liegt eine wesentliche Abweichung von der genehmigten Beihilferegelung vor, die eine Neubeihilfe im Sinne von Art. 108 Abs. 3 AEUV begründet. Die Missachtung einer konsolidierten Betrachtung wirtschaftlich verbundener Unternehmen bei der Vergabe von COFAG-Fördermitteln führt nicht nur zur Gefahr einer Überschreitung der unionsrechtlich zulässigen Beihilfehöchstgrenze, sondern auch zu systematischen Wettbewerbsverzerrungen.

²¹² Vgl. *Eisenberger/Holzmann*, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15, S. 77.

²¹³ Vgl. *Palmstorfer*, Rückforderung von COFAG-Förderungen und Vertrauensschutz, Gutachten, unveröffentlicht, JKU Linz (2023), S. 12ff.

²¹⁴ Vgl. *Malhorta* in *Jäger/Haslinger*, Neues aus der Beihilfenpraxis österreichischer und deutscher Gerichte (2024), S. 614.

5 MAßNAHMEN ZUR BEGRENZUNG DER RÜCKFORDERUNGEN

5.1 BERUFUNG AUF DEN UNIONSRECHTLICHEN GRUNDSATZ DES VERTRAUENSSCHUTZES

Die Rückforderung rechtswidriger staatlicher Beihilfen durch die Europäische Kommission ist in Art. 16 der Verordnung (EU) 2015/1589 geregelt. Danach ist der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet, auf Grundlage eines negativen Kommissionsbeschlusses sämtliche Maßnahmen zu ergreifen, um die rechtswidrige Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern.²¹⁵ Diese Rückforderung erfolgt einschließlich der Zinsen, welche nach einem von der Kommission festgelegten angemessenen Zinssatz für den Zeitraum von der Gewährung der Beihilfe bis zu deren tatsächlicher Rückzahlung zu berechnen sind.²¹⁶ Die Rückzahlung hat unverzüglich zu erfolgen und richtet sich nach den nationalen Verfahren des jeweiligen Mitgliedstaats, soweit diese eine sofortige und tatsächliche Vollstreckung des Rückforderungsbeschlusses gewährleisten.²¹⁷ Zudem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, im Rahmen etwaiger nationaler Gerichtsverfahren alle notwendigen verfahrensrechtlichen Schritte zu unternehmen, einschließlich der Anordnung vorläufiger Maßnahmen, sofern dies zur Sicherstellung der Rückzahlung erforderlich ist.²¹⁸

Allerdings findet die Rückforderung ihre Grenze in den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts.²¹⁹ Diese sind zwar weder im Vertrag über die Europäische Union (EUV) noch im AEUV kodifiziert, wurden jedoch von den allgemeinen Rechtsgrundsätzen abgeleitet, die in den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten übereinstimmend anerkannt sind. Zu diesen Grundsätzen zählen insbesondere die Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes.²²⁰ Dabei ist das Gebot der Rechtssicherheit ein grundlegendes Strukturprinzip jeder rechtsstaatlichen Ordnung. Dieses verlangt, dass Rechtsnormen klar und deutlich gefasst sind, sodass

²¹⁵ Vgl. VO (EU) 2015/1589, Art. 16 Abs. 1 S. 1.

²¹⁶ Vgl. VO (EU) 2015/1589, Art. 16 Abs. 2.

²¹⁷ Vgl. VO (EU) 2015/1589, Art. 16 Abs. 3 S. 1.

²¹⁸ Vgl. VO (EU) 2015/1589, Art. 16 Abs. 3 S. 2.

²¹⁹ Vgl. VO (EU) 2015/1589, Art. 16 Abs. 1 S. 2.

²²⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission — Bekanntmachung der Kommission über die Rückforderung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer staatlicher Beihilfen, ABI 2019 C 247/1, Rn 32.

die betroffenen Personen ihre Rechte und Pflichten eindeutig erkennen und ihr Verhalten entsprechend ausrichten können.²²¹ Die Unionsgerichte legen den Grundsatz der Rechtssicherheit restriktiv aus und akzeptieren eine Begrenzung der Rückforderungspflicht nur in Ausnahmefällen an, deren Vorliegen jeweils anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls sorgfältig zu prüfen ist, etwa bei außergewöhnlich langer Untätigkeit der Kommission, die eine offensichtliche Verletzung ihrer Sorgfaltspflicht erkennen lässt.²²²

Aus dem übergeordneten Grundsatz der Rechtssicherheit leitet sich der Grundsatz des Vertrauensschutzes ab, der ebenfalls sowohl von den Organen der Europäischen Union als auch von den Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Befugnisse zu beachten ist.²²³ Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH kann ein schutzwürdiges Vertrauen eines Wirtschaftsteilnehmers gegenüber einer für den Vollzug des Unionsrechts zuständigen Stelle nur unter drei kumulativen Voraussetzungen entstehen.²²⁴ Der EuGH²²⁵ führt hierzu aus:

„Aus der Rechtsprechung ergibt sich ferner, dass sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes jeder berufen kann, der sich in einer Lage befindet, aus der hervorgeht, dass die Gemeinschaftsverwaltung bei ihm durch präzise Zusicherungen begründete Erwartungen geweckt hat (Urteile vom 16. Dezember 1987, Delauche/Kommission, 111/86, Slg. 1987, 5345, Randnr. 24, vom 25. Mai 2000, Kögler/Gerichtshof, C-82/98 P, Slg. 2000, I-3855, Randnr. 33, und vom 22. Juni 2006, Belgien und Forum 187/Kommission, C-182/03 und C-217/03, Slg. 2006, I-5479, Randnr. 147).“

Darüber hinaus stellt der EuGH klar, dass:

„Die gegebenen Zusicherungen müssen außerdem im Einklang mit den anwendbaren Rechtsnormen stehen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. Juni 1985,

²²¹ Vgl. Rintelen/Wolf in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 43, Rn. 96; ebenso EuGH. 15.2.1996, C-63/93, Duff u. a., Rn. 20.

²²² Vgl. Mitteilung der Kommission - Bekanntmachung der Kommission über die Rückforderung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer staatlicher Beihilfen, ABI 2019 C 247/1, Rn. 35.

²²³ Vgl. Kokott, Das Steuerrecht der Europäischen Union (2018), S. 17 ff., ebenso EuGH 9.7.2015, C-183/14, Salomie und Oltean, Rn. 30.

²²⁴ Vgl. Drechsler in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 92.

²²⁵ EuGH 24.3.2011, C-369/09, ISD Polska et al/Kommission, Rn. 123.

