**Die Handlungsmöglichkeiten der Politik bei Krise, Sanierung, Insolvenz von Unternehmen und ihre Grenzen**

Kurzvortrag

von Rechtsanwalt Martin Zeil, Staatsminister a.D., SLB Kloepper Rechtsanwälte, München

**A**. **Vorbemerkungen**

In Deutschland richtet sich das Rollenverständnis zwischen Staat und Wirtschaft grundsätzlich immer noch nach den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft mit dem Leitprinzip: „Soviel Markt wie möglich und soviel Staat wie nötig.“ Dies galt und gilt gerade auch hinsichtlich der Frage, ob und gegebenenfalls was die Politik in der Krise von Unternehmen tun soll und tun darf. In der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise vor mehr als 10 Jahren – unter anderem ausgelöst durch die Insolvenz der Bank Lehman Brothers vor ziemlich genau 11 Jahren (15.09.2008) – und der folgenden Schuldenkrise in der EURO-Zone wurde diese Leitlinie in Deutschland und auch auf europäischer Ebene in vielfältiger Weise aufgehoben. Bankenschirme, die verschiedenen Phasen der EURO-Rettungsschirme und das unter dem Namen „Wirtschaftsfonds – Deutschland“ bekannt gewordene Kredit- und Bürgschaftsprogramm des Bundes von 2009 bis 2010 waren jeweils mit hohen dreistelligen bzw. vierstelligen Milliardenbeträgen ausgestattet, um Finanzinstitute und Unternehmen unmittelbar mit öffentlichen Mitteln zu stützen, um Finanzengpässe oder Insolvenzen abzuwenden. Es ist unbestritten, dass eine Krise dieses Ausmaßes ohne das Eingreifen und die Stützungsmaßnahmen des Staates völlig unkalkulierbar geworden wäre und höchstwahrscheinlich zum Zusammenbruch des Banken- und Wirtschaftssystems mit unabsehbaren Folgen, auf jeden Fall zum Vertrauensverlust der Bürger in die Handlungsfähigkeit des Staates geführt hätte.

Völlig unabhängig davon ist die Frage zu beurteilen, ob die einzelnen Maßnahmen, ihr Volumen und ihre Dauer (z.B. die Anleihekäufe der EZB, welche bis heute andauert) notwendig waren und ihren Zweck auch tatsächlich erfüllt haben. Daran sind in der Rückschau in vielfältiger Weise Zweifel angebracht, dies gilt ebenso für Maßnahmen zur Rettung einzelner Unternehmen als auch für bestimmte Anreize wie die sogenannte „Abwrackprämie“ im Rahmen der damaligen Konjunkturpakete. Dies soll hier jedoch nur angedeutet werden, weil das eigentliche Thema meines Vortrags ein anderes ist.

Sowohl vor als auch während und nach der Weltwirtschaftskrise hat es immer wieder Versuche aus der Politik gegeben, Einzelunternehmen durch Stützungsmaßnahmen des Staates (in der Regel durch die Bereitstellung von staatlichen Bürgschaften) vor der Insolvenz zu retten. Spektakuläre Fälle waren der Holzmann-Baukonzern, bei dem sich der damalige Bundeskanzler Schröder medienwirksam als Retter feiern ließ, Opel, Arcandor/Quelle und Schlecker während der Wirtschaftskrise und in jüngster Zeit Air Berlin, um nur einige zu nennen. Allen diesen Fällen ist gemeinsam, dass – soweit Unterstützungsmaßnahmen insbesondere vor der Insolvenz gewährt worden sind (bei Arcandor-Quelle und Schlecker war dies nicht der Fall, bei Opel nur teilweise) – die Unternehmen trotz der Rettungsmaßnahmen und zum Teil unter Verlust der staatlichen Mittel einige Zeit später in die Insolvenz gegangen sind oder sich – wie z.B. Opel – anderweitig neu strukturiert haben. Insgesamt ist festzustellen, dass es kaum Beispiele dafür gibt, dass staatliche Unterstützungsmaßnahmen **vor** der Insolvenz erfolgreich waren. KnausTabbert (Wohnwagen), Rosenthal (Geschirr) und manroland (Druckmaschinen) hingegen, bei denen Bürgschaften oder Investitionsförderungsmaßnahmen **nach** der Insolvenz im Zusammenhang mit neuen Investoren gewährt wurden, konnten nicht nur überleben, sondern haben sich zum Teil äußerst erfolgreich entwickelt.

