

Erläuterung

Entwurf der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten

I. Hintergrund und Kontext

1. Modernisierung des EU-Beihilfenrechts

Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen zählen zu den Beihilfearten, die den Wettbewerb am stärksten verfälschen. Da sie Marktaustritte verhindern, behindern sie einen für die Erzielung von Produktivitätswachstum zentralen Mechanismus, und zwar die Ablösung unrentabler Unternehmen durch effizientere und innovativere Wettbewerber. Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen können auch zu einem unwirtschaftlichen Subventionswettbewerb führen, der den Binnenmarkt beeinträchtigt. Der Hauptschwerpunkt des Entwurfs der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien hat sich gegenüber früheren Fassungen der Leitlinien somit nicht geändert: Es muss sichergestellt werden, dass Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen nur unter strengen Auflagen gewährt werden, um mögliche schädliche Auswirkungen der Beihilfen auf den Wettbewerb zu begrenzen.

Ferner werden die Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien mit diesem Leitlinienentwurf in den Kontext des Programms der Kommission zur Modernisierung des Beihilfenrechts gestellt. Das Programm wurde am 8. Mai 2012 auf den Weg gebracht, als die Kommission ihre Mitteilung über die Modernisierung des EU-Beihilfenrechts veröffentlichte, in der die Ziele einer ehrgeizigen Reform der Beihilfenkontrolle umrissen wurden. Diese Reform soll zur umfassenderen EU-Wachstumsagenda beitragen und gleichzeitig die Anstrengungen der Mitgliedstaaten bei der Haushaltskonsolidierung unterstützen. Vor diesem Hintergrund sollte sich die Beihilfenpolitik darauf konzentrieren, die Gewährung gut konzipierter Beihilfen, die auf die Behebung von Marktversagen und auf Ziele von gemeinsamem europäischem Interesse ausgerichtet sind („gute Beihilfen“), zu erleichtern. Ferner plant die Kommission, die Durchsetzung des Beihilfenrechts auf Fälle mit besonders starken Auswirkungen auf den Binnenmarkt zu konzentrieren, die Regeln zu straffen und die Beschlussfassung zu beschleunigen. Im Falle der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien spiegeln sich die Grundsätze des Programms zur Modernisierung des EU-Beihilfenrechts besonders in den Bemühungen wider, Beihilfen gezielter auszurichten und die Bedingungen für die Gewährung von Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen, die den Wettbewerb weniger stark verfälschen, zu vereinfachen.

2. Überprüfung der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien

Die derzeitigen Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien wurden im Jahr 2004 angenommen. Sie sollten ursprünglich im Jahr 2009 auslaufen. Ihre Geltungsdauer wurde jedoch zweimal verlängert: zunächst bis 2012 und anschließend bis zu ihrer Ersetzung durch neue Vorschriften im Einklang mit dem Programm zur Modernisierung des EU-Beihilfenrechts.

Im Zusammenhang mit dem ursprünglich geplanten Auslaufen der Leitlinien hat die Kommission die Mitgliedstaaten und andere Beteiligte zweimal (2007 und 2010/11) konsultiert. Sie hat darüber hinaus im Jahr 2009 bei dem Wirtschaftsberatungsunternehmen Oxera eine Studie zu

kontrafaktischen Szenarien im Zusammenhang mit Umstrukturierungsbeihilfen in Auftrag gegeben. Dieser Leitlinienentwurf stützt sich auf all diese Arbeiten sowie auf die Erfahrungen der Kommission bei der Anwendung der derzeitigen Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien und der Beurteilung von Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen für Banken während der Krise.

II. Inhalt des Vorschlags

1. Vorübergehende Umstrukturierungshilfen

Unter den derzeitigen Leitlinien werden alle Arten von Umstrukturierungsbeihilfen gleichermaßen behandelt: Darlehen, Garantien, Kapitalzuführungen, Schuldenerlass und sogar Barzuschüsse. Allerdings verfälschen in Höhe und Laufzeit begrenzte Liquiditätshilfen (Darlehen und Garantien) den Wettbewerb weniger stark als andere Arten von Beihilfen, da sie nicht über das Maß hinausgehen, das zur Lösung der Liquiditätsprobleme erforderlich ist, die in der Regel das größte Hindernis für eine Umstrukturierung darstellen, und sie zuzüglich Zinsen zurückgezahlt werden müssen.