Pauvert/Rechnungshof, 228/84, Slg. 1985, 1969, Randnrn. 14 und 15, und vom 6. Februar 1986, Vlachou/Rechnungshof, 162/84, Slg. 1986, 481, Randnr. 6).“

In den vergangenen Jahren hat der Gerichtshof diese dreigliedrige Struktur systematisch herausgearbeitet.²²⁶

1. **Vertrauenstatbestand:** Zum einen muss die unionale oder mitgliedstaatliche Stelle dem Betroffenen eine bestimmte, also inhaltlich hinreichend konkrete und präzise Zusicherung erteilt haben. Diese Zusicherung darf jedoch nicht gegen Unionsrecht verstoßen; insbesondere muss die zusichernde Behörde hierfür zuständig und rechtlich befugt gewesen sein. Der zugrunde liegende Gedanke ist jener der Selbstbindung der Verwaltung, die nur im Rahmen ihrer Kompetenzen Vertrauenstatbestände schaffen kann. Dabei ist keine besondere Form der Erklärung erforderlich – auch eine formlose Zusicherung kann genügen –, während ein bloßes Unterlassen oder ein strukturelles Vollzugsdefizit keinen hinreichenden Erklärungswert besitzt. Darüber hinaus darf die Zusicherung nicht an (unerfüllte) Bedingungen geknüpft gewesen sein. Zudem muss sie ursächlich für die beim Betroffenen geweckten Erwartungen gewesen sein und diesen dazu veranlasst haben, konkrete Entscheidungen oder Maßnahmen im Vertrauen auf den Fortbestand der Rechtslage zu treffen.²²⁷

2. **Vernünftiges Vertrauen:** Zum anderen muss die Zusicherung geeignet gewesen sein, berechtigtes Vertrauen beim Adressaten zu begründen.²²⁸ Eine Berufung auf den Vertrauensschutzgrundsatz ist dabei nur insoweit möglich, als die Union selbst – insbesondere ihre Organe – durch ihr Verhalten eine Situation geschaffen hat, die ein berechtigtes Vertrauen hervorrufen konnte.²²⁹

Ob ein Wirtschaftsteilnehmer in diesem Sinne ein sogenanntes „vernünftiges Vertrauen“ betätigt hat, beurteilt der EuGH auf Grundlage einer objektivierten

²²⁶ Vgl. Drechsler in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 92.

²²⁷ Vgl. Drechsler in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 93.

²²⁸ Vgl. Drechsler in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 94.

²²⁹ Vgl. Eisenberger/Holzmann, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15, S. 78; ebenso EuGH 18.5.2000, C-107/97, Rombi und Arkopharma, Rn 67.

Betrachtungsweise, bei der alle relevanten Umstände des Einzelfalls in die Gesamtwürdigung einbezogen werden. Maßgeblich ist dabei die Perspektive eines umsichtigen und besonnenen Wirtschaftsteilnehmers. So wird etwa von Empfängern staatlicher Beihilfen verlangt, sich vor Auszahlung der Beihilfe darüber zu vergewissern, ob das in Art. 108 Abs. 3 AEUV vorgesehene Notifizierungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Unkenntnis über Umstände, die ein sorgfältiger Marktteilnehmer hätte kennen müssen, kann demnach keinen Vertrauensschutz begründen.²³⁰ Diese Sorgfaltspflicht gilt ausdrücklich auch für kleine Unternehmen.²³¹

Die Pflicht zur eigenständigen Prüfung der Beihilferechtslage greift sogar dann, wenn nationale Stellen fehlerhafte oder irreführende Auskünfte zur beihilferechtlichen Zulässigkeit der Förderung erteilen. Damit unterstreicht der EuGH, dass die Verantwortung für die Einhaltung des Beihilferechts maßgeblich beim Empfänger verbleibt. So stellt der EuGH²³² in seiner Entscheidung „Alcan I“ klar, dass ein „sorgfältiger Gewerbetreibender“ grundsätzlich in der Lage sei, sich über die Einhaltung der beihilferechtlichen Vorgaben zu vergewissern. Eine fehlerhafte behördliche Beratung vermag diese Pflicht nicht auszusetzen. Vielmehr betont der Gerichtshof in „Alcan II“²³³, dass der Empfänger nicht von seiner Verantwortung entbunden werde – selbst wenn die rechtswidrige Beihilfe auf einem schwerwiegenden Fehler der nationalen Behörde beruhe, der eine Rücknahme der Maßnahme als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen ließe.²³⁴ Andernfalls liefe dies darauf hinaus, den Artikeln 107 und 108 AEUV ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen.²³⁵

3. **Berechtigte Erwartungen:** Ein zentrales Kriterium für die Anwendbarkeit des unionsrechtlichen Vertrauensschutzes ist schließlich das Erfordernis

²³⁰ Vgl. Drechsler in Dausies/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 94, ebenso EuGH 20.9.1990, C-5/89, *Kommission/Deutschland*, „Alcan I“, Rz. 14 f.

²³¹ Vgl. Mitteilung der Kommission - Bekanntmachung der Kommission über die Rückforderung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer staatlicher Beihilfen, ABI 2019 C 247/1, Rn 41.

²³² Vgl. EuGH 20.9.1990, C-5/89, *Kommission/Deutschland*, Rn. 14 f.

²³³ Vgl. EuGH 20.3.1997, C-24/95, *Rheinland-Pfalz/Alcan*, Rn. 41.

²³⁴ Vgl. Sutter in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV Art 108 AEUV Rz 117

²³⁵ Vgl. Mitteilung der Kommission - Bekanntmachung der Kommission über die Rückforderung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer staatlicher Beihilfen, ABI 2019 C 247/1, Rn 40.

berechtigter Erwartungen. Der EuGH betont, dass sich grundsätzlich niemand auf ein Vertrauen in eine unionsrechtswidrige Behandlung berufen kann. Der Vertrauensschutz kann daher nur innerhalb des rechtlich zulässigen Handlungsspielraums der Union oder der Mitgliedstaaten wirken.²³⁶

Die unionsrechtlichen Voraussetzungen werden nach wie vor streng und restriktiv ausgelegt.²³⁷ Die Unionsgerichte haben zahlreiche Fallkonstellationen herausgearbeitet, in denen kein schutzwürdiges Vertrauen entsteht und daher auch keine Rückforderungsbeschränkung greift. So begründet etwa weder das bloße Schweigen der Kommission zu einer angemeldeten Beihilfemaßnahme noch deren Nichttätigwerden bei nicht angemeldeten Beihilfenmaßnahme einen Vertrauensschutz. Gleiches gilt für vorläufige Bewertungen im Rahmen eines Beschlusses zur Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens gemäß Art. 6 der Verfahrensverordnung, da ein solcher Akt keine verbindliche Aussage über die Beihilferechtmäßigkeit enthält. Auch ein relativ langer Zeitraum des Nichthandelns seitens der Kommission, ein früherer Beschluss, oder mehrere aufeinanderfolgende, später für nichtig erklärte Genehmigungsbeschlüsse sind nicht geeignet, ein berechtigtes Vertrauen beim Beihilfeempfänger zu begründen.²³⁸

Die restriktive Handhabung des Vertrauensschutzes durch den EuGH ist im Schrifttum auf teils deutliche Kritik gestoßen.²³⁹ Während einige Autoren die enge Auslegung für unangemessen halten, wird diese Kritik von anderen wiederum hinterfragt.²⁴⁰ Insbesondere die Reichweite der Vergewisserungspflicht des Beihilfeempfängers ist in der Literatur umstritten. Bei komplexeren Beihilfekonstellationen wird ein verstärkter Schutz für gerechtfertigt erachtet, da deren Qualifikation als Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV für den Einzelnen häufig schwer erkennbar ist. Dagegen erscheint bei der Gewährung von Einzelbeihilfen oberhalb der De-minimis-Schwelle eine Pflicht zur eigenständigen Prüfung regelmäßig zumutbar.²⁴¹

²³⁶ Vgl. *Drechsler in Dausen/Ludwigs*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 95.

²³⁷ Vgl. *Drechsler in Dausen/Ludwigs*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 92.

²³⁸ Vgl. Mitteilung der Kommission - Bekanntmachung der Kommission über die Rückforderung rechtswidriger und mit dem Binnenmarkt unvereinbarer staatlicher Beihilfen, ABl 2019 C 247/1, Rn 42.