**B**. **Handlungsrahmen der Politik**

Daraus leiten sich für die Frage, ob und wann staatliche Unterstützungsmaßnahmen in der Krise eines Unternehmens rechtlich möglich und ordnungspolitisch gerechtfertigt sind, folgende Grundsätze ab:

1. **Rechtlicher Rahmen für sogenannte Beihilfen**

Jede staatliche Unterstützungsmaßnahme, sei es im Einzelfall oder im Rahmen von staatlichen Unterstützungs- und Förderprogrammen, muss nach den Vorgaben des EU-Beihilferechts zulässig sein. Rechtsgrundlagen sind Art. 107 und 108 des EU-Vertrages (AEUV) und die hierzu ergangenen Verordnungen, Leitlinien und Ausführungsbestimmungen. Von besonderer Bedeutung sind die sog. Gruppenfreistellungsverordnung, die VO bezüglich der sog. „De-minimis“-Beihilfen sowie die Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen.

Hieraus ergibt sich folgende Systematik:

1. Beihilfen bedürfen grundsätzlich der Anzeige und der Genehmigung durch die EU-Kommission. Nach erfolgter Notifizierung gilt bis zur Entscheidung der Kommission ein Durchführungsverbot gem. Art 108 Abs. 3 EU-Vertrag, so dass die Beihilfe bis zu einem positiven Bescheid nicht gewährt werden darf. Gleichwohl gewährte Beihilfen sind von Anfang unwirksam und müssen von der staatlichen Stelle zurückgefordert werden.
2. Es gibt allgemeine und besondere Ausnahmen:
3. **Nicht anmeldepflichtige bzw. vereinbare Beihilfen**

Dabei handelt es sich um sogenannte Legal- bzw. Bereichsausnahmen, welche die EU-Kommission per se als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansieht. Hierzu gehören staatliche Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, Katastrophenbeihilfen sowie Beihilfen aufgrund der Teilung Deutschlands, sowie nach Artikel 107 Absatz 3 AEUV weitere Kategorien von Beihilfen, die die EU-Kommission als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären kann. Das sind u.a. Struktur- und Regionalbeihilfen, Beihilfen zur Förderung der Kultur sowie sonstige Arten von Beihilfen, die der Rat durch einen Beschluss auf Vorschlag der Kommission bestimmt.

Es handelt sich hierbei um einen Ermessenstatbestand, d. h. es liegt in der Befugnis der EU-Kommission, zu entscheiden, ob eine Fördermaßnahme genehmigt werden kann, weil sie nach Ansicht der EU-Kommission mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

1. **Gruppenfreistellungen**

Ferner ist eine Gruppe von Beihilfen durch entsprechende Verordnungen von der Notifizierung freigestellt, so z.B. Regionalbeihilfen, Beihilfen zur Erschließung von KMU-Finanzierungen, für Forschung, Entwicklung und Innovation, Ausbildungs- und Beschäftigungsbeihilfen, für Breitbandinfrastrukturen etc. etc.

Die einzelnen Beihilfen sind jedoch der Höhe nach mit verschiedenen Schwellenwerten begrenzt.

1. **De-minimis-Beihilfen**

Beihilfen jeglicher Art sind bis zum einem Höchstbetrag von € 200.000,-- innerhalb von 3 Jahren an ein Unternehmen nicht zu notifizieren, es sei denn, es handelt sich um ein Unternehmen in Schwierigkeiten.

1. **Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen**

Für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten hat die EU-Kommission eigene Leitlinien erlassen (zuletzt in der Fassung vom 31.07.2014). Aktuelles Beispiel ist die gestern beantragte Überbrückungshilfe der Firma Condor.

Voraussetzungen für die Gewährung einer solchen Rettungs- oder Umstrukturierungsbeihilfe sind:

* **Unternehmen in Schwierigkeiten**

Es muss sich um ein Unternehmen in Schwierigkeiten UiS handeln.

