

1. Kommunalforum der Thüringer Aufbaubank

Die kommunale Bürgerschaft – eine Betrachtung aus beihilferechtlicher Sicht



*Abteilungsdirektorin Juliana Kleine
Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, Berlin
E-Mail: juliana.kleine@voeb.de*

- 1. Finanzierungsinstrument Bürgschaft im Kontext der europäischen Beihilfepolitik**
- 2. Verbot von staatlichen Beihilfen**
- 3. Bürgschaftsmitteilung**
- 4. De-minimis- und PwC-Berechnungsmethode**
- 5. DAWI – Exkurs**
- 6. Bewertung und Ausblick**

1. Finanzierungsinstrument Bürgschaft im Kontext der europäischen Beihilfepolitik



- „Staatliche Garantien sind ein wichtiges Instrument zur Unterstützung der Entwicklung von Unternehmen und erleichtern ihnen den Zugang zu Finanzmitteln.“
- „Auch die Mitgliedstaaten haben ein Interesse an staatlichen Garantien, weil sie dadurch ihre Haushaltsmittel wirksamer einsetzen können. Sie können den Zugang insbesondere von KMU zu privaten Darlehen verbessern, ohne dass der Staat einen direkten Beitrag leisten muss, weil die Garantie nur bei Zahlungsunfähigkeit gezahlt werden muss.“
- „Die neue Mitteilung ist ein bedeutender Schritt hin zu mehr Transparenz bei Garantien, insbesondere mit dem Ziel, die Förderung von KMU zu erleichtern.“
- Damit setzt die Kommission ihre Bemühungen „um klarere, vereinfachte Vorschriften über staatliche Beihilfen“ fort.

Zitate aus der Pressemitteilung der Kommission zu der Verabschiedung der neuen Bürgschaftsmittteilung (20. Mai 2008).

2. Verbot von staatlichen Beihilfen



Staatliche Beihilfen sind in der EU grundsätzlich verboten!

(Art. 87 Abs.1 EG-Vertrag)

Was sind staatliche Beihilfen?

Beihilfen sind wirtschaftliche Vorteile, die ein Mitgliedstaat einem Unternehmen oder einem bestimmten Unternehmenskreis ohne bzw. aufgrund einer nicht adäquaten Gegenleistung aus staatlichen Mitteln einräumt. Die Form des Vorteils ist völlig gleichgültig. Es können somit Zuschüsse, Zinszuschüsse, Darlehen, Bürgschaften, Unternehmensbeteiligungen, Überlassung von Grundstücken, Lieferung von Gütern, steuerliche oder steuerähnliche Befreiungen, Kapitalzuführungen, Übernahme von Verlusten etc. sein, soweit diese unterhalb der Marktbedingungen gewährt werden.

2. Verbot von staatlichen Beihilfen

Was sind staatliche Beihilfen?

Beihilfe

- ✓ Keine adäquate Gegenleistung
- ✓ Leistung an bestimmte Unternehmen, Branchen, Regionen
- ✓ Finanzielle Belastung öffentlicher Mittel
- ✓ Eignung zur Verfälschung des Wettbewerbs
- ✓ Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten

Keine Beihilfe

- ✓ Adäquate Gegenleistung
- ✓ Allgemeine Maßnahme
- ✓ Haushaltsneutrale Maßnahme
- ✓ Subventionen außerhalb des Wettbewerbs
- ✓ Nur regionale / lokale Auswirkungen

Ausnahmen vom Verbot:

- ⇒ **Legalausnahmen** (Art. 87 Abs. 2 EG-Vertrag)
- ⇒ **Ermessenstatbestände und Gruppenfreistellungsverordnungen** (Art. 87 Abs. 3 EG-Vertrag)

Notifizierungspflicht:

- ⇒ **Durchführungsverbot** – bei Missachtung ist die Beihilfe formal rechtswidrig und die EU-Kommission kann **Aussetzung oder einstweilige Rückforderung anordnen** (Art. 88 Abs. 3 EG-Vertrag)