²³⁹ Vgl. *Sutter in Mayer/Stöger* (Hrsg), EUV/AEUV Art 108 AEUV Rz 118.

²⁴⁰ Vgl. *Rappe*, Rückforderung von Zuwendungen nach negativer Kommissionsentscheidung, NVwZ 1998/1, 26 ff.; *Scholz*, zur Alcan-Rechtsprechung des EuGH, DÖV 1998, 262 ff.

²⁴¹ Vgl. *Sutter in Mayer/Stöger* (Hrsg), EUV/AEUV Art 108 AEUV Rz 118.

Der EuGH erkennt in wenigen Ausnahmefällen unter bestimmten Voraussetzungen Vertrauensschutz zugunsten des Beihilfeempfängers an, wenn das Verhalten der Unionsorgane selbst geeignet war, ein berechtigtes Vertrauen auf das Unterbleiben einer Rückforderung zu begründen. So wurde etwa im Fall *Rijn-Schelde-Verolme*²⁴² entschieden, dass ein überlanger Zeitraum von 26 Monaten behördlichen Schweigens nach Beihilfeanmeldung gegen das Gebot der Rechtssicherheit verstoße und daher eine Rückforderung ausschließe. Die Kommission sei aufgrund dieses Grundsatzes gehindert, ihre Befugnisse unbegrenzt zurückzustellen.²⁴³ In ihrer Entscheidungspraxis hat die Kommission bereits unter Berücksichtigung von Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 in Ausnahmefällen aus Vertrauensschutzgründen von einer Rückforderung abgesehen. Dies galt etwa in Fällen, in denen ein Mitgliedstaat zwar bewusst gegen Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV verstoßen hatte, die Kommission jedoch fälschlich von einer bestehenden Beihilfe ausging und daraufhin lediglich zweckdienliche Maßnahmen vorschlug.²⁴⁴ Damit wurde die berechnete Erwartung der Rechtmäßigkeit bzw. Vereinbarkeit hervorgerufen. Vor diesem Hintergrund verzichtet die Kommission – im Einklang mit der Rechtsprechung – regelmäßig auf eine Rückforderung, wenn dies im Interesse des Vertrauensschutzes geboten erscheint.²⁴⁵

Nach Ansicht Eisenberger/Holzmann ist der unionsrechtliche Vertrauensschutz im konkreten Fall der Überschreitung der Förderobergrenze bei Unternehmensverbänden zu gewähren, da die Voraussetzungen nach der Rechtsprechung des EuGH erfüllt seien. Der Gerichtshof verneint Vertrauensschutz regelmäßig in Fällen, in denen staatliche Beihilfen nicht notifiziert und somit unter Verstoß gegen das Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 AEUV gewährt wurden. In dem hier in Rede stehenden Fall seien die Beihilfen jedoch ordnungsgemäß notifiziert und von der Kommission genehmigt worden. Die begünstigten Unternehmen durften daher berechtigterweise vom Vorliegen rechtmäßiger Beihilfen ausgehen. Selbst wenn Abweichungen von der Genehmigung erfolgt sein sollten – wofür es keine belastbaren

²⁴² Vgl. EuGH 24.11.1987, C-223/85, *Rijn-Schelde-Verolme*, Rz 13.

²⁴³ Vgl. Sutter in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV Art 108 AEUV Rz 119.

²⁴⁴ Vgl. Sutter in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV Art 108 AEUV Rz 120; ebenso *Kommission* 16. 5. 2000, italienische Beihilferegulierung für Großunternehmen in Schwierigkeiten, ABI L 2001/79, 29 Rz 71 f.

²⁴⁵ Vgl. Eisenberger/Holzmann, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15, S. 79.

Hinweise gebe – seien diese für die Unternehmen nicht erkennbar gewesen. Eine mögliche Abweichung sei über einen Zeitraum von nahezu drei Jahren weder der Republik Österreich noch der Kommission aufgefallen, obwohl es regelmäßige Änderungsnotifizierungen (z.B. Verlängerung des Anwendungszeitraum der Förderrichtlinien z.B. Verlustersatz I, Verlustersatz II, Verlustersatz III) gegeben habe. Die Kommission habe sämtliche geänderten Beihilferegeln erneut genehmigt und damit das Vertrauen in deren unionsrechtliche Konformität zusätzlich gestärkt. Eisenberger betont, dass selbst bei einem etwaigen Fehler – sei es auf Seiten der Kommission oder der Republik Österreich – die Verantwortung nicht den Unternehmen auferlegt werden dürfe. Ein solches Vorgehen würde das Vertrauen in das europäische Beihilfenrechtssystem nachhaltig beschädigen. Vor diesem Hintergrund kritisiert Eisenberger auch die Sanierungsmaßnahmen des BMF mit der Spätantrags- und Obergrenzenrichtlinie, da diese unions- und verfassungsrechtlich bedenklich sei. Wenn Kommission und Mitgliedstaat einen möglichen Fehler über Jahre nicht erkannt oder korrigiert haben, erscheine es unbillig, die Folgen davon auf die begünstigten Unternehmen zu übertragen.²⁴⁶

Trotz der nachvollziehbaren Argumentationslinie von Eisenberg/Holzmann misst der EuGH dem Vertrauensschutz bislang keinen hohen Stellenwert bei und verfolgt insoweit eine restriktive Rechtsprechungslinie. Nach Ansicht von Palmstorfer könnten im konkreten Fall folgende Argumente gegen die Anwendung des unionsrechtlichen Vertrauensschutzes sprechen:²⁴⁷

1. Erstens fehlt es an einer klaren, präzisen und unionsrechtlich zulässigen Zusicherung seitens der Europäischen Kommission. Die Genehmigung der Beihilfen erfolgte auf Grundlage des Befristeten Beihilferahmens und die damit stehenden Höchstbeträgen pro Unternehmen; eine ausdrückliche Billigung der COFAG-Praxis, im Rahmen von Unternehmensverbänden auf die konzernweite Betrachtung zu verzichten, lässt sich der Entscheidungspraxis der Kommission jedoch nicht entnehmen.

²⁴⁶ Vgl. *Eisenberger/Holzmann*, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15, S. 79 ff.

²⁴⁷ Vgl. *Palmstorfer*, Rückforderung von COFAG-Förderungen und Vertrauensschutz, Gutachten, unveröffentlicht, JKU Linz 03/2023, S. 19 ff.

2. Zweitens hat die Kommission kein Verhalten gesetzt, das geeignet gewesen wäre, bei einem umsichtigen und besonnenen Wirtschaftsteilnehmer den Eindruck zu erwecken, dass eine Konzernbetrachtung der Beihilfen unberücksichtigt bleiben könne. Wie im Kapitel 4.1.1 und 4.1.2 deutlich gemacht, folgt aus dem allgemeinen EU-Beihilfenrecht – insbesondere dem Begriff der „wirtschaftlichen Einheit“ – die Verpflichtung zur konsolidierten Betrachtung bei Unternehmensverbänden, auch wenn dies im „Befristeten Rahmen“ nicht ausdrücklich erwähnt wurde. Das bloße Ausbleiben eines ausdrücklichen Verweises im Befristeten Beihilferahmen kann daher nicht als bewusste Abkehr vom unionsrechtlichen Begriffsverständnis interpretiert werden.
3. Drittens wurde das Vertrauen – sofern überhaupt – nicht durch ein Verhalten der Union, sondern durch die nationale Förderstelle COFAG begründet. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH²⁴⁸ kann sich ein Wirtschaftsteilnehmer jedoch nur dann auf den unionsrechtlichen Vertrauensschutz berufen, wenn die Europäische Union selbst eine Situation geschaffen hat, die geeignet ist, ein berechtigtes Vertrauen hervorzurufen.

