
Deutsche Industrie- und Handelskammer

Stellungnahme

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

A. Kernforderungen

- **Einheitliche und rechtssichere UiS-Definition im gesamten Beihilferecht:** Aufnahme der Ausnahmen Start-ups, Scale-ups und KMU unmittelbar in eine Definition des Unternehmens in Schwierigkeiten, die auf alle einschlägigen EU-Beihilfevorschriften, inklusive der AGVO, Anwendung findet.
- **Ausweitung der Ausnahme für innovative Start-ups auf Scale-ups:** Die Ausnahme für innovative Start-ups sollte aufgrund der vergleichbaren Interessenlage auf innovative Scale-ups erstreckt werden.
- **Zeitliche Ausweitung der Ausnahmen für Start-ups, Scale-ups und KMU:** Ausweitung der Ausnahme für innovative Start-ups und Scale-ups auf zehn Jahre sowie die Verlängerung der KMU-Ausnahme von drei auf fünf Jahre, um investitionsbedingte Anlaufverluste nicht fälschlich als Unternehmenskrise zu bewerten.
- **Berücksichtigung hybrider Finanzierungsinstrumente:** Anerkennung von Mezzanine-Kapital bei der UiS-Prüfung, sofern diese tatsächlich eine Eigenkapitalfunktion erfüllen.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem „Kommissionsentwurf für Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten“.

B. Das Wichtigste in Kürze

Die gewerbliche Wirtschaft in Deutschland begrüßt die geplante Überarbeitung der EU-Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen, fordert jedoch insbesondere eine praxisnähere Definition des Begriffs „Unternehmen in Schwierigkeiten“ (UiS), da diese weit über den Zugang zu Rettungsbeihilfen hinaus über die Förderfähigkeit von Unternehmen in zahlreichen beihilferechtlichen Programmen entscheidet.

Die derzeitige UiS-Definition ermöglicht häufig erst in einer nahezu insolvenzreifen Situation Beihilfen und schließt zugleich innovative Start-ups und Scale-ups wegen investitionsbedingter Anlaufverluste von Förderungen aus. Vor diesem Hintergrund fordert die gewerbliche Wirtschaft eine einheitliche und rechtssichere Definition des UiS-Begriffs in allen beihilferechtlichen Regelwerken sowie die Ausweitung des zeitlichen Rahmens der Ausnahmen für innovative Start-ups und KMU, um Innovation, Technologiesouveränität, industrielle Transformation und die internationale Wettbewerbsfähigkeit am Wirtschaftsstandort Europa zu stärken. Hierzu vermag die geplante Berücksichtigung hybrider Finanzierungsinstrumente ebenfalls einen Beitrag leisten, sofern diese eine wirtschaftliche Eigenkapitalfunktion erfüllen.

C. Inhaltliche Ausführungen

Am 24. Juli 2026 hat die EU-Kommission eine öffentliche Konsultation für neue Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen eröffnet. Den primärrechtlichen Hintergrund hierfür bildet das unionsrechtliche Beihilfeverbot. Hiernach sind staatliche Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete nur dann mit dem europäischen Binnenmarkt vereinbar, wenn sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die den gemeinsamen (Unions-)Interessen zuwiderlaufen. In den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien, die den Gegenstand der jetzigen öffentlichen Konsultation bilden, werden die Voraussetzungen konkretisiert, unter denen staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen ausnahmsweise nicht gegen das unionsrechtliche Beihilfeverbot verstoßen. Zentrale Voraussetzung für die Anwendung der Leitlinien ist die Einstufung eines Unternehmens als „Unternehmen in Schwierigkeiten“ (UiS). Nur Unternehmen, die die hierfür maßgeblichen Kriterien erfüllen, können grundsätzlich Zugang zu Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen erhalten. Umgekehrt schließen eine Reihe von Leitlinien und Unionsrahmen sowie Art. 1 Abs. 4 Buchst. c Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) die Zulässigkeit der Vergabe von Beihilfen an derartige Unternehmen in Schwierigkeiten aus. Die Abgrenzung zwischen Unternehmen in Schwierigkeiten und wirtschaftlich gesunden Unternehmen hat daher zugleich erhebliche Auswirkungen auf den Zugang zu zahlreichen anderen beihilferechtlichen Förderinstrumenten.