3. Bürgschaftsmitteilung

- ⇒ Anwendung auf Bürgschaften, Garantien und Haftungsfreistellungen – Kommunal-, Landes- und Bundesbürgschaften.
- ⇒ Instrument zur Beurteilung, ob eine staatliche Bürgschaft eine Begünstigung für ein Unternehmen darstellt.
- ⇒ Kein Instrument zur Beurteilung, ob eine Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist oder nicht.
- ⇒ Orientierung am Prinzip des marktwirtschaftlich agierenden Kapitalgebers, wobei die Kommission genaueste Angaben darüber macht, wann sie der Meinung ist, dass das Prinzip des marktwirtschaftlich agierenden Kapitalgebers erfüllt ist.
- ⇒ Im Vergleich zu der alten Mitteilung wird der risikobasierte Ansatz stärker betont.

3. Bürgschaftsmitteilung



Anwendungsbereich:

Die Mitteilung gilt für alle Wirtschaftszweige mit Ausnahme von Exportgarantien.

Beihilfefreie Einzelbürgschaft:

- a) Kreditnehmer – kein Unternehmen in Schwierigkeiten;
- b) Knüpfung der Bürgschaft an eine bestimmte finanzielle Transaktion – fester Höchstbetrag, feste Laufzeit;
- c) Abdeckung von höchstens 80% des ausstehenden Kreditbetrages (in Ausnahmen bis 100% möglich);
- d) Marktübliches Entgelt.

Ausnahmen zu c):

Verbürgung über 80% möglich, wenn:

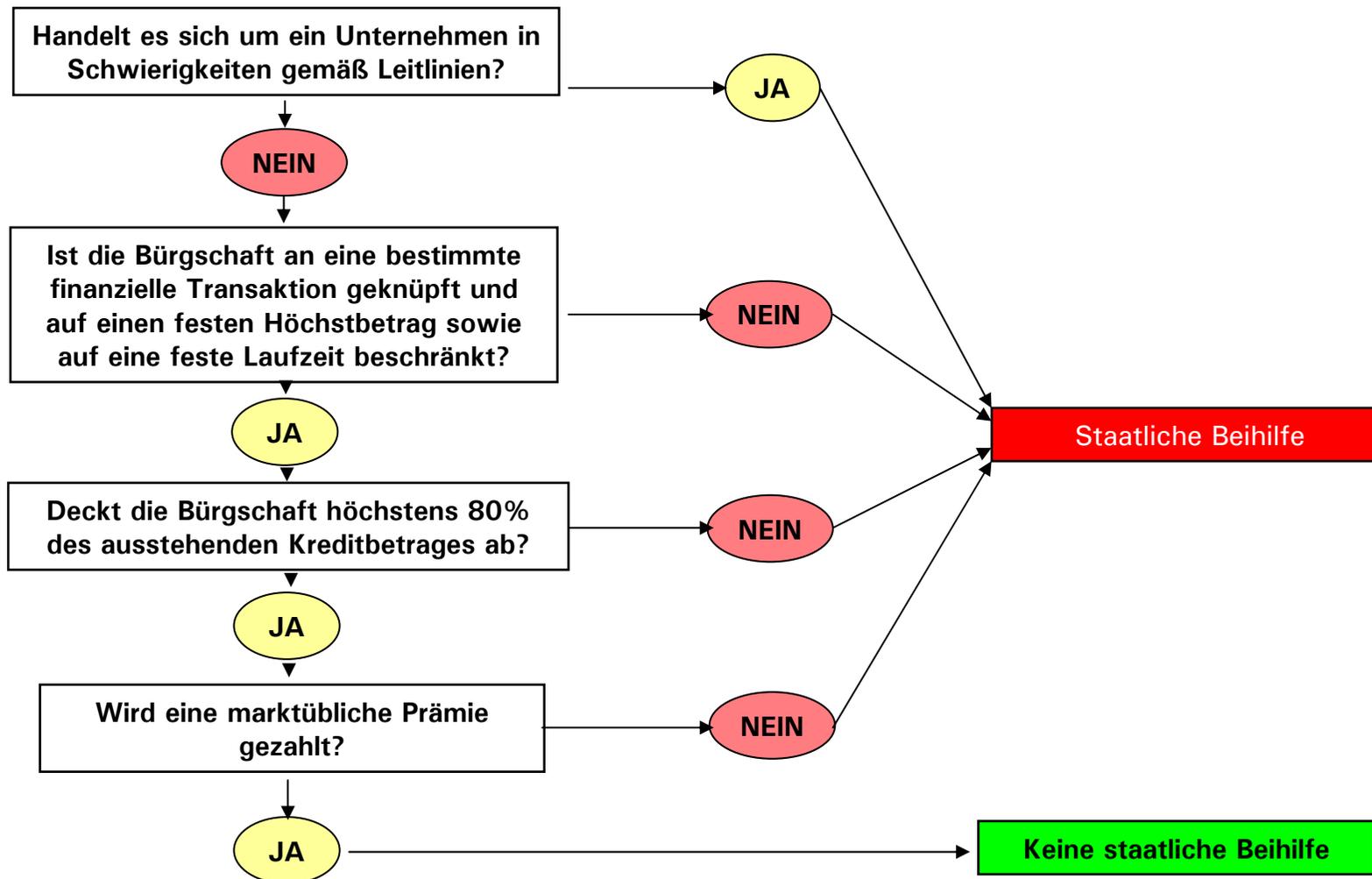
⇒ staatliche Garantien zur Finanzierung von Unternehmen dienen, die mit einer DAWI beauftragt sind, sofern die Garantie von der Behörde gegeben ist, die den Auftrag erteilt hat.

