

# KOMMISSION

## ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 18. November 1997

**über Rückbürgschaften des deutschen Bundeslandes Sachsen-Anhalt zur Absicherung von Bürgschaften der Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt GmbH zugunsten von Unternehmen in Schwierigkeiten**

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(98/276/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 92 und 93,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 61,

nachdem den übrigen Mitgliedstaaten und sonstigen Beteiligten gemäß Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag eine Frist zur Äußerung gesetzt wurde,

in Erwägung nachstehender Gründe:

### I

Am 9. Oktober 1996 beschloß die Kommission, wegen eines gemeinsamen Förderprogramms des Bundeslands Sachsen-Anhalt und der Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt GmbH (nachfolgend: „die Bürgschaftsbank“) das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten.

Im Rahmen des „Sonderbürgschaftsprogramms ‚Liquiditätssicherung‘“ hat die Bürgschaftsbank zugunsten von Unternehmen mit Sitz in Sachsen-Anhalt, die durch äußere, nicht vorhersehbare Einflüsse in existenzgefährdende Liquiditätsschwierigkeiten geraten sind, Bürgschaften als Sicherheit für bis zu 90 % des Betrags von Krediten übernommen, die die betroffenen Unternehmen

bei privaten Kreditinstituten aufnehmen mußten und ohne diese Sicherheit nicht erhalten hätten. Das Programm wurde im Dezember 1994 aufgelegt; Anträge wurden bis Ende 1995 entgegengenommen. Das Land Sachsen-Anhalt übernahm eine globale Rückbürgschaft in Höhe von ursprünglich 100 Mio. DEM. Dieser Betrag wurde im April 1996, d. h. nach Ablauf der Antragsfrist, auf 16. Mio. DEM herabgesetzt. Das Land ist im Bewilligungsausschuß der Bürgschaftsbank vertreten. Beschlüsse zur Übernahme von durch die Rückbürgschaft des Landes gedeckten Bürgschaften konnten nicht ohne die Zustimmung der Vertreter der Landesregierung gefaßt werden.

Die Beihilferegelung, die entgegen Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag nicht notifiziert worden ist, erstreckte sich über die Jahre 1994 und 1995 (Zeitraum für die Einreichung von Bürgschaftsanträgen).

Die Kommission hatte Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der Beihilferegelung mit dem Gemeinsamen Markt, weil sie in ihrer Existenz bedrohten Unternehmen die Möglichkeit gibt, den Betrieb fortzusetzen, ohne daß die Kriterien der Leitlinien der Gemeinschaft für die Beurteilung staatlicher Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (nachfolgend: „die Leitlinien“)<sup>(1)</sup> erfüllt wären.

Deutschland wurde von dem Beschluß der Kommission, das Verfahren einzuleiten, mit Schreiben vom 22. Oktober 1996 in Kenntnis gesetzt und aufgefordert, sich zur Sache zu äußern. Die übrigen Mitgliedstaaten und sonstigen Beteiligten wurden durch Veröffentlichung des Schreibens im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*<sup>(2)</sup> unterrichtet und aufgefordert, sich zu äußern.

Deutschland hat sich mit Schreiben vom 18. Dezember 1996 geäußert. Von anderer Seite gingen keine Stellungnahmen ein.

<sup>(1)</sup> ABl. C 368 vom 23. 12. 1994, S. 12.

<sup>(2)</sup> ABl. C 35 vom 4. 2. 1997, S. 10.

## II

Gesellschafter der Bürgschaftsbank, einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, sind fünf regionale Wirtschaftsorganisationen, fünf Industrie-, Handels- und Handwerkskammern des Landes, elf Kreditinstitute sowie drei Versicherungsunternehmen. Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 16 146 000 DEM.