Schließlich spricht gegen die Schutzwürdigkeit der betroffenen Unternehmen – insbesondere solcher, die Teil eines größeren Unternehmensverbands mit Tochtergesellschaften in mehreren Mitgliedstaaten sind –, dass ihnen aufgrund ihrer Struktur und Ressourcen grundsätzlich die Möglichkeit offenstand, zu eruieren, ob die beihilferechtlichen Obergrenzen auf das einzelne Unternehmen oder auf den gesamten Unternehmensverbund anzuwenden sind. Die Rechtsprechung²⁴⁹ verlangt eine eigenständige Prüfung der Beihilferechtslage durch den Empfänger - unabhängig von der Größe des Unternehmens. Selbst wenn die rechtswidrige Beihilfe auf einem schwerwiegenden Fehler der nationalen Behörde beruht, der eine Rücknahme der Maßnahme als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen ließe, entbindet dies nicht von der Pflicht zur Vergewisserung. Die genaue Reichweite dieser Vergewisserungspflicht ist in Literatur und Rechtsprechung bislang jedoch nicht abschließend geklärt.²⁵⁰ Bei der Gewährung von Einzelbeihilfen oberhalb der De-

²⁴⁸ Vgl. EuGH 18.5.2000, C-107/97, *Rombi und Arkopharma*, Rn. 67.

²⁴⁹ Vgl. EuGH 20.3.1997, C-24/95, *Rheinland-Pfalz/Alcan*, Rn. 41.

²⁵⁰ Vgl. *Sutter* in *Mayer/Stöger* (Hrsg.), EUV/AEUV Art 108 AEUV Rz 117.

minimis-Schwelle – die bei konzernalen Unternehmensstrukturen in der Regel überschritten ist – ist eine eigenständige Prüfung jedoch regelmäßig zumutbar.²⁵¹

Auch wenn einzelne Stimmen in der Literatur – aus beihilferechtlicher und systemischer Sicht für eine weitergehende Berücksichtigung des Vertrauensschutzes plädieren, bleibt festzuhalten, dass der EuGH bislang an seiner strikten und einzelfallbezogenen Anwendung des Grundsatzes festhält. Ein Anspruch auf Vertrauensschutz wird daher nur unter engen Voraussetzungen anerkannt. Im konkreten Fall der Überschreitung beihilferechtlicher Obergrenzen durch Unternehmensteile eines Konzerns bestehen – wie oben aufgezeigt - Zweifel²⁵² an der Erfüllung dieser Voraussetzungen.

5.2 SANIERUNG VON COFAG-HILFEN DURCH SPÄTANTRAGSRICHTLINIE UND OBERGRENZENRICHTLINIE

Die Gewährung von COVID-19-Hilfen war für viele Unternehmen existenzsichernd – gleichzeitig offenbart die nachträgliche rechtliche Aufarbeitung schwerwiegende beihilfenrechtliche Defizite auf. Diese resultieren im Wesentlichen aus einer unzureichenden Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben im Rahmen der nationalen Richtlinien.

Folgende zwei Probleme wurden im Nachhinein festgestellt, obwohl ein Teil der Förderanträge bereits durch ein Ergänzungsgutachten der COFAG geprüft, genehmigt und ausgezahlt worden waren:²⁵³

1. Zum einen betrifft dies die fehlerhafte Definition des Unternehmensbegriffs in der nationalen Förderpraxis, mit der Folge, dass COVID-19-Förderungen auf Basis der notifizierten nationalen Richtlinien jeweils bis zur beihilfenrechtlichen Obergrenze pro Einzelunternehmen und nicht – wie unionsrechtlich geboten – pro Unternehmensverbund ausgezahlt wurden.²⁵⁴

²⁵¹ Vgl. *Sutter* in *Mayer/Stöger* (Hrsg), EUV/AEUV Art 108 AEUV Rz 118.

²⁵² Vgl. *Palmstorfer*, Rückforderung von COFAG-Förderungen und Vertrauensschutz, Gutachten, unveröffentlicht, JKU Linz 03/2023, S. 23f.

²⁵³ Vgl. *Eisenberger/Holzmann*, Das COFAG-Neuordnungs- und Abwicklungsgesetz – ein kritischer Überblick, SWK 2024/28, S. 1180.

²⁵⁴ *Eisenberger/Holzmann*, Das COFAG-Neuordnungs- und Abwicklungsgesetz – ein kritischer Überblick, SWK 2024/28, S. 1180.

2. Zum anderen hat die Europäische Kommission festgelegt, dass sämtliche COVID-19-Förderungen innerhalb der befristeten Beihilferegelungen bis spätestens 30. Juni 2022 gewährt werden müssen. In den österreichischen Förderrichtlinien wurde diese Frist jedoch mehrfach überzogen: So konnten etwa beim Verlustersatz III Fördertranche 2 bis zum 30. September 2022 und beim Ausfallsbonus III Leistungen für März 2022 sogar noch bis zum 9. Juli 2022 beantragt werden. Diese formell verspäteten Regelungen wurden zwar notifiziert und von der Kommission genehmigt, widersprechen jedoch dem zugrunde liegenden Befristeten Beihilferahmen der EU. Förderungen, die nach dem 30. Juni 2022 beantragt wurden, sind somit unionsrechtswidrig erfolgt.²⁵⁵

Zur Sanierung dieser beihilfenrechtlichen Fehler hat die Republik Österreich die Obergrenzenrichtlinie²⁵⁶ sowie die Spätantragsrichtlinie²⁵⁷ eingeführt. Diese ermöglichen eine nachträgliche Umwidmung und Anpassung der Förderungen, um die Einhaltung der konzernweiten Obergrenzen sowie der unionsrechtlichen Fristen sicherzustellen und damit hohe Rückforderungen bis zu einem gewissen Grad zu begrenzen. Trotz dieser Sanierungsmaßnahmen sind die Voraussetzungen der Obergrenzen- und Spätantragsrichtlinien sehr streng und in der Praxis oft schwer erfüllbar.²⁵⁸

5.2.1 Obergrenzenrichtlinie

Die mit Verordnung²⁵⁹ des Bundesministers für Finanzen erlassenen Richtlinien regeln die Umwidmung von Beihilfen der COFAG, die die zulässigen Beihilfeobergrenzen von 2,3 Mio. überschreiten, in drei gestufte Umwidmungsvarianten: Verlustersatz, Schadensausgleich oder De-minimis-Beihilfe. Dabei ist eine Antragshierarchie einzuhalten: Primär ist eine Umwidmung in einen Verlustersatz gemäß Punkt 5 der

²⁵⁵ Eisenberger/Holzmann, Das COFAG-Neuordnungs- und Abwicklungsgesetz – ein kritischer Überblick, SWK 2024/28, S. 1181.

²⁵⁶ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen betreffend Richtlinien zur Umwidmung von Obergrenzen überschreitenden Beihilfen der COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) in einen Verlustersatz, einen Schadensausgleich oder eine De-minimis-Beihilfe (Obergrenzenrichtlinien), BGBl II 2024/160 idF BGBl II 2024/242.