Bedingung: nur ein EIN-DAWI-Unternehmen, kein MEHR-DAWI-Unternehmen bzw. ein DAWI-Unternehmen, das gleichzeitig auch anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten nachgeht!
(DAWI = Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse)

⇒ der Mitgliedstaat nachweist, dass es sich nicht um eine staatliche Beihilfe handelt.

3. Bürgschaftsmittelung

Prüfung der Beihilfefreiheit entsprechend der Mitteilung



3. Bürgschaftsmittelung



Zu d) Marktübliches Entgelt:

Keine entsprechende marktübliche Bürgschaftsprämie als Vergleichsmaßstab vorhanden \Rightarrow Vergleich sämtlicher Finanzierungskosten des verbürgten Kredits mit dem marktüblichen Entgelt für einen vergleichbaren nicht verbürgten Kredit.

Folgende Merkmale der Bürgschaft und des Kredits müssen vergleichbar sein:

- ✓ Betrag und Laufzeit,
- ✓ Sicherheiten des Kreditnehmers,
- ✓ Ausfallwahrscheinlichkeit aufgrund der finanziellen Lage des Kreditnehmers,
- ✓ Geschäftsbereich des Kreditnehmers,
- ✓ Prognosen,
- ✓ andere wirtschaftliche Faktoren.