|  |
| --- |
| Ein Unternehmen gilt dann als UiS, wenn es mindestens eine der fol-genden Voraussetzungen erfüllt:  a) Im Falle von Kapitalgesellschaften: Mehr als die Hälfte des gezeichneten Stammkapitals ist infolge aufgelaufener Verluste verlorengegangen.  b) Im Falle von Gesellschaften, bei denen zumindest einige Gesell-schafter unbeschränkt haften: Mehr als die Hälfte der in den Ge-schäftsbüchern ausgewiesenen Eigenmittel ist infolge aufgelaufener Verluste verlorengegangen.  c) Das Unternehmen befindet sich im Insolvenzverfahren bzw. erfüllt alle Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens.  d) Bei großen Unternehmen: Der buchwertbasierte Verschuldungsgrad lag in den vergangenen beiden Jahren über 7,5 und das Verhältnis des EBITDA zu den Zinsaufwendungen unter 1,0.  Ein kleines oder mittleres Unternehmen (KMU) gilt in den ersten drei Jahren nach seiner Gründung nur dann als UiS, wenn es Gegenstand eines Insolvenzverfahrens ist bzw. alle Voraussetzungen für die Eröff-nung eines Insolvenzverfahrens erfüllt sind. Nach noch geltender EU-Definition zählt ein **Unternehmen** zu den **KMU**, wenn es nicht mehr als 249 Beschäftigte hat und einen Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen € erwirtschaftet oder eine Bilanzsumme von maximal 43 Millionen € aufweist. Diese Definition wird derzeit überprüft  Rettungsbeihilfen können auch Unternehmen gewährt werden, die keine UiS im Sinne der Definition sind, die jedoch aufgrund außergewöhnlicher und unvorhersehbarer Umstände mit einem akuten Liquiditätsbedarf konfrontiert sind.   * **Rettungsbeihilfen:**   Rettungsbeihilfen stellen dringende vorübergehende Unterstüt-zungsmaßnahmen dar, welche nur in Form von Darlehen oder Darlehensbürgschaften gewährt werden dürfen und grundsätzlich innerhalb von sechs Monaten zurückgezahlt werden bzw. auslaufen müssen. Bei Vorlage eines Umstrukturierungsplans verlängert sich diese Frist automatisch bis zum endgültigen Beschluss der EU-Kommission über den Umstrukturierungsplan. Im Falle einer Abwicklung muss gegenüber der EU-Kommission wiederum in einem Abwicklungsplan dargelegt und begründet werden, wie die Abwicklung ohne weitere Beihilfen erreicht werden soll.  Rettungsbeihilfen dürfen grundsätzlich nicht für die Finanzierung struktureller Maßnahmen verwendet werden. |
| Für eine Rettungsbeihilfe muss ein Unternehmen eine Vergütung zahlen, die nicht unter dem Referenzzinssatz liegen darf, der in der Referenzzinssatzmitteilung für schwache Unternehmen bei einer normalen Besicherung festgelegt ist (aktueller Basissatz + 400 Ba-sispunkte). Im Falle einer Verlängerung der Rettungsbeihilfe über sechs Monate hinaus kommt noch ein Aufschlag von 50 Basispunkten hinzu.  Rettungsbeihilfen müssen auf den Betrag begrenzt sein, der erforderlich ist, um das Unternehmen sechs Monate lang weiterzuführen.   * **Umstrukturierungsbeihilfen:**   Umstrukturierungsbeihilfen beinhalten häufig eine dauerhafte Unter-stützung und dienen der Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität des begünstigten Unternehmens auf der Grundlage eines realistischen, kohärenten und weitreichenden Umstrukturierungsplans.  **Vorübergehende Umstrukturierungsbeihilfen** sind Liquiditäts-beihilfen, mit denen die Umstrukturierung eines UiS dadurch gefördert werden soll, dass die Voraussetzungen geschaffen werden, die das betreffende Unternehmen für die Erarbeitung und Umsetzung geeigneter Maßnahmen zur Wiederherstellung seiner langfristigen Rentabilität benötigt. Diese Beihilfen dürfen nur KMU und kleineren staatlichen Unternehmen gewährt werden und nur in Form von Darlehen oder Darlehensbürgschaften.  Ein Unternehmen muss für eine vorübergehende Umstrukturie-rungsbeihilfe eine entsprechende Vergütung zahlen. (die nicht unter dem Referenzsatz liegt, der in der Referenzzinssatzmitteilung für schwache Unternehmen bei einer normalen Besicherung festgelegt ist (derzeit Basissatz + 400 Basispunkte). Zwölf Monate nach der Auszahlung der ersten Rate sollte die Vergütung um mindestens 50 Basispunkte angehoben werden.)    Vorübergehende Umstrukturierungsbeihilfen können für einen Zeitraum von **höchstens 18 Monaten** gewährt werden. Vor Ablauf dieses Zeitraums muss das Darlehen vollständig zurückgezahlt oder die Bürgschaft ausgelaufen sein oder der Mitgliedstaat muss einen Um-strukturierungs- bzw. Abwicklungsplan genehmigen.  Vorübergehende Umstrukturierungsbeihilfen können auch Unter-nehmen gewährt werden, die keine UiS im Sinne der Definition sind, die jedoch aufgrund außergewöhnlicher und unvorhersehbarer Umstände mit einem akuten Liquiditätsbedarf konfrontiert sind. |
| * **Notifizierung**   Große Unternehmen:  Für große Unternehmen gilt die Einzelnotifizierungspflicht.  Bei der Beurteilung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt müssen folgende Kriterien erfüllt sein:   * Beitrag zu einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Inte-resse, * Notwendigkeit, * Geeignetheit, * Anreizeffekt, * Angemessenheit (Begrenzung auf das Minimum), * Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten (Grund-satz der Einmaligkeit in zehn Jahren), * Transparenz.   Kleine und mittlere Unternehmen (KMU):  Beihilfemaßnahmen für KMU erfolgen im Rahmen von generellen Beihilferegelungen. In den Beihilferegelungen muss der Höchstbetrag genannt sein, der als Rettungsbeihilfe, Umstrukturierungsbeihilfe oder vorübergehende Umstrukturierungsbeihilfe gewährt werden kann. Der Höchstbetrag der gesamten Beihilfen – einschließlich der Beihilfen aus anderen Quellen oder anderen Regelungen –, die ein Unternehmen erhält, darf 10 Mio. EUR nicht überschreiten.  Innerhalb dieses rechtlichen Rahmens kann und darf die Politik Unterstützungsmaßnahmen leisten und Bürgschaften, z.B. über die jeweiligen Förderbanken zur Verfügung stellen. |