Um die Gewährung von Beihilfen für Umstrukturierungsvorhaben zu vereinfachen und gleichzeitig Wettbewerbsverfälschungen zu begrenzen, wird in dem Leitlinienentwurf das neue Konzept der vorübergehenden Umstrukturierungshilfe eingeführt. Auf diese Weise können KMU in Schwierigkeiten Liquiditätshilfen für einen Zeitraum erhalten, der zwar begrenzt, aber länger als der 6-Monats-Zeitraum ist, für den Liquiditätshilfen in Form von Rettungsbeihilfen derzeit gewährt werden können (es wird um Stellungnahmen zu zwei möglichen Optionen – 12 oder 18 Monate – gebeten). Empfänger vorübergehender Umstrukturierungshilfen müssen keinen vollständigen, sondern nur einen vereinfachten Umstrukturierungsplan vorlegen, in dem die Maßnahmen aufgezeigt werden, die das begünstigte Unternehmen durchzuführen plant, um seine langfristige Rentabilität wiederherzustellen.

2. Gezieltere Ausrichtung der Beihilfen

Die derzeitigen Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien enthalten zwar bereits strenge Auflagen, um die durch Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen bedingten Wettbewerbsverfälschungen auf ein Minimum zu begrenzen, aber sie gewährleisten noch nicht in ebenso wirksamer Weise, dass die Beihilfen gezielt in Fällen gewährt werden, in denen das staatliche Eingreifen tatsächlich dem öffentlichen Interesse dient.

Der Leitlinienentwurf enthält daher neue „Filter“, anhand derer überprüft werden kann, dass die in einem bestimmten Fall gewährte Beihilfe tatsächlich dem öffentlichen Interesse dient. Zunächst muss nachgewiesen werden, dass mit der Beihilfe ein Ziel von gemeinsamem Interesse verfolgt wird, d. h. dass durch die Rettung des Unternehmens soziale Härtefälle vermieden oder ein Marktversagen behoben wird. Der Leitlinienentwurf enthält eine nicht erschöpfende Liste von Situationen, in denen Beihilfen nach dieser Bestimmung gerechtfertigt wären. In einer gesonderten Bestimmung für KMU, die weniger restriktiv ist, werden Situationen genannt, die besonders auf die Lage von KMU ausgerichtet sind.

Eine Beihilfe ist nur dann im öffentlichen Interesse, wenn sie im Vergleich zur Situation ohne Beihilfe einen Vorteil bringt. Im Leitlinienentwurf wird daher von den Mitgliedstaaten verlangt, einen Vergleich mit einem realistischen alternativen Szenario ohne staatliche Beihilfen vorzulegen. Der

Einfachheit halber gilt diese Auflage nicht für Rettungsbeihilfen und vorübergehende Umstrukturierungshilfen.

3. Lastenverteilung

Nach den bestehenden Leitlinien müssen Unternehmen, die sich in der Umstrukturierung befinden, aus eigenen Mitteln einen Beitrag zu den Umstrukturierungskosten leisten. Dieser Eigenbeitrag trägt dazu bei, den Beihilfebetrag auf das erforderliche Minimum zu beschränken. Allerdings kann diese Bestimmung aufgrund mangelnder Präzision nicht gewährleisten, dass die Umstrukturierungskosten gerecht zwischen Investoren und Steuerzahlern aufgeteilt werden.

Im Zusammenhang mit staatlichen Maßnahmen zur Stützung von Banken während der Krise hat die Kommission in dieser Hinsicht einen gezielteren Ansatz – das Konzept der Lastenverteilung – entwickelt. Bei diesem Konzept geht es nicht nur um die Höhe des Eigenbeitrags, sondern auch darum, wer diesen Beitrag leistet. Da zum Beispiel die hohen Renditen, die Anteilseigner erhalten, wenn sich ein Unternehmen erfolgreich entwickelt, durch das von ihnen getragene hohe Verlustrisiko ausgeglichen werden, ist es nicht gerechtfertigt, von den Steuerzahlern zu verlangen, Verluste für die Anteilseigner zu übernehmen.

In dem Leitlinienentwurf werden zwei mögliche Ansätze für diese Frage geboten. Option 1 bietet einen allgemeineren Ansatz, der vorschreibt, dass die von den bestehenden Anteilseignern und Gläubigern geleisteten Beiträge angesichts der Verluste, die sie im Fall einer Insolvenz wahrscheinlich hätten tragen müssen, angemessen sein müssen. Option 2 ist präziser; hier müssen zunächst alle früheren Verluste von den Anteilseignern gedeckt werden. Sollte dies nicht ausreichen, müssen auch die Inhaber nachrangiger Schuldtitel einen Beitrag leisten. Bei beiden Optionen ist der Wortlaut des ersten Absatzes jeweils identisch. Darin wird verdeutlicht, dass die Art des Beitrags auf die Art der Schwierigkeiten des Unternehmens abgestimmt sein muss: Einem Mangel an Eigenkapital sollte mit Maßnahmen zur Stärkung der Kapitalstruktur begegnet werden, während Liquiditätsprobleme durch zahlungsmittelgenerierende Maßnahmen behoben werden sollten.