²⁵⁷ Vgl. Verordnung des Bundesministers für Finanzen gemäß § 3b Abs. 3 des ABBAG-Gesetzes betreffend Richtlinien zur beihilfenrechtskonformen Abwicklung von Spätanträgen durch die COVID-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) (Spätantragsrichtlinien), BGBl II 2023/348 idF BGBl II 2023/435.

²⁵⁸ Vgl. Eisenberger/Holzmann, COFAG-NoAG (2024) § 14 COFAG-NoAG.

²⁵⁹ Vgl. BGBl II Nr. 160/2024.

Richtlinie zu beantragen; nur wenn dies nicht möglich ist, kann ein Schadensausgleich nach Punkt 6 erfolgen. Ist auch dieser ausgeschlossen, darf schließlich eine De-minimis-Beihilfe gemäß Punkt 7 der Richtlinie beantragt werden.²⁶⁰

1. Der Verlustersatz bezieht sich auf Verluste auf Ebene des gesamten Unternehmensverbunds und orientiert sich an den Verlustersatzrichtlinien (siehe Kapitel 3.2.5), wobei Monatszeiträume erforderlich sind. Diese unionsrechtlich vorgegebene Betrachtung kann für Unternehmen nachteilig sein, da der Verlust nicht auf Ebene des Einzelunternehmens, sondern des gesamten Verbunds zu ermitteln ist und pandemiebedingte Lockdowns häufig nicht exakt mit vollen Kalendermonaten übereinstimmen. Der relevante Verlust wird grundsätzlich zu 70 % ersetzt, bei Kleinst- und Kleinunternehmen gemäß KMU-Definition zu 90 %.²⁶¹
2. Der Schadensausgleich erfordert im Gegensatz zum Verlustersatz keine Betrachtung auf Ebene des gesamten Unternehmensverbunds; die Ermittlung des Schadens erfolgt vielmehr auf Ebene jedes einzelnen Unternehmens. Voraussetzung ist jedoch das Vorliegen einer konkreten Lockdown-Betroffenheit. Diese ist in folgenden Fällen gegeben: (1) wenn eine behördliche Maßnahme (de iure oder de facto) zur Einstellung des Geschäftsbetriebs, der wirtschaftlichen Tätigkeit oder eines abgrenzbaren Teilbereichs geführt hat (direkte Betroffenheit), (2) wenn das Unternehmen nachweislich und regelmäßig mindestens 80 % seines Umsatzes mit unmittelbar betroffenen Unternehmen erzielt hat (indirekte Betroffenheit), oder (3) wenn bei Reisebüros, Reiseveranstaltern oder Seilbahnunternehmen aufgrund pandemiebedingter Reisebeschränkungen ein Umsatzeinbruch von mindestens 80 % gegenüber dem Vergleichszeitraum 2019 nachweisbar ist.²⁶²

Die Betrachtungszeiträume sind flexibel und können taggenau innerhalb des festgelegten Rahmens gewählt werden, was insbesondere für Mischbetriebe

²⁶⁰ Vgl. *Mitterlehner/Panholzer*, CORONAVIRUS, Sanierung von COFAG-Hilfen durch Spätantragsrichtlinien!, SWK News, 12/2023/12, S. 1.

²⁶¹ Vgl. *Mitterlehner/Panholzer*, CORONAVIRUS, Sanierung von COFAG-Hilfen durch Spätantragsrichtlinien!, SWK News, 12/2023/12, S. 2.

²⁶² Vgl. *Mitterlehner/Panholzer*, CORONAVIRUS, Sanierung von COFAG-Hilfen durch Spätantragsrichtlinien!, SWK News, 12/2023/12, S. 3.

vorteilhaft ist. Die Berechnung des Schadens erfolgt auf Grundlage der Systematik der Verlustersatzrichtlinie (siehe Kapitel 3.2.5), ist jedoch mit pauschalen Abschlägen verbunden: 5 % für allgemeine Nachfragerückgänge, 10 % bei positiven Ergebnissen im Unternehmensverbund und 15 % bei über dem Vergleichszeitraum liegenden Jahresüberschüssen. Trotz der Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen einen höheren Ersatzbetrag als beim Verlustersatz zu erzielen, stellt der Schadensausgleich aufgrund seiner restriktiven Voraussetzungen und der pauschalen Kürzungen eine förder technisch anspruchsvolle Option dar.²⁶³

2. Wenn beide vorgenannten Varianten nicht anwendbar sind, kann als ultima ratio eine **De-minimis-Beihilfe** im Rahmen der allgemeinen De-minimis-Obergrenze von 300.000 EUR beantragt werden. Maßgeblich ist hier die Differenz zum bereits im Dreijahreszeitraum erhaltenen De-minimis-Gesamtbetrag.²⁶⁴

Aufgrund der strengen Handhabung der Umwidmung ist eine Sanierung häufig nicht möglich, weshalb Rückforderungen in der Mehrheit der Fälle anfallen werden. Eisenberger kritisiert, dass die Versuche der Republik Österreich, die beihilfenrechtlichen Fehler auf diesem Weg zu beheben, unzureichend sind. Viele Unternehmen, die sich auf die Rechtslage und die FAQs sowie Auskünfte der COFAG und BMF verlassen haben, sehen sich weiterhin mit hohen Rückforderungen und zusätzlichen Zinsforderungen nach § 16 COFAG-NoAG konfrontiert.²⁶⁵

5.2.2 Spätantragsrichtlinie

Mit der Verordnung²⁶⁶ des Bundesministers für Finanzen wurden die sogenannten Spätantragsrichtlinien zur beihilfenrechtskonformen Abwicklung verspätet eingebrachter Förderanträge – insbesondere betreffend den Ausfallsbonus III und den Verlustersatz III – durch die COFAG erlassen. Ziel dieser Regelung ist es, eine unionsrechtskonforme Sanierung jener Förderfälle zu ermöglichen, in denen Beihilfen

²⁶³ Vgl. *Mitterlehner/Panholzer*, CORONAVIRUS, Sanierung von COFAG-Hilfen durch Spätantragsrichtlinien!, SWK News, 12/2023/12, S. 3.

²⁶⁴ Vgl. *Mitterlehner/Panholzer*, CORONAVIRUS, Sanierung von COFAG-Hilfen durch Spätantragsrichtlinien!, SWK News, 12/2023/12, S. 3.

²⁶⁵ Vgl. *Eisenberger/Holzmann*, COFAG-NoAG (2024) § 14 Rz K8

²⁶⁶ Vgl. BGBl II Nr. 348/2023.

nach dem 30. Juni 2022 entweder bereits ausbezahlt wurden oder deren Auszahlung bislang noch aussteht. Die Verordnung soll insbesondere die beihilfenrechtliche Klärung der mit Stand Dezember 2023 noch rund 9.700 bei der COFAG anhängigen Spätanträge – davon etwa 4.000 bereits ausbezahlt – ermöglichen. Durch die Neuregelung können etwa 6.700 dieser Förderfälle mit einem Gesamtvolumen von rund 183 Millionen Euro abschließend bearbeitet werden, um Rechtssicherheit sowohl für die betroffenen Unternehmen als auch für die abwickelnde Behörde herzustellen.²⁶⁷

Die Spätantragsrichtlinien eröffnen für die Beihilfenkonformität zwei Möglichkeiten:²⁶⁸

- die Auszahlung oder Umwidmung in eine **De-minimis-Beihilfe** gemäß der geltenden De-minimis-Verordnung oder
- die Auszahlung oder Umwidmung in einen **Schadensausgleich**, sofern die Voraussetzungen dafür erfüllt sind.