1. **Zweckmäßigkeit und Erforderlichkeit von Unterstützungsmaßnahmen**

Wie sich aus den Ausführungen zu Beginn ergibt, ist weiterer Maßstab jedoch, in welchem Stadium solche Maßnahmen sinnvoll und ordnungspolitisch erlaubt sind.

1. Maßnahmen vor der Insolvenz

Vor der Insolvenz haben alle Maßnahmen der Sanierung durch die Banken, Gesellschafter und Gläubiger des Unternehmens absoluten Vorrang, zumal es in einer marktwirtschaftlichen Ordnung keine Insolvenzen erster und zweiter Klasse geben darf (nach dem Motto „zum Großbetrieb kommt der Minister, zum Kleinbetrieb der Gerichtsvollzieher“). Hier kommt der Politik eine moderierende und begleitende Rolle zu, die insbesondere bei Unternehmen in strukturschwachen Gebieten besonders intensiv sein können.

1. Maßnahmen nach der Insolvenz

Auch nach der Insolvenz muss die Politik den rechtlichen Handlungsrahmen beachten. Liegt ein Angebot eines Investors vor, steht jedoch auch mit Investitionsförderprogrammen ein breiter Instrumentenkasten bereit, welcher auch auf der Grundlage der Fortführungsprognose ordnungspolitisch vertretbar ist.

1. Sonstige Maßnahmen und Handlungsmöglichkeiten

Es sollte nicht übersehen werden, dass die moderierende und initiierende Rolle der Politik in der Krise von Unternehmen gegenüber finanziellen Unterstützungsmaßnahmen nicht unterschätzt werden darf. In den Jahren 2008 – 2010 konnte ich durch solche Gespräche mehr zur Rettung von Arbeitsplätzen beitragen als durch die Gewährung von Beihilfen.

**III. Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes und klarer ordnungspolitischer Prinzipien (Ausblick)**

Abschließend möchte ich noch 5 Punkte festhalten:

1. Der Staat muss sich soweit wie möglich aus dem Marktgeschehen heraushalten, auch und gerade in der Krise von Unternehmen. Es ist nun mal gerade ein Markenzeichen einer Marktwirtschaft, dass Unternehmen kommen und gehen und der Markt und nicht der Staat über ihre Zukunftsfähigkeit entscheiden.
2. Es muss bei allen staatlichen Maßnahmen ein strikter Gleichbehandlungsgrundsatz beachtet werden, es darf deshalb keine Insolvenzen erster und zweiter Klasse in einer Marktwirtschaft geben. Ob ein Unternehmen 1000 oder 10 Mitarbeiter hat, darf hier keinen Unterschied machen.
3. Eine Insolvenz muss – das zeigen ja viele Beispiele – keineswegs das Ende eines Unternehmens bedeuten, sie kann auch eine Chance sein, sich von unnötigem Ballast zu befreien und mit den überlebensfähigen Teilen des Unternehmens in die Zukunft zu starten.

Selbst wenn also Beihilfen erlaubt sind, müssen sie noch lange nicht sinnvoll und ordnungspolitisch angemessen sein.

1. Die Förderung von Innovationen ist wichtiger und meist auch erfolgsversprechender als die staatliche Unterstützung bestehender Strukturen in der Krise eines Unternehmens.
2. Der Staat ist nicht der bessere Unternehmer und darf die Markt- und Wettbewerbsregeln nicht außer Kraft setzen.