Nach den Bestimmungen des unter I beschriebenen Sonderbürgschaftsprogramms „Liquiditätssicherung“ können Unternehmen, die durch äußere, für eine normale Geschäftsleitung nicht vorhersehbare Einflüsse in Liquiditätsschwierigkeiten geraten sind, bei der Bürgschaftsbank Ausfallbürgschaften beantragen, um Bankkredite, die sie mangels unzureichender eigener Sicherheiten ohne die Bürgschaften nicht aufnehmen könnten, bis zu einer Höhe von 90 % des Kreditbetrags abzusichern. Jedes antragstellende Unternehmen muß ein Konzept zur finanziellen Konsolidierung vorlegen, und so darlegen, daß die Bürgschaft zur Ordnung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens beitragen würde.

Die Bürgschaften haben eine Laufzeit von maximal drei Jahren und sind auf einen Höchstbetrag von 2 Mio. DEM je Unternehmen beschränkt. Sie werden nach dem Wortlaut der Vergabebestimmungen nur für Unternehmen mit Sitz in Sachsen-Anhalt übernommen („der Sitz des Unternehmens muß in Sachsen-Anhalt sein“) und sollen in der Regel nur Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von höchstens 40 Mio. DEM gewährt werden. Die Übernahme von Bürgschaften zugunsten von Großunternehmen oder Firmen in Wirtschaftszweigen, für die besondere Beihilfevorschriften gelten, ist jedoch nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Die verbürgten Kredite werden als Festzinskredite zu einem Zinssatz gewährt, der um 1 % unter dem für vergleichbare Kredite üblichen Zinssatz liegt. Die Bürgschaftsbank erhebt für die Bürgschaft eine einmalige Bearbeitungsgebühr von 2 % sowie eine jährliche Provision in Höhe von 1 % des Bürgschaftsbetrags.

Voraussetzung für die Übernahme der unter I beschriebenen Rückbürgschaft des Landes Sachsen-Anhalt ist, daß die fraglichen Bürgschaften ausschließlich für kleine und mittlere Unternehmen (auf die Gemeinschaftsdefinition des Begriffs „KMU“ wird nicht Bezug genommen) sowie für Angehörige freier Berufe übernommen werden, die nicht in ausreichendem Maße über die zur Kreditaufnahme erforderlichen banküblichen Sicherheiten verfügen.

Das finanzielle Risiko verteilt sich demnach wie folgt:

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| Kreditgeber (Kreditinstitut): | 10 %, |
| Bürgschaftsbank:              | 9 %,  |
| Land Sachsen-Anhalt:          | 81 %. |

Das Land ist im Bewilligungsausschuß der Bürgschaftsbank vertreten. Beschlüsse zur Übernahme von durch die Rückbürgschaft des Landes gedeckten Bürgschaften

können nicht ohne Zustimmung der Vertreter der Landesregierung gefaßt werden.

Die Bürgschaftsbank hat für insgesamt 39 Unternehmen durch die Rückbürgschaft des Landes Sachsen-Anhalt abgesicherte Ausfallbürgschaften im Wert zwischen 18 000 DEM und 1,8 Mio. DEM übernommen. Die Zahl der Beschäftigten der begünstigten Unternehmen lag zwischen 2 und 174. Die letzte Bürgschaft wurde im April 1996 bewilligt. Von dem für die Rückbürgschaft ursprünglich vorgesehenen Gesamthöchstbetrag von 100 Mio. DEM wurden lediglich 15,645 Mio. DEM effektiv in Anspruch genommen, so daß der Höchstbetrag im April 1996 auf 16 Mio. DEM herabgesetzt wurde.