Die Richtlinien unterscheiden zudem zwischen zwei Antragstypen, je nach bisherigem Stand des ursprünglichen Förderverfahrens:²⁶⁹

1. **Umwidmungsanträge**: wenn bereits eine (unionswidrige) Auszahlung auf Basis eines Spätantrags zum Ausfallsbonus III oder Verlustersatz III erfolgt ist.
2. **Ergänzungsanträge**: wenn noch keine Auszahlung zum Ausfallsbonus III oder Verlustersatz erfolgt ist.

Bei beiden Antragstypen kann gewählt werden zwischen einer De-minimis-Beihilfe oder – sofern der De-minimis-Rahmen ausgeschöpft ist bzw. nicht in Anspruch genommen werden soll – einem Antrag auf Schadensausgleich (vgl. Kapitel 5.2.1). Die maximale Höhe der Förderung richtet sich nach dem ursprünglich beantragten Betrag gemäß Ausfallsbonus III bzw. Verlustersatz III.²⁷⁰

²⁶⁷ Vgl. *Mitterlehner/Panholzer*, CORONAVIRUS, Sanierung von COFAG-Hilfen durch Spätantragsrichtlinien!, SWK News, 2023/12, S. 1.

²⁶⁸ Vgl. *Mitterlehner/Panholzer*, CORONAVIRUS, Sanierung von COFAG-Hilfen durch Spätantragsrichtlinien!, SWK News, 2023/12, S. 2.

²⁶⁹ Vgl. *Mitterlehner/Panholzer*, CORONAVIRUS, Sanierung von COFAG-Hilfen durch Spätantragsrichtlinien!, SWK News, 12/2023/12, S. 2.

²⁷⁰ Vgl. *Mitterlehner/Panholzer*, CORONAVIRUS, Sanierung von COFAG-Hilfen durch Spätantragsrichtlinien!, SWK News, 2023/12, S. 2ff.

6 ZUSAMMENFASSUNG

Die COVID-19-Pandemie stellte nicht nur die Gesundheitssysteme, sondern auch die Wirtschaft der EU vor enorme Herausforderungen. In dieser außergewöhnlichen Lage stellte das EU-Beihilfenrecht ein Regelwerk bereit. Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche Beihilfen grundsätzlich verboten. Ausnahmen regeln jedoch Art. 107 Abs. 2 und Art. 107 Abs. 3 AEUV. Art. 107 Abs. 2 lit. b erlaubt Beihilfen zur Beseitigung von Schäden durch Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Ereignisse. Für solche Katastrophenbeihilfen ist ein direkter Kausalzusammenhang zwischen dem Ereignis und dem wirtschaftlichen Schaden erforderlich. Im Fall von COVID-19 resultierten wirtschaftliche Einbußen jedoch primär aus staatlichen Eindämmungsmaßnahmen wie Lockdowns. Mittelbare Folgen wie Umsatzverluste konnten daher nicht durch diese Regelung abgedeckt werden.²⁷¹ Größere Bedeutung kam Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV zu, der Beihilfen erlaubt, wenn sie eine erhebliche Störung des Wirtschaftslebens in einem Mitgliedstaat beheben sollen.²⁷² Die EU-Kommission stellte im März 2020 fest, dass die Pandemie eine solche Störung darstellt, und erließ einen temporären Beihilferahmen, der eine schnelle und flexible Unterstützung erlaubte. Dieser Rahmen wurde sechsmal angepasst und letztlich bis zum 30. Juni 2022 verlängert. Anfangs lag die Obergrenze für Liquiditätshilfen im Abschnitt 3.1 bei 800.000 Euro pro Unternehmen, später wurde sie auf bis zu 2,3 Mio. Euro angehoben. Zudem durften Beihilfen mit De-minimis-Beihilfen kombiniert werden. Ergänzend wurde im Abschnitt 3.12 die Möglichkeit geschaffen, Beihilfen für ungedeckte Fixkosten zu gewähren. Der Zeitraum erstreckte sich vom 1. März 2020 bis zum 30. Juni 2022. Die Höchstgrenze wurde stufenweise von 3 Mio. EUR auf 12 Mio. Euro erhöht.²⁷³

Um Unternehmen während der COVID-19-Krise zu unterstützen, wurde in Österreich die COFAG gegründet. Im Nachhinein wurden zwei zentrale beihilfenrechtliche Probleme im Zusammenhang mit den COFAG-Förderungen festgestellt: Erstens wurde der unionsrechtlich maßgebliche Unternehmensbegriff in der nationalen Förderpraxis fehlerhaft angewendet. Förderungen wurden auf Basis der genehmigten Richtlinien jeweils bis zur zulässigen Obergrenze pro Einzelunternehmen gewährt, anstatt – wie unionsrechtlich gefordert – konzernweit zu prüfen. Zweitens schreibt die

²⁷¹ Vgl. *Seitz/Berne*, Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, EuZW 2020/14, S. 592 ff.

²⁷² Vgl. *Wallenberg/Schütte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 190.

²⁷³ Vgl. *Wallenberg/Schütte* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EUV/AEUV⁸⁵ (2025), Art. 107 AEUV, Rz. 195.

Europäische Kommission vor, dass COVID-19-Förderungen im Rahmen des Befristeten Beihilferahmens bis spätestens 30. Juni 2022 gewährt werden müssen. In Österreich wurde diese Frist jedoch überschritten – etwa beim Verlustersatz III (bis 30. September 2022) und beim Ausfallsbonus III (bis 9. Juli 2022).²⁷⁴

Der FKZ I wurde auf Basis von Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV genehmigt, da er Schäden durch ein außergewöhnliches Ereignis kompensieren sollte. Dadurch war ein Höchstbetrag von bis zu 90 Mio. Euro pro Unternehmen möglich. Für Konzernunternehmen galt dieser Betrag konzernweit und konnte nur einmal beansprucht werden. Dagegen wurden der FKZ 800.000, Ausfallsbonus I, II, III sowie der Lockdown-Umsatzersatz I, II, III gemäß Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV auf Grundlage von Abschnitt 3.1 des temporären Beihilferahmens genehmigt. Die Höchstgrenze betrug zunächst 800.000 Euro, später 1,8 Mio. Euro und zuletzt 2,3 Mio. Euro pro Unternehmen. Der Verlustersatz I, II, III wurde ebenfalls nach Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV genehmigt, allerdings auf Basis von Abschnitt 3.12 (Beihilfen für ungedeckte Fixkosten). Die Höchstgrenze stieg von 3 Mio. Euro auf bis zu 12 Mio. Euro pro Unternehmen.²⁷⁵ Im österreichischen Förderregime fehlt eine einheitliche Legaldefinition des Begriffs „Unternehmen“. Aus den Erläuterungen zum § 3b ABBAG-Gesetz ergibt sich lediglich eine Anlehnung an den Unternehmensbegriff des UGB. Die COFAG betonte daher gegenüber der Zeitung *DerStandard*, dass die Förderungen einzelbetrieblich ausgerichtet waren.²⁷⁶ Die Republik Österreich argumentierte gegenüber der EU-Kommission, dass der temporäre EU-Beihilferahmen keine verpflichtende Konzernbetrachtung vorschreibt, sondern die isolierte Betrachtung einzelner Unternehmen zulässt.²⁷⁷ Unterstützt wird diese Rechtsauffassung durch Eisenberger/Holzmann, die darauf hinweisen, dass der Beihilferahmen weder eine Definition des Unternehmensbegriffs enthalte noch auf die KMU-Definition oder den Anhang I der AGVO verweise, in denen verbundene Unternehmen definiert sind. Die EU-Kommission habe erst nachträglich klargestellt, dass die Beihilfeobergrenzen

²⁷⁴ Vgl. *Eisenberger/Holzmann*, Das COFAG-Neuordnungs- und Abwicklungsgesetz – ein kritischer Überblick, SWK 2024/28, S. 1180.