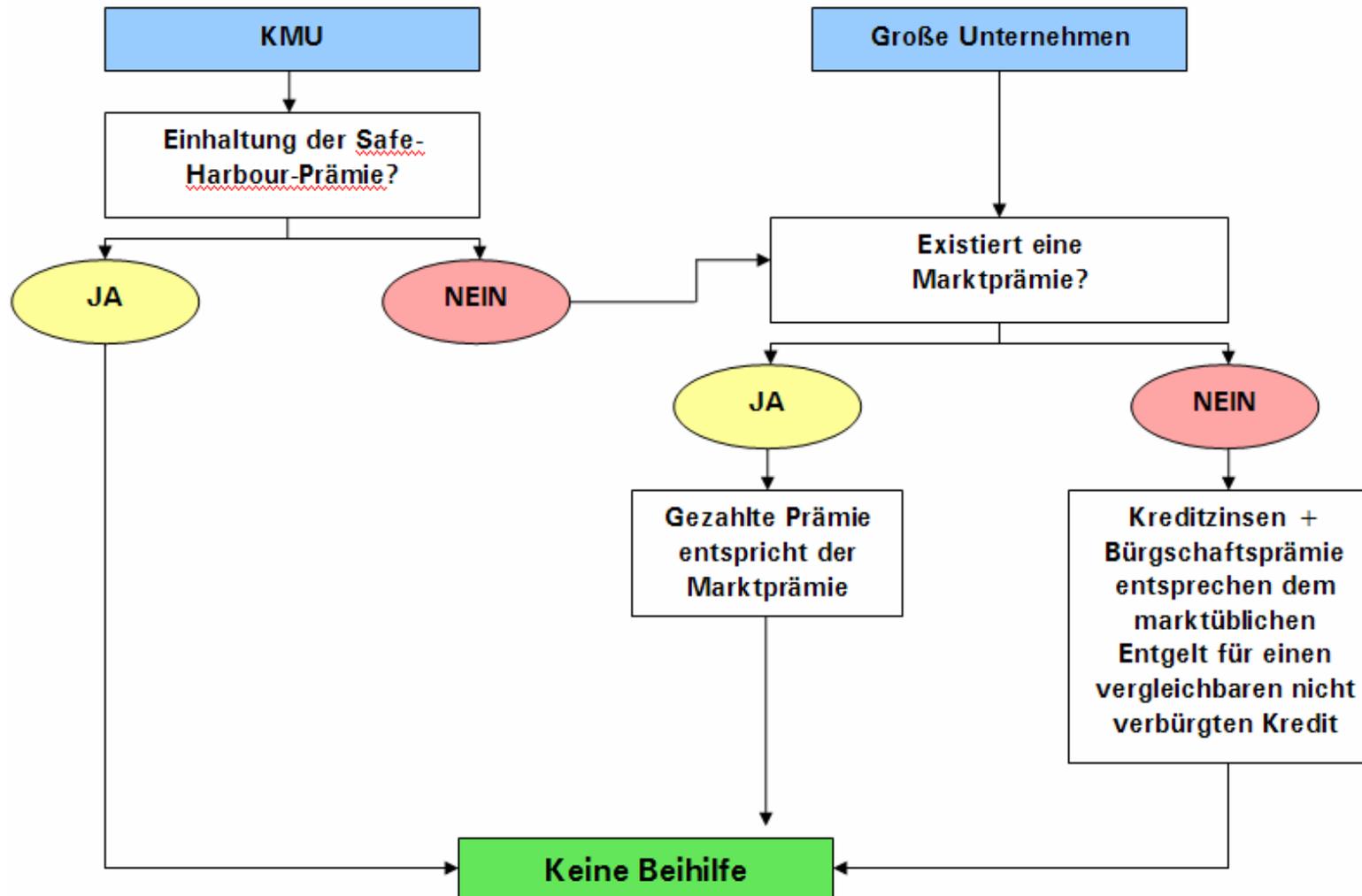
Kein einheitlicher Prozentsatz für die garantierte Bürgschaftsprämie in einer gesamten Branche möglich!

Zu d) Marktübliches Entgelt für Einzelbürgschaften für KMU:

- ⇒ **Pauschalwerte in Abhängigkeit von der Unternehmensbonität zwischen 0,4% und 6,3%**
- ⇒ **Kein Rating vorhanden → Safe-Harbour-Prämie = 3,8% und niemals kleiner als bei der Muttergesellschaft (Start-up-Unternehmen, Projektgesellschaften)**

3. Bürgschaftsmittelung

Zu d) Prüfung der marktüblichen Prämie



3. Bürgschaftsmitteilung



Beihilfefreie Bürgschaftsregelung:

- a) Kreditnehmer – keine Unternehmen in Schwierigkeiten;
- b) Knüpfung der Bürgschaft an eine bestimmte finanzielle Transaktion – fester Höchstbetrag, feste Laufzeit;
- c) Abdeckung von höchstens 80% des ausstehenden Kreditbetrages (in Ausnahmen bis 100% möglich);
- d) Realistische Risikobewertung – die Bürgschaftsregelung soll sich aller Wahrscheinlichkeit nach selbst tragen;
- e) Jährliche Überprüfung, ob sich die Bürgschaftsregelung selbst trägt – ggf. Anpassung der Prämien;
- f) Bürgschaftsprämien decken normale Risiken, Verwaltungs- und Kapitalkosten;
- g) Transparenzregeln – Nennung genauer Bedingungen für die Übernahme künftiger Bürgschaften in der Bürgschaftsregelung.