## III

Die deutsche Bundesregierung ist nach eigenen Angaben davon ausgegangen, daß die Beihilfeintensität in den möglichen Fällen der Anwendung des Sonderbürgschaftsprogramms „Liquiditätssicherung“ unter der für die sogenannte „*de minimis*“-Regel maßgeblichen Geringfügigkeitsschwelle liegen würde. Sie teilte der Kommission außerdem mit, daß der Bewilligungsausschuß bei der Anwendung der Beihilferegelung die in der Empfehlung der Kommission vom 3. April 1996 formulierte Definition der kleinen und mittleren Unternehmen zugrunde gelegt habe. Des weiteren handle es sich bei den Problemen der begünstigten Firmen nicht um Schwierigkeiten im Sinne der Leitlinien, sondern lediglich um Liquiditätsprobleme infolge von offenen Forderungen oder Zahlungsverzug von Kunden. Das geringe Eigenkapital der betroffenen Unternehmen — eine nach Ansicht der deutschen Bundesregierung für ostdeutsche Betriebe typische Situation und Folge der Teilung Deutschlands vor 1990 — habe die Lösung der finanziellen Probleme erschwert. Mit der Beihilferegelung sollte auch kein Beitrag zur Umstrukturierung der begünstigten Unternehmen im Hinblick auf die Wiederherstellung der Rentabilität — was einen Umstrukturierungsplan erfordert hätte — sondern lediglich zur finanziellen Konsolidierung grundsätzlich lebensfähiger Firmen geleistet werden.

Zu der Bedingung, daß ausschließlich Unternehmen mit Sitz in Sachsen-Anhalt für eine Förderung in Betracht kommen, teilte die deutsche Bundesregierung der Kommission mit, daß der Bewilligungsausschuß auch zwei Unternehmen mit Sitz in Niedersachsen bzw. in Nordrhein-Westfalen ausgewählt habe, die in Sachsen-Anhalt nur Zweigniederlassungen hätten.

Zu der Notwendigkeit, die Förderung auf das für die Erreichung der mit der Beihilfe bezweckten Ziele erforderliche Mindestmaß zu beschränken, verwies die deutsche Bundesregierung auf die Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt, wonach jede Behörde verpflichtet ist, bei finanziellen Transaktionen der öffentlichen Hand mit möglichst geringem Kostenaufwand die bestmöglichen Ergebnisse zu erzielen.

## IV

Die Bürgschaften, die die Bürgschaftsbank im Rahmen ihres Sonderbürgschaftsprogramms „Liquiditätssicherung“ übernommen hat, stellen staatliche Beihilfen im Sinne der Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen dar, weil sie zu 90 % durch eine Rückbürgschaft des Landes Sachsen-Anhalt gedeckt und unter Mitwirkung staatlicher Behörden bewilligt wurden. Rückverbürgte Bürgschaften konnten nicht ohne Zustimmung der Landesregierung übernommen werden.

Das Risiko der Bürgschaftsbank ist auf 9 % des verbürgten Kreditbetrags begrenzt. Es wurde durch eine jährliche Bürgschaftsprovision in Höhe von 1 % des Bürgschaftsbetrags gedeckt. Die Bank hat somit für das von ihr getragene Risiko eine Prämie von 10 % erhalten. Der Kreditgeber hat für den gesamten Kreditbetrag den für verbürgte Kredite üblichen jährlichen Zinssatz minus 1 % berechnet, um sein Risiko in Höhe von 10 % des Gesamtkreditbetrags abzudecken. Die beteiligten Kreditinstitute haben demnach für ihr finanzielles Risiko eine im Vergleich zu den marktüblichen Zinsen für Betriebskredite hohe Vergütung erhalten, die ausreichen dürfte, um das verbleibende Risiko von unzureichend verbürgten Krediten zugunsten von Unternehmen mit Liquiditätsschwierigkeiten abzudecken. Der Beitrag des Staates in Form der Rückbürgschaft wurde nicht durch eine vom Begünstigten — jedem Unternehmen, das einen verbürgten Betriebskredit in Anspruch genommen hat — zu zahlende Provision vergütet. Das in der Fördermaßnahme enthaltene Beihilfeelement ist demnach — entsprechend dem durch die öffentliche Rückbürgschaft abgesicherten Betrag — mit 81 % des Kredits, der dem betreffenden Unternehmen gewährt wurde, anzusetzen.

