

STELLUNGNAHME

zur öffentlichen Konsultation der EU-Kommission für
neue Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbei-
hilfen nicht-finanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten

vom 04. September 2026

Die Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern (IHK München) vertritt das Gesamtinteresse der ihr zugehörigen Gewerbetreibenden des Bezirks München und Oberbayern. Alle in München und Oberbayern ansässigen Unternehmen –ausgenommen Handwerksbetriebe, freie Berufe und landwirtschaftliche Betriebe – sind per Gesetz Mitglied bei der IHK München. Folglich spricht die IHK München für über 400.000 Unternehmen aller Größen und Branchen: vom global operierenden Konzern bis zum inhabergeführten mittelständischen Unternehmen. Die IHK München ist nicht abhängig von einer bestimmten Gruppe von Unternehmern, sondern repräsentiert das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft ihres IHK-Bezirks.

Kernthesen

Die Europäische Kommission überarbeitet die Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nicht-finanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten. Die sog. Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien konkretisieren die Maßstäbe, nach denen die EU-Kommission angemeldete Beihilfen für nicht-finanzielle Unternehmen in Schwierigkeiten nach den unionsrechtlichen Beihilfevorschriften prüft. Diese Leitlinien enthalten auch eine Definition von „Unternehmen in Schwierigkeiten“, die unabhängig von der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (Verordnung (EU) 2023/1315) ist. Für die Überarbeitung der Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien sprechen wir folgende Empfehlungen aus:

- Zur deutlicheren Klarstellung sollte die Ausnahme von Gründenden, Start-ups und Scale-ups (Rn. 24) unmittelbar in die Definition „Unternehmen in Schwierigkeiten“ unter Rn. 20 aufgenommen werden.
- Um in der Praxis mehr Rechtssicherheit zu schaffen, unter welchen Gesichtspunkten ein Unternehmen zwingend als „Unternehmen in Schwierigkeiten“ zu klassifizieren ist, sollte die Definition unter Rn. 20 den Begriff der Eigenmittel im Kontext unterschiedlicher Gesellschaftsformen präzisieren. Dabei ist in Bezug auf den Kapitalverzehr eindeutig zu regeln, ob Gesellschafterdarlehen mit oder ohne Rangrücktritt als Eigen- oder Fremdmittel einzustufen sind.
- Die Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien sollten Unternehmen aller Größe, die sich nicht im Sinne von Rn. 20 in Schwierigkeiten befinden, einen zusätzlichen Zugang zu Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen eröffnen, soweit diese typische Frühwarnindikatoren aufweisen. Dadurch bieten die Leitlinien die Chance für ein rechtzeitiges Eingreifen.
- Die bestehende Ausnahmeregelung nach der KMU in den ersten drei Jahren nach Gründung nicht unter die Definition „Unternehmen in Schwierigkeiten“ fallen, sollte auf fünf Jahre erweitert werden (Rn. 24b).
- Die Ausnahme für innovative Start-ups, wie in der Empfehlung (EU) 2026/720 definiert, sollte auf zehn Jahre nach der Registrierung erweitert werden. Zusätzlich sollten innovative Scale-ups im Sinne dieser Empfehlung einbezogen werden (Rn. 24c).

Die Anpassungen der Definition „Unternehmen in Schwierigkeiten“ sowie die erweiterten Ausnahmen für junge KMU und innovative Wachstumsunternehmen sind parallel und rechts-sicher in Art. 2 Nr. 18 AGVO sowie in den weiteren einschlägigen Beihilferegelungen zu verankern. Eine Aufnahme allein in die Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien reicht nicht aus, da diese die unmittelbar geltende AGVO nicht ändern können.

Im Einzelnen:

A. Ausgangslage: Definition „Unternehmen in Schwierigkeiten“

Der Entwurf der neuen Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien enthält unter Rn. 20 eine eigenständige Definition von „Unternehmen in Schwierigkeiten“. Diese ist von der Definition in Art. 2 Nr. 18 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) zu unterscheiden. Nach dem Leitlinienentwurf gilt ein Unternehmen als in Schwierigkeiten, wenn ohne staatliche Intervention seine Geschäftsaufgabe kurz- bis mittelfristig mit hoher Wahrscheinlichkeit unausweichlich und mindestens eines der folgenden Kriterien erfüllt ist:

- Bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung ist mehr als die Hälfte des gezeichneten Stammkapitals infolge der aufgelaufenen Verluste verloren gegangen.
- Bei Gesellschaften, bei denen zumindest einige der Gesellschafter unbeschränkt für die Schulden der Gesellschaft haften, ist mehr als die Hälfte des in den Geschäftsbüchern ausgewiesenen Kapitals infolge der aufgelaufenen Verluste verloren gegangen.
- Gegen das Unternehmen läuft ein Insolvenzverfahren oder es erfüllt die nach dem Recht seines EU-Mitgliedstaats geltenden Kriterien, um auf Antrag seiner Gläubiger in ein Insolvenzverfahren einbezogen zu werden.
- Wenn das Unternehmen kein KMU ist und in den letzten beiden Jahren folgende Bedingungen erfüllt waren:
 - Der buchwertbasierte Verschuldungsgrad beträgt mehr als 7,5
 - Das EBITDA/Zinsaufwand < 1,0.

B. Bewertung:

Die Definition von „Unternehmen in Schwierigkeiten“ unter Rn. 20 im Entwurf der neuen Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien folgt derselben Grundlogik wie die Definition in Art. 2 Nr. 18 AGVO. Durch den unveränderten Wesenskern bleiben jedoch auch die Probleme der AGVO-Definition bestehen.