Während die gewerbliche Wirtschaft die geplante Berücksichtigung hybrider Finanzierungsinstrumente bei der Prüfung, ob ein Unternehmen als „Unternehmen in Schwierigkeiten“ einzustufen ist, grundsätzlich begrüßt, sehen unsere Mitglieder noch Nachbesserungsbedarf bei der Definition des Begriffs des „Unternehmens in Schwierigkeiten“:

Definition „Unternehmen in Schwierigkeiten“

Die Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien enthalten in Ziffer 20 eine eigenständige Definition des „Unternehmens in Schwierigkeiten“. Hiernach gilt ein Unternehmen als „Unternehmen in Schwierigkeiten“, wenn es auf kurze oder mittlere Sicht so gut wie sicher zur

Einstellung seiner Geschäftstätigkeiten gezwungen sein wird, wenn der Staat nicht eingreift. Dies soll unter anderem dann der Fall sein, wenn mehr als die Hälfte des Stammkapitals bzw. der in den Geschäftsbüchern ausgewiesenen Eigenmittel infolge aufgelaufener Verluste verlorengegangen ist, wenn das fragliche Unternehmen Gegenstand eines Insolvenzverfahrens ist oder wenn die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens auf Antrag seiner Gläubiger erfüllt sind. Hingegen stellt gemäß Ziffer 24 der Leitlinien ein KMU in den ersten drei Jahren nach seiner Gründung nur dann ein Unternehmen in Schwierigkeiten dar, wenn ein Insolvenzverfahren eröffnet wurde oder die insolvenzrechtlichen Voraussetzungen dafür vorliegen. Der neue Kommissionsentwurf für Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien ergänzt darüber hinaus eine weitere Ausnahme in Ziffer 24. Hiernach sollen qualifizierte innovative Start-ups innerhalb der ersten fünf Jahre nach ihrer Registrierung für andere Beihilfeinstrumente grundsätzlich nicht als Unternehmen in Schwierigkeiten gelten. Diese Ausnahme soll allerdings ebenfalls dann nicht greifen, wenn ein Insolvenzverfahren eröffnet wurde oder die insolvenzrechtlichen Voraussetzungen dafür vorliegen.

Die vorgeschlagene Änderung trägt dem Umstand Rechnung, dass innovative junge Unternehmen in ihren frühen Entwicklungsphasen häufig hohe Anlaufverluste aufweisen und deshalb nach den bisherigen Regelungen trotz grundsätzlich tragfähiger Geschäftsmodelle als Unternehmen in Schwierigkeiten eingestuft werden konnten. Dies führte nicht selten zum Ausschluss von Fördermaßnahmen, die gerade der Förderung von Innovation und Wachstum dienen sollen. Vor diesem Hintergrund ist die im Entwurf der Europäischen Kommission vorgesehene Sonderregelung für innovative Start-ups grundsätzlich zu begrüßen.

Allerdings folgt die Definition von „Unternehmen in Schwierigkeiten“ unter Ziffer 20 des Kommissionsentwurfs für neue Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien noch immer derselben Grundlogik wie die Definition in Art. 2 Nr. 18 AGVO. Damit ist einerseits die Abgrenzung für Unternehmen in Schwierigkeiten so eng gefasst, dass die Unterstützung für die meisten Unternehmen zu spät greift. Unternehmen, die schließlich unter die Definition fallen, sind bereits nahe an der Insolvenzantragspflicht. In dieser späten Krisenphase verfehlt die staatliche Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfe oftmals ihre Wirkung und ihr Ziel. Andererseits fallen Start-ups und Scale-ups grundsätzlich zunächst ebenso unter diese Definition, da sie in den ersten Jahren stark skalieren und aufgrund der zu tätigenden Investitionen Verluste aufweisen. Das hat zur Folge, dass auch sie grundsätzlich von Förderprogrammen ausgeschlossen bleiben, deren erklärtes Ziel es ist, Innovation und Wachstum gerade für skalierende Unternehmen zu fördern. Lediglich in den Fällen, in denen eine Ausnahme aus der Ziffer 24 der Leitlinien einschlägig ist, können KMU und innovative Start-ups für Förderungen in Betracht gezogen werden.

Um die Kohärenz und Anwendungsfreundlichkeit des Beihilfenrechts zu erhöhen, sollte daher dieselbe Definition auf sämtliche beihilferechtliche Rechtsakte übertragen werden, die auf den

Begriff des Unternehmens in Schwierigkeiten Bezug nehmen. Dies gilt insbesondere für die Definition des Unternehmens in Schwierigkeiten in Art. 2 Nr. 18 AGVO. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit sollten nach Ansicht der gewerblichen Wirtschaft in diesem Zusammenhang auch die vorgesehenen Ausnahmen für Gründende, Start-ups und Scale-ups unmittelbar in die Definition des Unternehmens in Schwierigkeiten in Ziffer 20 aufgenommen werden. Dadurch würde die Systematik der Leitlinien klarer und leichter anwendbar.