Die Beihilferegelung kann nicht gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) EG-Vertrag in Verbindung mit den Leitlinien als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, weil die Vergabebestimmungen

- Unternehmen in Wirtschaftszweigen, in denen besondere Gemeinschaftsvorschriften für staatliche Beihilfen gelten (siehe Absatz 2.2 der Leitlinien), nicht ausdrücklich von der Förderung ausschließen bzw. keine Angaben enthalten, die es der Kommission erlauben würden, festzustellen, ob sie mit den einschlägigen Vorschriften für staatliche Beihilfen in bestimmten Wirtschaftszweigen im Einklang stehen;
- Großunternehmen nicht ausdrücklich von der Anwendung der Beihilferegelung ausschließen bzw. keine entsprechende vorherige Notifizierung vorsehen;
- keine Regelung über die Kumulierung mit anderen Beihilfen gleicher Zielsetzung enthalten;
- eine Neubewilligung oder Verlängerung der Bürgschaften weder untersagen noch ausschließen;
- die Förderung nicht auf den Zeitraum beschränken, der erforderlich ist, um einen notwendigen und tragfähigen Umstrukturierungsplan zu erstellen;

- lediglich die Vorlage eines Plans zur finanziellen Konsolidierung des Unternehmens anstelle eines Umstrukturierungsplans (Absatz 3.2 der Leitlinien) vorsehen;
- die Förderung nicht ausdrücklich auf das für die Umstrukturierung oder Rettung des betreffenden Unternehmens erforderliche Mindestmaß beschränken.

Die Bestimmungen der fraglichen Beihilferegelung sind somit nicht geeignet, die zentralen Kriterien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen gemäß den Leitlinien zu erfüllen.

Die deutsche Bundesregierung hat vorgetragen, daß es sich bei den Betrieben, für die das Förderprogramm ursprünglich vorgesehen war, nicht um Unternehmen in Schwierigkeiten handelte, sondern um grundsätzlich lebensfähige Firmen, die gewisse Liquiditätsprobleme hätten. Das Programm sei konzipiert worden, um Unternehmen zu helfen, die mit für Ostdeutschland typischen Problemen — schwierige Beitreibung von Forderungen bei Kunden und niedrige, für die Überbrückung der dadurch entstandenen Liquiditätsengpässe unzureichende Eigenkapitaldecke — zu kämpfen haben.

Diese Argumentation ist nicht stichhaltig. Unternehmen, die nicht über genügend Kapital verfügen, um normale Risiken wie den Zahlungsverzug von Kunden zu tragen oder eine Kreditversicherung zur Deckung dieses Risikos abzuschließen, sollten als Unternehmen in Schwierigkeiten angesehen werden, wenn Liquiditätsprobleme auftreten, die ihre Existenz gefährden. Beihilferegelungen, die zur Behebung solcher Schwierigkeiten konzipiert werden, sind anhand der Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt zu untersuchen.

Die Tatsache, daß solche Probleme in Ostdeutschland häufiger auftreten als in anderen, weiter entwickelten Gebieten der Union ist nicht die Folge der Teilung Deutschlands vor 1990, sondern rührt von der generell schwachen finanziellen Leistungsfähigkeit in dieser Region her, die auch in anderen benachteiligten Gebieten der Union zu beobachten ist. Die Beihilferegelung ist daher auch nicht gemäß Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe c) EG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar.