- Die Abgrenzung für Unternehmen in Schwierigkeiten bleibt weiterhin zu eng gefasst, so 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.
- Gleichzeitig fallen Start-ups und Scale-ups regelmäßig unter diese Definition, da sie in den ersten Jahren stark skalieren und aufgrund der zu tätigen Investitionen Verluste aufweisen. Das hat zur Folge, dass auch sie von Förderprogrammen ausgeschlossen bleiben, obwohl es erklärter Wille ist, gerade hier Innovation und Wachstum zu fördern.

Um konkret an diesen Stellen eine praxisgerechte Definition zu implementieren, besteht Nachbesserungsbedarf.

C. Handlungsempfehlungen

- Zur deutlicheren Klarstellung sollte die Ausnahme von Gründenden, Start-ups und Scale-ups (Rn. 24) unmittelbar in die Definition „Unternehmen in Schwierigkeiten“ unter Rn. 20 aufgenommen werden.
- Um in der Praxis mehr Rechtssicherheit zu schaffen, unter welchen Gesichtspunkten ein Unternehmen zwingend als „Unternehmen in Schwierigkeiten“ zu klassifizieren ist, sollte die Definition unter Rn. 20 den Begriff der Eigenmittel im Kontext unterschiedlicher Gesellschaftsformen präzisieren. Dabei ist in Bezug auf den Kapitalverzehr eindeutig zu regeln, ob Gesellschafterdarlehen mit oder ohne Rangrücktritt als Eigen- oder Fremdmittel einzustufen sind.
- Die Zulässigkeit von Beihilfen bei außergewöhnlichen Liquiditätskrisen unter Rn. 29 ist zu begrüßen. Darüber hinaus sollten die Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien allerdings auch Unternehmen aller Größe, die sich nicht im Sinne von Rn. 20 in Schwierigkeiten befinden, einen zusätzlichen Zugang zu Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen eröffnen, soweit diese typische Frühwarnindikatoren aufweisen. Dadurch bieten die Leitlinien die Chance für ein rechtzeitiges Eingreifen. Bei der Auswahl der Frühwarnindikatoren kann die EU-Kommission auf die Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten aus 2004 - KOM 2004/C 244/02 Rn. 11 – zurückgreifen: Rückläufiger Cashflow, steigende Verluste, zunehmende Verschuldung, wachsende Lagerbestände, Überkapazitäten und Vermögensabnahme.
- Die bestehende Ausnahmeregelung nach der KMU in den ersten drei Jahren nach Gründung nicht unter die Definition „Unternehmen in Schwierigkeiten“ fallen, sollte auf fünf Jahre erweitert werden (Rn. 24b), da in wirtschaftlich schwierigen Zeiten durchaus eine längere Anlaufphase mit größeren Ertragsschwankungen auftreten kann. Zugleich entspricht diese Erweiterung einer Angleichung an die bestehenden Förderrichtlinien der LfA und KfW. Nach diesen können Gründende innerhalb der ersten fünf Jahre nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit Förderungen beantragen.
- Die Ausnahme für innovative Start-ups, wie in der Empfehlung (EU) 2026/720 definiert, sollte auf zehn Jahre nach der Registrierung erweitert werden. Zusätzlich sollten innovative Scale-ups im Sinne dieser Empfehlung einbezogen werden (Rn. 24c).

Kumulierte Anlaufverluste und negatives bilanzielles Eigenkapital sind für innovative Start-ups und Scale-ups nicht ungewöhnlich und deuten je nach Liquiditätsausstattung und Finanzierungsperspektive nicht notwendigerweise auf ein unmittelbares Ausfallrisiko hin. Gerade Deep-Tech-, Bio-Tech- und Climate-Tech-Unternehmen weisen häufig lange Entwicklungs-, Zulassungs- und Kommerzialisierungszyklen auf. Während der bis zu zehnjährigen Start-up-Phase und der anschließenden Scale-up-Phase sind regelmäßig erhebliche Investitionen erforderlich, um international zu expandieren und sich im globalen Wettbewerb zu behaupten.

Europäische Start-ups und Scale-ups, besonders in diesen Technologiefeldern, sollten gezielt unterstützt werden, um die Unabhängigkeit Europas zu stärken und die

technologische Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Eine vorschnelle Einstufung innovativer Start-ups und Scale-ups als „Unternehmen in Schwierigkeiten“ kann zu ihrem Ausschluss aus zahlreichen Förderprogrammen und öffentlichen Kofinanzierungsinstrumenten führen. Marktübliche Beteiligungen öffentlicher Investoren, insbesondere zu gleichen Bedingungen und pari passu mit privaten Investoren, können dagegen beihilfefrei und weiterhin möglich sein. Entscheidend ist deshalb eine klare und praxistaugliche Abgrenzung, die kapitalintensive Entwicklungs- und Skalierungsphasen nicht mit einer existenzbedrohenden Unternehmenskrise gleichsetzt.

Ohne die angeführten Anpassungen hebt die in Diskussion stehende Definition von „Unternehmen in Schwierigkeiten“ die aktuellen EU-Ziele zu Technologiesouveränität, Verteidigungsfähigkeit, Deep-Tech Strategie, Scale-up-Europe Initiative und Kapitalmarktunion aus.

Die Anpassungen der Definition „Unternehmen in Schwierigkeiten“ sowie die erweiterten Ausnahmen für junge KMU und innovative Wachstumsunternehmen sind parallel und rechtssicher in Art. 2 Nr. 18 AGVO sowie in den weiteren einschlägigen Beihilferegelungen zu verankern. Eine Aufnahme allein in die Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien reicht nicht aus, da diese die unmittelbar geltende AGVO nicht ändern können.

München, 04.09.2026

Industrie- und Handelskammer
für München und Oberbayern