

Leitsatz 01 Finanzen/Haushalt/Bewirtschaftung

Leitsatz 01/19 - Wirtschaftsstabilisierung: Kapitalstärkung von Unternehmen in Krisen

Leitsätze

(1) Mit Stabilisierungsmaßnahmen zur Kapitalstärkung kann die Bundesregierung Unternehmen in Krisenzeiten unterstützen. Voraussetzung ist, dass deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt hätte. Stabilisierungsmaßnahmen können beispielsweise eine Kapitalstärkung über Eigen- oder Fremdkapital (Rekapitalisierungen) sein. Die Art und Höhe sollten die Bedeutung des Unternehmens für die Wirtschaft, die Dringlichkeit, die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und den Wettbewerb berücksichtigen. Zudem sollten die Mittel für Stabilisierungsmaßnahmen sparsam und wirtschaftlich eingesetzt werden.

(2) Die Bundesregierung sollte nur Unternehmen stabilisieren, für die ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt. Der angestrebte Zweck der Stabilisierungsmaßnahme sollte sich nicht besser und wirtschaftlicher auf eine andere Weise erreichen lassen. Zudem sollte die Stabilisierung nicht auf Dauer angelegt sein.

(3) Unternehmen, denen die Bundesregierung Stabilisierungsmaßnahmen gewährt, müssen

- **krisenbedingt in Liquiditätsschwierigkeiten geraten sein,**
- **über keine anderweitigen Finanzierungsmöglichkeiten verfügen,**
- **eine hinreichende volkswirtschaftliche Bedeutung besitzen und**
- **nach der Krise eine klare eigenständige Fortführungsperspektive haben.**

(4) Die Bundesregierung muss vor einer Stabilisierungsmaßnahme prüfen, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Ihre Entscheidungen müssen ordnungsgemäß und rechtssicher sein sowie nach einheitlichen Prinzipien zustande kommen. Hierfür ist es erforderlich, dass die Bundesregierung überprüfbare, eindeutige Indikatoren definiert und

Entscheidungsregeln festlegt. Zudem muss die Bundesregierung ihre Entscheidungen nachvollziehbar herleiten und dokumentieren.

(5) Die Stabilisierungsmaßnahmen für Unternehmen sollten grundsätzlich rückzahlbar sein. Zusätzlich sollte die Bundesregierung für die Stabilisierungsmaßnahme eine dem Risiko angemessene Vergütung vereinbaren.

(6) Ein aktives Risikomanagement während der Laufzeit der Stabilisierungsmaßnahmen kann wesentlich zum Erfolg der Maßnahme beitragen. Dazu gehören ein Monitoring sowie eine begleitende Erfolgskontrolle der Stabilisierungsmaßnahme. Die Bundesregierung sollte mit dem Unternehmen entsprechende Informationspflichten sowie Änderungsmöglichkeiten an der Stabilisierungsmaßnahme vertraglich vereinbaren.

(7) Für Stabilisierungsmaßnahmen müssen bereits in der Planungsphase überprüfbare Ziele sowie Kriterien und Verfahren für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen festgelegt werden. Stabilisierungsmaßnahmen sollten, nachdem sie beendet sind, einer abschließenden Erfolgskontrolle unterzogen werden.

Hintergründe

Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) wurde von der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Corona-Krise im März 2020 eingerichtet. Zweck des WSF war die Stabilisierung von großen Unternehmen der Realwirtschaft, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt hätte. Mit den Rekapitalisierungen und Garantien konnte der WSF Unternehmen unmittelbar unterstützen. Die Rekapitalisierungen umfassen den Erwerb von nachrangigen Schuldtiteln, Hybridanleihen, Genussrechten, stillen Beteiligungen, Wandelanleihen, den Erwerb von Anteilen an Unternehmen und die Übernahme sonstiger Bestandteile des Eigenkapitals dieser Unternehmen. Die Unternehmen müssen die Rekapitalisierungen mit einer angemessenen Vergütung an den WSF zurückzahlen.

Der Bundesrechnungshof hat in einer Prüfungsreihe den WSF sowie einzelne Stabilisierungsmaßnahmen des WSF geprüft. Die gewonnenen Prüfungserkenntnisse erlauben auch Hinweise und Empfehlungen für andere und künftige Wirtschaftsstabilisierungsmaßnahmen

über den WSF hinaus. Der Bundesrechnungshof hat für die Rekapitalisierungsmaßnahmen des WSF festgestellt:

(1) Die gesetzlichen Voraussetzungen für Stabilisierungsmaßnahmen des WSF umfassen insbesondere volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Bedingungen. Diese sind im Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) mit unbestimmten Rechtsbegriffen beschrieben. Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe sollte eindeutig sein und nachprüfbar dokumentiert werden, um Fehlentscheidungen vorzubeugen und eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten. Die Bundesregierung entwickelte zur Entscheidung über Stabilisierungsmaßnahmen einen Prüfkatalog. Sie hat so eine Grundlage für eine einheitliche Rechtsanwendung geschaffen. Allerdings ordnete sie den gesetzlich unbestimmten Rechtsbegriffen eine große Zahl meist nicht eindeutig bestimmbarer Indikatoren zu. Wesentliche Zugangsvoraussetzungen zum WSF waren deshalb mit diesen Indikatoren nicht eindeutig überprüfbar. Zudem fehlten Entscheidungsregeln. Dies führte dazu, dass die Bundesregierung die Voraussetzungen und Bedingungen für Stabilisierungsmaßnahmen nicht durchgängig vergleichbar bewertete.

(2) Ein Kernelement der Wirtschaftsordnung in Deutschland ist der freie Wettbewerb. Der Marktaustritt einzelner Unternehmen aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten ist somit Teil des Wettbewerbs. Stabilisierungsmaßnahmen zur Krisenbewältigung sollen deshalb nur Unternehmen gewährt werden, die unverschuldet und krisenbedingt in Liquiditätsengpässe geraten sind. Um dies zu gewährleisten, verlangt das StFG, dass Unternehmen, die Stabilisierungsmaßnahmen erhalten, zum 31. Dezember 2019 kein „Unternehmen in Schwierigkeiten“ (UiS) gewesen sein dürfen. Die Bundesregierung legte das StFG jedoch über den eindeutigen Wortlaut zum UiS-Kriterium hinaus so aus, dass auch Unternehmen berücksichtigt wurden, deren Schwierigkeiten nicht allein durch die Krise verursacht waren.

(3) Für die Beurteilung der Förderungswürdigkeit soll auch die zu erwartende Entwicklung des Unternehmens bewertet werden. Daher verlangt das StFG eine klare eigenständige Fortführungsperspektive nach Überwindung der Pandemie. Unternehmen, bei denen dies nicht absehbar war, durfte der WSF nicht unterstützen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass diese Voraussetzung nicht in allen Fällen erfüllt war. So stellte die Bundesregierung beispielsweise in einem Fall eine Abwicklungsperspektive der Fortführungsperspektive im Sinne des StFG gleich. In anderen Fällen bestätigte die Bundesregierung für mehrere WSF-

Stabilisierungsmaßnahmen eine klare eigenständige Fortführungsperspektive anhand von Hilfskriterien. Sie leitete die Fortführungsperspektive beispielsweise aus „zukunftsfähigen Unternehmensplanungen“ ab. In weiteren Fällen knüpften sie die Fortführungsperspektive u. a. an einen „angemessenen Gesellschafterbeitrag“ bzw. verlangte „Sicherheiten“. Die Bundesregierung ersetzte unbestimmte Begriffe durch andere, ebenfalls unbestimmte Indikatoren. So nahm sie auf Grundlage von Unternehmensplanungen eine klare eigenständige Fortführungsperspektive an. Diese Planungen hatte sie jedoch selbst eingestuft als „mit erheblichen Risiken behaftet“, „mit signifikante[n] Planerreichungsrisiken“ oder mit „erheblichen Planunsicherheiten“.

(4) Die Vergütung für die Stabilisierungsmaßnahme sollte das Risiko für den WSF angemessen abbilden. Entsprechend sollte für Stabilisierungsmaßnahmen mit einem höheren Risiko auch eine höhere Vergütung festgelegt werden. Zunächst vereinbarte die Bundesregierung die Vergütung für Stabilisierungsmaßnahmen auf Verhandlungsbasis. Ab Ende 2020 setzte sie ein für den WSF entwickeltes standardisiertes Vergütungsmodell ein. Der Bundesrechnungshof befürwortet ein standardisiertes Vergütungsmodell für Stabilisierungsmaßnahmen. Dies hilft, ein transparentes, risikobasiertes und gleichmäßiges Verwaltungshandeln zu erreichen. Das Vergütungsmodell des WSF ist hierfür eine gute Grundlage. Es besteht jedoch aus einer Vielzahl von Einzelkomponenten. Die Bundesregierung legte nicht für alle Bestandteile klare und eindeutige Regeln fest. Nach den querschnittlichen Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zeigt sich, dass das Vergütungsmodell in der Praxis zu komplex und fehleranfällig ist. Daher lieferte es nicht in jedem Fall eine dem Risiko angemessene Vergütung. Dies führte dazu, dass die Vergütungen für die gewährten Stabilisierungsmaßnahmen intransparent und teilweise unplausibel waren. So wurden teilweise gleichgelagerte Fälle, mit einem ähnlichen Risiko unterschiedlich bewertet.