²⁷⁵ Vgl. *Cupal/Riedler*, COVID-19-Förderungen in Österreich: Auswirkungen der COFAG-Zuschüsse auf die steuerliche Praxis, RdW 2021/11, S. 788.

²⁷⁶ Vgl. *Eisenberger/Holzmann*, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15, S. 75 f.

²⁷⁷ Vgl. *BMF*, 15.12.2023, 152/2023, GZ 2022-0.867.566.

konzernweit zu prüfen gewesen wären – zu einem Zeitpunkt, als viele Fördermaßnahmen bereits abgeschlossen waren.²⁷⁸

Demgegenüber verlangt das EU-Beihilfenrecht einen einheitlichen Unternehmensbegriff. Das primäre Unionsrecht enthält zwar keine Legaldefinition, doch der Europäische Gerichtshof definiert „Unternehmen“ als jede wirtschaftlich tätige Einheit – unabhängig von Rechtsform und Finanzierung. Dieser funktionale Unternehmensbegriff wird sowohl im Beihilfen- als auch im Kartellrecht einheitlich verwendet und bezieht sich weniger auf juristische Strukturen als auf wirtschaftliche Verbindungen.²⁷⁹ Auch wenn die nationalen Förderrichtlinien primär an nationale Begriffsbestimmungen anknüpfen, enthält § 3b Abs. 3 ABBAG zumindest den klaren Verweis, dass alle Fördermaßnahmen unionsrechtskonform sein müssen. Zudem enthalten die COFAG-Richtlinien wie FKZ 800.000, Umsatzersatz, Ausfallsbonus und Verlustersatz Definitionen aus dem EU-Recht, etwa den Begriff „Unternehmen in Schwierigkeiten“ gemäß Art. 2 Z 18 AGVO. Trotz fehlender ausdrücklicher Regelung zur Konzernbetrachtung im Befristeten Beihilferahmen der Kommission ergibt sich aus einer systematischen Auslegung, dass der unionsrechtliche Unternehmensbegriff weiterhin maßgeblich ist. Wäre eine Abweichung beabsichtigt gewesen, hätte die Kommission dies ausdrücklich festgehalten. Das Fehlen eines expliziten Hinweises kann nicht als bewusste Abkehr verstanden werden.²⁸⁰ Der Rechnungshof teilt diese Einschätzung und widerspricht der isolierten Betrachtung verbundener Unternehmen. Eine Einzelbetrachtung führe zu Wettbewerbsverzerrungen.²⁸¹ Beihilfeobergrenzen sind demnach auf Ebene dieser wirtschaftlichen Einheit und nicht auf Ebene einzelner Rechtsträger zu prüfen.

Der Dissens zwischen der Republik Österreich und der EU-Kommission zur Konzernbetrachtung bei COFAG-Förderungen hat potenziell weitreichende Folgen, insbesondere im Hinblick auf Rückforderungen. Fehlte eine Konzernbetrachtung und wurde dadurch die unionsrechtliche Obergrenze überschritten, könnte dies zur

²⁷⁸ Vgl. *Eisenberger/Holzmann*, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15, S. 76.

²⁷⁹ Vgl. *Ludwigs* in *Dauses/Ludwigs*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024), Rn. 68.

²⁸⁰ Vgl. *Palmstorfer*, Rückforderung von COFAG-Förderungen und Vertrauensschutz, Gutachten, unveröffentlicht, JKU Linz 03/2023, S. 4. ff.

²⁸¹ Vgl. *Rechnungshof Österreich*, COFAG und Zuschüsse an Unternehmen – Bericht des Rechnungshofes, Reihe BUND 2022/31, Rz. 34.4.

Einstufung als Neubeihilfe führen. Zwar liefert die EuGH-Rechtsprechung wichtige Kriterien zur Abgrenzung neuer und bestehender Beihilfen, doch fehlt bislang eine klare Entscheidung zum konkreten Fall. Das VG Gelsenkirchen²⁸² entschied jedoch in einem vergleichbaren Fall, dass eine Förderung an eine einzelne Gesellschaft innerhalb eines wirtschaftlichen Verbundes der gesamten Einheit zuzurechnen sei. Daraus folgte eine Überschreitung der zulässigen Höchstgrenze und die Einordnung als neue, rechtswidrige Beihilfe. Eine solche Neubeihilfe unterliegt der Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV, dem Durchführungsverbot sowie möglichen Rückforderungsanordnungen durch die Kommission.²⁸³

Nach Ansicht von Eisenberger/Holzmann ist im konkreten Fall der unionsrechtliche Vertrauensschutz zu gewähren. Die Voraussetzungen hierfür seien nach der Rechtsprechung des EuGH erfüllt, da die COFAG-Förderungen ordnungsgemäß notifiziert und durch die Kommission genehmigt worden seien. Die begünstigten Unternehmen durften daher auf die Rechtmäßigkeit der Beihilfen vertrauen. Selbst wenn Abweichungen von der Genehmigung vorlagen – wofür es keine klaren Anhaltspunkte gebe – seien diese für die Unternehmen nicht erkennbar gewesen. Weder die Republik Österreich noch die Kommission hätten während eines Zeitraums von nahezu drei Jahren reagiert, obwohl regelmäßig Änderungsnotifizierungen erfolgten. Eisenberger kritisiert vor diesem Hintergrund auch die rückwirkenden Sanierungsmaßnahmen des BMF (z.B. Obergrenzenrichtlinie) als unions- und verfassungsrechtlich bedenklich.²⁸⁴

Demgegenüber steht die restriktive Linie des EuGH beim Vertrauensschutz. Palmstorfer nennt mehrere Argumente gegen dessen Anwendung im konkreten Fall:²⁸⁵ Erstens fehle es an einer klaren und zulässigen Zusicherung seitens der Kommission, dass eine Einzelbetrachtung im Konzern zulässig sei. Zweitens habe die Kommission kein Verhalten gesetzt, das bei einem umsichtigen Unternehmer berechtigtes Vertrauen auf eine fehlende Konzernbetrachtung begründet hätte.

²⁸² Vgl. VG Gelsenkirchen 21.11.2023, 19 K 421/22, Rn 51.

²⁸³ Vgl. *Malhorta* in *Jäger/Haslinger*, Neues aus der Beihilfenpraxis österreichischer und deutscher Gerichte (2024), S. 614.

²⁸⁴ Vgl. *Eisenberger/Holzmann*, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15, S. 79 f.

²⁸⁵ Vgl. *Palmstorfer*, Rückforderung von COFAG-Förderungen und Vertrauensschutz, Gutachten, unveröffentlicht, JKU Linz 03/2023, S. 19 ff.