4. Definition des Begriffs „Unternehmen in Schwierigkeiten“

Nur Unternehmen, die die Voraussetzungen für eine Einstufung als „Unternehmen in Schwierigkeiten“ erfüllen, können Beihilfen nach den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien erhalten. Da die Rentabilität dieser Unternehmen fraglich ist, dürfen ihnen im Allgemeinen jedoch keine Beihilfen anderer Art gewährt werden, ohne dass im Rahmen der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien ihre Rentabilitätsaussichten berücksichtigt werden.

Daher empfiehlt sich für die Definition des Begriffs „Unternehmen in Schwierigkeiten“ ein horizontaler Blickwinkel. Ob ein Unternehmen in Schwierigkeiten ist oder nicht, sollte weniger als Kriterium dafür angesehen werden, ob es eine Beihilfe erhalten darf oder nicht, sondern vielmehr als eine Art Test, der ergibt, nach welchem von zwei möglichen Ansätzen vorgegangen werden sollte, um die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt aufzuzeigen.

Bei Unternehmen, die nicht in Schwierigkeiten sind, gilt die Aufmerksamkeit in erster Linie den Bedingungen, zu denen eine Beihilfe gewährt wird, und den Umständen im Einzelfall. Sobald sich ein Unternehmen allerdings in Schwierigkeiten befindet, müssen alle Beihilfen, die es erhält, im Gesamtkontext seiner Geschäftstätigkeit und seiner Geschäftsaussichten geprüft werden, um

Wettbewerbsverfälschungen zu verhindern, die entstehen können, wenn einem nicht mehr rentablen Unternehmen die Fortführung seiner Geschäfte ermöglicht wird.

Der Anwendungsbereich dieser beiden Ansätze ergibt sich aus der Definition des Begriffs „Unternehmen in Schwierigkeiten“, weshalb die Auffassung herrscht, dass in den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien eine einheitliche Definition festgeschrieben werden sollte, die für alle Beihilfeverordnungen und Beihilfeleitlinien gilt, sofern nicht besondere Umstände eine Abweichung erforderlich machen.

Die derzeitige Definition des Begriffs „Unternehmen in Schwierigkeiten“ enthält sowohl sogenannte „harte“ (objektive) Kriterien als auch sogenannte „weiche“ Kriterien, die eine breiter angelegte und stärker subjektive Bewertung der Lage des Unternehmens notwendig machen. Um für mehr Klarheit und Rechtssicherheit zu sorgen, soll der Schwerpunkt im Leitlinienentwurf von weichen auf harte Kriterien verlagert werden, wodurch es für Bewilligungsbehörden und potenzielle Beihilfeempfänger einfacher würde zu beurteilen, ob sich ein Unternehmen tatsächlich in Schwierigkeiten befindet.

Die weichen Kriterien werden daher auf eine Restkategorie reduziert, die nur in Ausnahmefällen Anwendung findet. Damit die Bandbreite der von der Definition erfassten Unternehmen dennoch insgesamt in etwa gleich bleibt, wird der verkleinerte Anwendungsbereich weicher Kriterien durch die Einführung neuer harter Kriterien ausgeglichen.

Nach Anhörung von Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern zu den harten Kriterien, die im Zusammenhang mit dem zweiten Entwurf der De-minimis-Verordnung vorgestellt wurden, laufen in der Kommission nun Überlegungen dazu, wie Unternehmen in Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dieser Verordnung am besten abgegrenzt werden. Gleichzeitig soll, angesichts des von vielen Interessenträgern geäußerten Wunsches nach einer ausführlichen Diskussion über die Definition des Begriffs „Unternehmen in Schwierigkeiten“ im Zusammenhang mit den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien, mit dem Leitlinienentwurf nun die Debatte darüber ausgeweitet werden, wie die harten Kriterien weiter ausgearbeitet werden können, um für alle Interessenträger mehr Klarheit und Rechtssicherheit zu schaffen. Daher werden alle Interessenträger aufgefordert, Stellung zu nehmen zu der Frage, ob die vorgeschlagenen Kriterien angemessen sind, um Unternehmen in Schwierigkeiten von anderen Unternehmen abzugrenzen, und ob andere Kriterien zur Verfügung stehen, die eine zuverlässigere Abgrenzung erlauben würden. Besonders wertvoll wären in diesem Zusammenhang Stellungnahmen, die durch Zahlen und Fakten gestützt werden.

Der Leitlinienentwurf enthält auch einige weitere Optionen in Bezug auf die harten Kriterien. So stellt sich die Frage, ob das Kriterium zum buchwertbasierten Verschuldungsgrad und das Kriterium zu den Zinsaufwendungen kumulativ sein sollten und ob im Zusammenhang mit den Zinsaufwendungen EBIT durch EBITDA zu ersetzen wäre. Beiträge müssen sich thematisch jedoch nicht auf die vorgeschlagenen Optionen beschränken.