(5) Die Stabilisierungsmaßnahmen des WSF sind grundsätzlich mit hohen Risiken behaftet. Deshalb ist während der Laufzeit der Stabilisierungsmaßnahmen ein aktives Risikomanagement erforderlich. Für den WSF zeigte sich dies insbesondere für die folgenden Fallkonstellationen:

- Beteiligungsformen, z. B. Aktienbeteiligungen, erfordern ein aktives Handeln des WSF während der Laufzeit der Stabilisierungsmaßnahme,

- bei einigen Stabilisierungsmaßnahmen steht planmäßig noch nicht fest, aus welchen Mitteln die Unternehmen die Maßnahme zurückzahlen können,
- verschiedene Unternehmen beantragten mehrere Stabilisierungsmaßnahmen und
- Unternehmen stellten während der Stabilisierungsmaßnahme einen Insolvenzantrag.

Die Bundesregierung hatte bei ihrem Monitoring keine Szenarien entwickelt, insbesondere keine „worst case-Szenarien“ für den weiteren Verlauf einzelner Stabilisierungsmaßnahmen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes erweiterte sie das Monitoring um eine Risikoberichterstattung. Zudem stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Maßnahmenempfänger nicht verpflichtet waren, bestimmte Informationen zur Entwicklung des Unternehmens zu liefern, die für ein aktives Risikomanagement wichtig sind. Eine Lageveränderung kann das Risiko erhöhen und die Ziele der Stabilisierungsmaßnahme gefährden. Dies gilt insbesondere, da für viele Unternehmen zusätzliche Schwierigkeiten aufgetreten sind, die deren erfolgreiche Stabilisierung erschweren können. Diese sind u. a. auf den Krieg in der Ukraine, steigende Energie- und Rohstoffpreise und Störungen in den Lieferketten zurückzuführen. Das aktive Risikomanagement für die Stabilisierungsmaßnahmen muss sich daran ausrichten.

(6) Mit Erfolgskontrollen soll die Bundesregierung wichtige Erkenntnisse aus der Umsetzung laufender und abgeschlossener Stabilisierungsmaßnahmen gewinnen. Sie dienen dazu, ausgehend von den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase festzustellen,

- inwieweit die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle),
- ob die Stabilisierungsmaßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und
- ob die Stabilisierungsmaßnahme wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Deshalb muss bereits die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase auch Aussagen zu den Zielen der Stabilisierungsmaßnahme sowie zu Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrollen enthalten. Der Bundesrechnungshof versteht unter Kriterien die zur Operationalisierung der Ziele notwendigen Indikatoren und unter Verfahren die Methoden zur Datenanalyse für die Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle. Die Bundesregierung versäumte jedoch in der Planungsphase von Stabilisierungsmaßnahmen, die Ziele überprüfbar zu beschreiben sowie die Kriterien und Verfahren für die später erforderlichen

Erfolgskontrollen darzulegen. Damit besteht das Risiko, dass der Erfolg einer Stabilisierungsmaßnahme nicht neutral und transparent bewertet werden kann. Zudem wird es schwieriger, aus dem Verlauf und den Ergebnissen einer Stabilisierungsmaßnahme Schlüsse für andere und künftige Stabilisierungsmaßnahmen zu ziehen.

Anmerkungen

Neben dem WSF nutzte die Bundesregierung während der Corona-Krise zur Wirtschaftsstabilisierung auch Kreditprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie das Instrument der Corona-Unternehmenshilfen. Während der WSF für große Unternehmen konzipiert war, richteten sich die Corona-Unternehmenshilfen anfänglich nur an kleine und mittlere Unternehmen, Soloselbstständige und Angehörige der Freien Berufe. Im Gegensatz zum WSF wurden die Corona-Unternehmenshilfen nach § 53 BHO als Billigkeitsleistungen ausgezahlt. Das bedeutet, dass sie von den Unternehmen nicht zurückgezahlt werden müssen.

Dieser Leitsatz ergänzt den BWV-Leitsatz 01/18 (Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO als Instrument krisenbedingter Wirtschaftsstabilisierung).

Weiterführende Links

- [Stabilisierungsfondsgesetz](#)
- [Wirtschaftsstabilisierungsfonds - Durchführungsverordnung](#)
- [Merkblatt Rekapitalisierungen: Stille Beteiligung und Nachrangdarlehen](#)
- [BMF Monatsbericht Februar 2021 \(Kreditaufnahme des Bundes in Zeiten der Corona-Krise\)](#)
- [Bericht über das Geschäftsjahr 2020 des Wirtschaftsstabilisierungsfonds - WSF](#)
- [Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH - Wirtschaftsstabilisierungsfonds](#)