Ebensowenig kann die Beihilferegelung nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden. Ihr Hauptziel ist die Unterstützung von Unternehmen mit Sitz in Sachsen-Anhalt, die in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind. Die Beschränkung der Anwendung einer Beihilferegelung dieser Art auf ein bestimmtes Fördergebiet allein ändert nichts an der Tatsache, daß die in den Leitlinien festgelegten Grundsätze zu beachten sind. Unter Absatz

3.2.3 heißt es dort ausdrücklich: „Die in Absatz 3.2.2 erwähnten Kriterien gelten also auch unter Berücksichtigung von Entwicklungsverfordernissen für regionale Fördergebiete.“

Des weiteren sind Unternehmen mit Sitz in einem anderen Bundesland als Sachsen-Anhalt formell von der Förderung ausgenommen, was eine nach Artikel 52ff EG-Vertrag unzulässige Diskriminierung darstellt. Der Umstand, daß im Rahmen der Regelung entgegen dieser Bestimmung auch zwei westdeutsche Unternehmen gefördert wurden, ist unerheblich, weil es hier um die Beihilferegulation als solche und ihre Anwendung nach deren eigenen Bedingungen geht und nicht um einzelne Fälle. Dies gilt auch für die Beschränkung auf kleine und mittlere Unternehmen sowie Firmen in Branchen, für die besondere Beihilfenvorschriften gelten.

Da die fragliche Beihilferegulation auch keiner der übrigen in Artikel 92 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag genannten Zielsetzungen dient, muß die Kommission zu dem Schluß kommen, daß sie nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden kann.

Die Beihilfen wurden rechtswidrig gewährt, weil die Beihilferegulation entgegen den Bestimmungen von Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag eingeführt wurde. Der Erklärung der deutschen Bundesregierung, sie sei davon ausgegangen, daß die Gewährung der Beihilfen unter die „de minimis“-Regel fällt, kann nicht gefolgt werden, da der vorgesehene Förderbetrag — maximal 2 Mio. DEM pro begünstigtem Unternehmen für einen Zeitraum von drei Jahren — über den „de minimis“-Schwellenwerten liegt.

Jede rechtswidrig gewährte Beihilfe ist grundsätzlich von dem Begünstigten zurückzufordern, um die wirtschaftliche Situation, die ohne die fragliche Förderung gegeben wäre, wiederherzustellen. Die Rückzahlung erfolgt nach den Vorschriften und Verfahren des deutschen Rechts einschließlich Zinsen ab dem Zeitpunkt der Gewährung und in Höhe des bei der Bewertung von Regionalbeihilferegulationen zugrunde gelegten Bezugssatzes.

Deutschland hat demnach die im Rahmen des Sonderbürgschaftsprogramms „Liquiditätssicherung“ gewährten Beihilfen zurückzufordern. Deutschland teilt der Kommission binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung mit, welche Maßnahmen getroffen wurden, um der Entscheidung nachzukommen. Im Rahmen der Berichterstattung über die Umsetzung der

vorliegenden Entscheidung sollte Deutschland die Fälle, in denen auf die „de minimis“-Regel zurückgegriffen wird, benennen.

Deutschland steht es ferner frei, der Kommission diejenigen Einzelfälle zu notifizieren, in denen es eine Neugewährung der fraglichen Beihilfen nach den Vorschriften des Vertrages für vertretbar erachtet. Die Kommission wird dazu im Rahmen der üblichen Verfahren Stellung nehmen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

#### Artikel 1

Die Beihilferegulation „Sonderbürgschaftsprogramm „Liquiditätssicherung“ ist rechtswidrig, weil sie entgegen den Bestimmungen von Artikel 93 Absatz 3 eingeführt wurde. Sie ist mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

#### Artikel 2

Deutschland hat sämtliche im Rahmen der Beihilferegulation gewährten Beihilfen zurückzufordern. Die Rückzahlung erfolgt nach den Verfahren und Bestimmungen des deutschen Rechts einschließlich Zinsen ab dem Zeitpunkt der Gewährung und in Höhe des bei der Bewertung von Regionalbeihilfen zugrunde gelegten Bezugssatzes.

#### Artikel 3

Deutschland teilt der Kommission binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung mit, welche Maßnahmen getroffen wurden, um dieser Entscheidung nachzukommen.

#### Artikel 4

Diese Entscheidung ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Brüssel, den 18. November 1997

Für die Kommission

Karel VAN MIERT

Mitglied der Kommission