Zu f) normale Risiken, Verwaltungs- und Kapitalkosten:

Realistische Risikobewertung:

- Festlegung von Risikoklassen
- Zuordnung der Bürgschaftsprämien zu den einzelnen Risikoklassen

Abdeckung normaler Risiken sowie der Verwaltungs- und Kapitalkosten:

- Kapitalbetrag – 8% der ausstehenden Garantie
- Risikoprämie für Eigenkapital mindestens 400 Basispunkte

3. Bürgschaftsmitteilung

Sonderregel für Bürgschaftsregelungen für KMU:

- a-c und g müssen erfüllt werden
- d-f gelten als erfüllt, wenn Anwendung von Safe-Harbour-Prämien

Sonderregel für Bürgschaftsregelungen für KMU bis höchstens 2,5 Mio. € Bürgschaft pro Unternehmen im Rahmen der betreffenden Regelung:

- Bürgschaftshöhe \leq 2,5 Mio. € pro Unternehmen
- a-c sowie e-g müssen erfüllt werden
- Die Bürgschaftsregelung muss sich selbst tragen

⇒ Möglichkeit zur Festlegung einer einheitlichen Bürgschaftsprämie

Beispiel für eine beihilfefreie Bürgschaftsregelung:

Unternehmensrating:	BBB
Verwaltungskosten:	0,10%
1-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit:	0,35%
Jährliche Kapitalkosten: $8\% \times 4\% =$	0,32%
 Bürgschaftsprämie p. a.	 0,77%

Sind nicht alle o. g. Voraussetzungen erfüllt – keine automatische Wertung als staatliche Beihilfe!

Bei Zweifeln – Möglichkeit zur Vorlage bei der EU-Kommission!

Steht eine Einzelbürgschaft oder eine Bürgschaftsregelung nicht mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers im Einklang, so wird davon ausgegangen, dass sie eine staatliche Beihilfe beinhaltet!

Berechnung des Beihilfeelementes:

- **Differenz zwischen dem marktüblichen Entgelt (bei KMU: Safe-Harbour-Prämie) und dem tatsächlich gezahlten Entgelt – Abzinsung der Werte pro Jahr mit dem Referenzzinssatz – Addition der jährlichen Werte zum Gesamt-Subventionsäquivalent;**
- **Bei Bürgschaftsprogrammen auch entsprechend der genehmigten Methode (für Deutschland – die PwC-Methode);**
- **Bei Unternehmen in Schwierigkeiten kann in Ausnahmefällen das Beihilfeelement der Garantiesumme entsprechen;**
- **Unbeschränkte Garantien sind mit dem Artikel 87 EG-Vertrag nicht vereinbar;**
- **Bei Garantien über 80% des ausstehenden Kreditbetrages (außer Ausnahmen) prüft die Kommission eingehender.**

Berichtspflichten der Mitgliedstaaten:

- Bei Garantieregelungen mit Beihilfeelement – spätestens am Ende der Laufzeit der Garantieregelung und bei Anmeldung jeder Änderung – Kommission kann Berichte auch häufiger anfordern
- Bei Garantieregelungen ohne Beihilfeelement gemäß Kommissionsentscheidung – entsprechend der Anordnung in der Kommissionsentscheidung

Inhalt der Berichte:

- Anzahl und Höhe der übernommenen Garantien, der am Ende des Bezugszeitraums ausstehenden Garantien, der in Anspruch genommenen Garantien auf jährlicher Grundlage
- jährliche Einnahmen, Kosten, Überschüsse/Verluste
- akkumulierte Überschüsse/Verluste seit In-Kraft-Treten der Regelung

Berechnung des Beihilfewertes von Bürgschaften nach der Pauschalmethode der De-minimis-Verordnung:

$$1.500.000 \times 13,33\% = 200.000 \text{ EUR}$$

Bedingungen:

- **Höchstbetrag der Bürgschaft 1.500.000 EUR**
- **höchstens 80% verbürgt**
- **auf der Grundlage einer Bürgschaftsregelung**