Was den Grundsatz einer einheitlichen Definition für alle Beihilfeverordnungen und Beihilfeleitlinien angeht, wird im Leitlinienentwurf eine Ausnahme vorgeschlagen, die die Anwendung der Definition in der Praxis vereinfachen soll. Angesichts der komplexen Bewertung, die erforderlich ist, um festzustellen, ob ein Unternehmen die weichen Kriterien erfüllt, ist in dem Leitlinienentwurf vorgesehen, in Bezug auf Verordnungen der Kommission und Beihilferegelungen (d. h. die Fälle, in denen eine Anmeldung bei der Kommission nicht vorgeschrieben ist) ausschließlich die harten

Kriterien anzuwenden. Mit dieser Bestimmung wird ein Ansatz ausgeweitet, der bisher lediglich im Zusammenhang mit Beihilfen für KMU im Rahmen der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung und im Zusammenhang mit Beihilferegelungen für KMU im Rahmen der Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen selbst verfolgt wurde.

Darüber hinaus ist angesichts der besonderen Notwendigkeit einer Vereinfachung im Rahmen der De-minimis-Verordnung für diese Verordnung eine andere Definition des Begriffs „Unternehmen in Schwierigkeiten“ angemessen, die auf einer begrenzten Anzahl harter Kriterien basiert. Diese Definition wird in die De-minimis-Verordnung aufgenommen und wirkt sich nicht auf den Wortlaut der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien aus.

5. Sonstige vorgeschlagene Änderungen

Darüber hinaus werden in dem Leitlinienentwurf folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Eine Erhöhung der **Mindestvergütung für Rettungsbeihilfen** soll den begünstigten Unternehmen einen Anreiz bieten, die Beihilfe möglichst rasch zurückzuzahlen. Eine ähnliche Bestimmung gilt für vorübergehende Umstrukturierungshilfen. Hier wird der Zinssatz alle sechs Monate schrittweise erhöht, um die Ausstiegsanreize zu erhöhen.
- Detailliertere Bestimmungen im Hinblick auf den vorgeschriebenen **Inhalt eines Umstrukturierungsplans** sollen den Mitgliedstaaten und Beihilfeempfängern verdeutlichen, welche Informationen die Kommission benötigt.
- **Maßnahmen zur Begrenzung von Wettbewerbsverfälschungen** ersetzen die „Ausgleichsmaßnahmen“ der bestehenden Leitlinien, um den Schwerpunkt weniger auf den Schutz der Wettbewerber, sondern stärker auf die Wahrung des Wettbewerbs auf dem Markt zu legen. Ferner wird eine ausführliche Anleitung zur **Form und Kalibrierung** von Wettbewerbsmaßnahmen gegeben.
- Da die Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien sowohl für Erbringer von **Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse** (DAWI) als auch für in anderen Bereichen tätige Unternehmen gelten, beinhalten die neuen Leitlinien eine begrenzte Anzahl **besonderer Bestimmungen** für DAWI-Erbringer.
- Im Rahmen von **Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilferegelungen** sind nicht mehr nur KMU beihilfefähig, sondern auch solche Unternehmen, die nicht als KMU gelten, da sie zu 25 % oder mehr in staatlichem Besitz stehen. Um die von Beihilferegelungen ausgehenden Wettbewerbsverfälschungen zu begrenzen, wird der Beihilfehöchstbetrag, den ein einzelnes Unternehmen im Rahmen einer Beihilferegelung erhalten kann, von 10 Mio. EUR auf 5 Mio. EUR gesenkt.
- Im Einklang mit den Grundsätzen des Programms zur Modernisierung des EU-Beihilfenrechts umfasst der Leitlinienentwurf auch Bestimmungen zur **Transparenz** und zur **Ex-post-Evaluierung**.

Es werden auch Stellungnahmen zu den Teilen des Leitlinienentwurfs, in denen keine wesentlichen Änderungen an der derzeitigen Praxis vorgeschlagen werden, begrüßt, z. B. zur Interaktion zwischen

Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen, zum Ausschluss des Steinkohlebergbaus, der Stahlindustrie und der Finanzdienstleistungsbranche, zur Befreiung kleiner Unternehmen von der Verpflichtung, Wettbewerbsmaßnahmen zu ergreifen, sowie zu den besonderen Bestimmungen für Umstrukturierungsbeihilfen in Fördergebieten. Dabei ist den Grundsätzen des Programms zur Modernisierung des EU-Beihilfenrechts und insbesondere der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, bei Bedarf eine gezielte Unterstützung für Umstrukturierungsvorhaben zu genehmigen, ohne den Unternehmen dadurch den Anreiz zu nehmen, die Umstrukturierung aus eigenen Mitteln zu finanzieren.