Drittens gehe das Vertrauen – sofern vorhanden – nicht auf die Union zurück, sondern auf nationale Stellen. Nach ständiger EuGH-Rechtsprechung²⁸⁶ kann Vertrauensschutz nur dann greifen, wenn das Vertrauen durch ein Verhalten der EU selbst begründet wurde. Der EuGH²⁸⁷ verlangt auch bei Fehlern nationaler Behörden vom Beihilfenempfänger eine eigene Prüfung der Rechtslage. Bei Einzelbeihilfen über der De-minimis-Schwelle, wie sie bei Konzernen üblich ist, ist diese Vergewisserungspflicht regelmäßig anzunehmen.²⁸⁸ Trotz einzelner beihilfenrechtlicher Stimmen, die für einen stärkeren Vertrauensschutz plädieren, bleibt es dabei: Der EuGH erkennt Vertrauensschutz nur unter engen Voraussetzungen an. Im Fall konzerninterner Überschreitungen beihilferechtlicher Obergrenzen bestehen Zweifel an deren Vorliegen.

Um die drohenden Rückforderungen zu begrenzen, hat die Republik Österreich im Einvernehmen mit der EU-Kommission die Obergrenzenrichtlinie und die Spätantragsrichtlinie erlassen. Diese sollen eine nachträgliche Umwidmung von Förderungen ermöglichen, um die Einhaltung der beihilfenrechtlichen Vorgaben sicherzustellen und Rückforderungen möglichst zu vermeiden. Allerdings sind die rechtlichen Voraussetzungen streng und stellen betroffene Unternehmen vor große Herausforderungen.²⁸⁹

Zusammengefasst bleibt das zentrale Ziel des EU-Beihilfenrechts auch in Krisenzeiten unverändert: Es soll einen unkontrollierten Subventionswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten verhindern und gewährleisten, dass staatliche Beihilfen den Wettbewerb im Binnenmarkt nicht verfälschen. In diesem Zusammenhang verfolgt das Beihilfenrecht – ebenso wie das Kartellrecht und die Grundfreiheiten – das übergeordnete Ziel, gleiche Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Europäischen Union sicherzustellen.²⁹⁰

²⁸⁶ Vgl. EuGH 18.5.2000, C-107/97, *Rombi und Arkopharma*, Rn. 67.

²⁸⁷ Vgl. EuGH 20.3.1997, C-24/95, *Rheinland-Pfalz/Alcan*, Rn. 41.

²⁸⁸ Vgl. *Sutter* in *Mayer/Stöger* (Hrsg), EUV/AEUV Art 108 AEUV Rz 118.

²⁸⁹ Vgl. *Eisenberger/Holzmann*, COFAG-NoAG (2024) § 14 COFAG-NoAG.

²⁹⁰ Vgl. *Kreitz*, Der befristete Beihilfenrahmen der EU-Kommission unter besonderer Beachtung der Transparenzpflichten – Eine retrospektive Betrachtung, LKV 2022, S. 494.

7 LITERATURVERZEICHNIS

Monografien

Kokott, Das Steuerrecht der Europäischen Union (2018)

OECD, COVID-19 und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln (2020)

Palmstorfer, Rückforderung von COFAG-Förderungen und Vertrauensschutz, Gutachten, unveröffentlicht, JKU Linz (2023)

Petritz/Plott/Mavher, SWK-Spezial Corona-Hilfsmaßnahmen (2021)

Sammelwerke

Dauses/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts⁶¹ (2024)

Jäger/Haslinger, Neues aus der Beihilfenpraxis österreichischer und deutscher Gerichte (2024)

Fachzeitschriften

Cupal/Riedler, COVID-19-Förderungen in Österreich: Auswirkungen der COFAG-Zuschüsse auf die steuerliche Praxis, RdW 2021/11

Eisenberger/Holzmann, Das COFAG-Neuordnungs- und Abwicklungsgesetz – ein kritischer Überblick, SWK 2024/28

Eisenberger/Holzmann, Unionsrechtlicher Vertrauensschutzgrundsatz im Zusammenhang mit der Rückforderung von COVID-19-Beihilfen, BRZ 2023/15

Fiala, Die Abwicklung der COFAG: Regelung durch das COFAG-NoAG – Überführung von Ansprüchen in die Finanzverwaltung, AVR 2024/4

Kreitz, Der befristete Beihilfenrahmen der EU-Kommission unter besonderer Beachtung der Transparenzpflichten – Eine retrospektive Betrachtung, LKV 2022

Mitterlehner/Panholzer, CORONAVIRUS, Sanierung von COFAG-Hilfen durch Spätantragsrichtlinien!, SWK News, 2023/12

Rappe, Rückforderung von Zuwendungen nach negativer Kommissionsentscheidung, NVwZ 1998/1

Rechnungshof Österreich, COFAG und Zuschüsse an Unternehmen – Bericht des Rechnungshofes, Reihe BUND 2022/31

Scholz, zur Alcan-Rechtsprechung des EuGH, DÖV 1998

Seitz/Berne, Die Panazee gegen COVID-19: Das EU-Beihilferecht, EuZW 2020/14

Stöbener de Mora, COVID-19: Sechste Erweiterung und Verlängerung des Befristeten Beihilferahmens, EuZW 2021/24

Stöbener de Mora, Beihilfenrecht: Fünfte Erweiterung und weitere Verlängerung des Befristeten Beihilferahmens, EuZW 2021/5

Stöbener de Mora, Beihilfenrecht: Vierte Änderung und Verlängerung des COVID-19-Beihilferahmens, EuZW 2020/24

Stöbener de Mora, Beihilfenrecht: Ausweitung des befristeten Rahmens zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs, EuZW 2020/14

Stöbener de Mora, Beihilfenrecht: Zweite Erweiterung des Befristeten COVID-19-Beihilferahmens zu Rekapitalisierungsbeihilfe, EuZW 2020/14

SWK, Ausfallsbonus in Höhe von bis zu 60.000 pro Monat, SWK 2021/5

SWK, Umsatzersatz von bis zu 80% für behördlich geschlossene Unternehmen – die Richtlinie im Überblick, SWK 2020/31

Ungerboeck, Österreich wegen Überförderung mit Corona-Hilfen im Visier der EU, DerStandard 2023/10/03

Kommentare

Calliess/Ruffert, EUV/AEUV⁶ (2022)

Egger/Harsdorf-Borsch, Kartellrecht (2022)

Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV⁸⁵ (2025)

Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht⁶ (2022)

Jäger/Haslinger, Neues aus der Beihilfenpraxis österreichischer und deutscher Gerichte (2024)

Straube/Ratka/Rauter, UGB I⁴ (2019)

Online-Quellen

Bleyer, COVID-19 – Umsatzersatz,
https://360.lexisnexis.at/d/lexisbriefings/covid_19_umsatzersatz_indirekt_betroffene_abgelauf/h_80004_5633598577515129636_ef0bdebc32 (abgerufen am 13.05.2025)

Bundesministerium für Finanzen, COVID-19-Berichterstattung,
https://www.bmf.gv.at/services/startseite-budget/Monatliche-Berichterstattung/covid-19.html#cofag_zuschuesse (abgerufen am 11.06.2025)

Europäische Kommission, Staatliche Beihilfen: Kommission beschließt erneut Verlängerung und Erweiterung des Befristeten Rahmens zur Stützung der Wirtschaft

in der Coronakrise, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_261 (abgerufen am 11.06.2025)

Rechnungshof Österreich, Rechnungshof zeigt „beträchtliches Überförderungspotenzial“ bei COFAG-Hilfen auf, https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/news/news/aktuelles/Ueberfoerderungspotenzial_bei_COFAG-Hilfen.html# (abgerufen am 11.06.2025)

Wirtschaftskammer Österreich, Factsheet Ausfallsbonus, <https://www.wko.at/oe/handel/bsh-factsheet-ausfallsbonus.pdf> (abgerufen am 15.05.2025)