Berechnung des Beihilfewertes von Bürgschaften nach der PwC-Berechnungsmethode:

- **Genehmigt sowohl für Investitions-, Betriebsbeihilfen als auch für Projektgesellschaften und innovative Start-up-Unternehmen**

Vorgehensweise im PwC-Berechnungsmodell:

- I. Ausgangspunkt: Rating des Kreditnehmers
- II. Überleitung des Ratings im Rahmen der Anwendung der Berechnungsmethode anhand der 1-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeiten in ein bürgschaftsspezifisches Ratingsystem
- III. Berücksichtigung des Kreditverlaufs, der Bürgschaftsquote, der Bürgschaftsprovision sowie der so genannten Recovery Rate (Sicherheitenerlösquote)

4. De-minimis- und PwC-Berechnungsmethode



- i. Bürgschaftsrating 1-5
- | Ratingklasse | 1-Jahres-Ausfallwahrscheinlichkeit | |
|--------------|------------------------------------|--------------|
| 1 | $\leq 2,70$ | |
| 2 | $> 2,70$ | $\leq 3,50$ |
| 3 | $> 3,50$ | $\leq 5,50$ |
| 4 | $> 5,50$ | $\leq 8,80$ |
| 5 | $> 8,80$ | $\leq 13,00$ |
- ii. Maximaler Auszahlungsbetrag im Jahr der Erstvalutierung des Kredites
- iii. Restkreditverlauf in Jahren und Bürgschaftsquote
- iv. Bürgschaftsprovision
- v. Recovery Rate 12,5% (Betriebsmittelbürgschaft) oder 20% (Investitionsbürgschaft)
- vi. Subventionswert

⇒ Prüfung nach Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag

⇒ Prüfung der Altmark-Trans-Kriterien

- **Tatsächliche Betrauung und klare Definition der Verpflichtung**
 - **Vorherige Aufstellung der Ausgleichsparameter**
 - **Überkompensationsverbot**
 - **Auswahl des DAWI-Unternehmens im Wege eines offenen und transparenten Vergabeverfahrens oder Ermittlung des erforderlichen Ausgleichs im Wege eines Effizienztests**
- **Sind die Altmark-Trans-Kriterien erfüllt, wird das Tatbestandsmerkmal der Begünstigung verneint → keine staatliche Beihilfe → keine Rechtfertigung nach Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag → Ausgleichzahlung darf gewährt werden → keine weitere Prüfung.**

⇒ Prüfung nach der Freistellungsentscheidung

- Die ersten drei Kriterien des Altmark-Trans-Urteils
- Jährliche Ausgleichzahlungen unter 30 Mio. € + Jahresumsatz ≤ 100 Mio. € → nicht notwendig bei: Krankenhäusern, im sozialen Wohnungsbau tätigen Unternehmen, Flug- und Schiffsverbindungen, Flug- und Seeverkehrshäfen
- Ausgleichzahlung = alle vom Staat oder aus staatlichen Mitteln jedweder Art zur Durchführung von DAWI gewährten Vorteile
- Kosten ./ . Einnahmen + angemessene Rendite des eingesetzten EK = Ausgleichszahlung
- Sind die Freistellungsentscheidungskriterien erfüllt, handelt es sich zwar um eine staatliche Beihilfe, es besteht jedoch keine Notifizierungspflicht.

⇒ Prüfung nach dem Gemeinschaftsrahmen

- Notifizierungspflicht bei der EU-Kommission

- ⇒ **Kein einheitlicher Beihilfewert von 0,5% des Bürgschaftsbetrages**
- ⇒ **Hohe Safe-Harbour-Prämien – beihilfefreie Bürgschaften werden „teurer“**
- ⇒ **Benachteiligung des Finanzierungsinstruments Bürgschaft durch Opportunitätskostenlogik (fiktive Verwaltungs- und Eigenkapitalkosten)**
- ⇒ **Anhebung der 80%-Schwelle auf 100% jedoch nur unter sehr restriktiven Bedingungen**
- ⇒ **Vorteile einer genehmigten Berechnungsmethode**

Vielen Dank
für Ihre
Aufmerksamkeit!