Des Weiteren sollte die Ausnahmeregelung für innovative Start-ups entsprechend der Empfehlung (EU) 2026/720 auf zehn Jahre nach der Registrierung ausgedehnt und zugleich auf innovative Scale-ups erweitert werden. Hierfür sprechen sowohl wirtschaftliche als auch industriepolitische Erwägungen. Kumulierte Anlaufverluste und ein negatives bilanzielles Eigenkapital sind bei innovativen Start-ups und Scale-ups häufig Ausdruck eines investitionsgetriebenen Wachstumsmodells und nicht zwingend ein Indikator für eine existenzielle Unternehmenskrise. Insbesondere Unternehmen aus den Bereichen Deep Tech, Biotechnologie und Climate Tech durchlaufen oftmals langjährige Entwicklungs-, Zulassungs- und Kommerzialisierungsphasen, bevor nachhaltige Umsätze erzielt werden können. Sowohl während der Start-up- als auch der anschließenden Scale-up-Phase sind regelmäßig erhebliche Investitionen erforderlich, um internationale Märkte zu erschließen und im globalen Wettbewerb bestehen zu können. Eine zu enge Definition der Ausnahmen bei „Unternehmen in Schwierigkeiten“ birgt daher das Risiko, innovative Wachstumsunternehmen von zahlreichen Förderprogrammen und öffentlichen Kofinanzierungsinstrumenten auszuschließen. Dies würde den politischen Zielsetzungen der Europäischen Union in Bereichen wie Technologiesouveränität, Verteidigungsfähigkeit, Deep-Tech-Förderung, der Scale-up-Europe-Initiative sowie der Kapitalmarktunion entgegenstehen. Erforderlich ist daher eine klare und praxistaugliche Abgrenzung, die zwischen einer tatsächlichen Unternehmenskrise und den für innovative Wachstumsunternehmen typischen Entwicklungs- und Skalierungsphasen anhand eindeutiger und leicht überprüfbarer Innovationskriterien unterscheidet. Außerdem bedarf es in diesem Zusammenhang einer klaren Bestimmung des Beginns der Fünfjahresfrist, die Rechtsunsicherheiten bei Umwandlungen, Ausgründungen und Rechtsformwechseln zu unterbinden vermag.

Konsequenterweise sollte bei dieser Gelegenheit auch die bestehende Ausnahme für KMU in zeitlicher Hinsicht von drei Jahren auf fünf Jahre erweitert werden, da in wirtschaftlich anspruchsvollen Marktphasen längere Anlaufzeiten und stärkere Ertragsschwankungen auftreten können. Zudem würde eine Verlängerung auf fünf Jahre die Regelung an bestehende Förderprogramme in Deutschland von der Kreditanstalt für Wiederaufbau angleichen.

Hybride Finanzierungsinstrumente

Die geplante Berücksichtigung hybrider Finanzierungsinstrumente bei der Prüfung, ob ein Unternehmen als „Unternehmen in Schwierigkeiten“ einzustufen ist, wird grundsätzlich begrüßt. Hybride Finanzierungsinstrumente (Mezzanine-Kapital) weisen sowohl Eigen- als auch

Fremdkapitalmerkmale auf. Nach dem Entwurf der EU-Kommission sollen sie bei der Ermittlung des Eigenkapitals berücksichtigt werden können, sofern sie bereits während der Unternehmensfortführung Verluste mittragen. Nicht erfasst werden hingegen Instrumente, deren Eigenkapitalfunktion erst im Ausfall- oder Insolvenzfall einsetzt. Ein gewöhnliches Gesellschafterdarlehen oder ein lediglich nachrangiges Darlehen führt daher nicht automatisch zu einer eigenkapitalähnlichen Berücksichtigung.

Die vorgeschlagene Regelung erscheint sachgerecht, sofern die Instrumente wirtschaftlich Eigenkapitalfunktion erfüllen, bereits während der Unternehmensfortführung an Verlusten beteiligt werden und damit tatsächlich zur Risikotragfähigkeit des Unternehmens beitragen. Hierzu bedarf es rechtsform- und technologieoffener Kriterien, die eine einheitliche Anwendung innerhalb der gesamten Europäischen Union gewährleisten. Darüber hinaus sollte eine Berücksichtigung derartiger Instrumente nur dann in Betracht kommen, wenn keine zwingende laufende Vergütung oder Rückzahlung besteht, soweit keine ausschüttungsfähigen Gewinne vorhanden sind. Ebenso wenig sollten ein bloßer Rangrücktritt oder eine Wandlungsmöglichkeit, die ausschließlich für den Insolvenz- oder Ausfallfall vorgesehen ist, für sich genommen ausreichen, um ein Instrument als Eigenkapitalbestandteil anzuerkennen.

D. Ergänzende Informationen

a. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Julian Kulaga

Bereich Recht

Referatsleiter Verbraucherrecht, Recht des Geistigen Eigentums

Tel +49 30 20308 2704

E-Mail kulaga.julian@dihk.de

b. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf

gesetzlicher Grundlage zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunternehmen.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.

Von der Eintragungspflicht im Lobbyregister ist die Deutsche Industrie- und Handelskammer als Körperschaft des öffentlichen Rechts, die öffentliche Aufgaben nach dem IHKG wahrnimmt, ausgenommen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 Var. 2 LobbyRG).

Die DIHK ist im Transparenzregister der Europäischen Union unter der Nummer 22400601191-42 registriert.