



18.03.2004

Öffentliche Anhörung am 22. 03. 2004 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drucksache 15/1662) und der FDP-Fraktion (BT-Drucksache 15/2468) zur Altschuldenregelung

Stellungnahme zu den Fragen der Fraktionen

**Ausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft
Ausschussdrucksache 15(10)380F**

Bereich: Verfassungsmäßigkeit der Gesetzentwürfe

Fragen 1, 2, 10

Die Ergebnisse der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Altschuldenuntersuchung (Forstner und Hirschauer 2001) ergaben, dass die Gesamtwirkung des Maßnahmenbündels der gewährten Altschuldenhilfen (Teilentschuldung, Abfindungersparnis bei Vermögensauseinandersetzung, Steuerersparnisse, Zinsverbilligung, Stundung) zu einer relativen Besserstellung der Gruppe der Altschuldenunternehmen führt. Angesichts der mehrheitlichen Überkompensation der ursprünglich durch die Aufrechterhaltung der Altschulden entstandenen Belastung ist die ursprünglich gestellte Frage, ob die Beschränkung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit der Altschuldenunternehmen zumutbar ist, obsolet.

In beiden Gesetzentwürfen (in voraussichtlich geringerem Umfang beim FDP-Entwurf) verbleibt in der großen Mehrheit der Fälle eine relative Besserstellung der Altschuldenunternehmen gegenüber Unternehmen ohne Altschulden. In welchem Umfang den betroffenen Unternehmen über die Kompensation altschuldenbedingter Nachteile hinaus Hilfen gewährt werden dürfen, ist juristisch auch aus EU-wettbewerbsrechtlicher Sicht von Interesse.

Bezüglich der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzentwürfe stellen sich somit zwei in einem Spannungsfeld zueinander stehende Fragen: (1) In welchem Umfang darf in die bestehende vertragliche Rangrücktrittvereinbarung eingegriffen werden (Vertragsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG)? (2) Sind die vorgesehenen Eingriffe ausreichend, die bestehende Überkompensation in erforderlichem Maße abzubauen (Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG)?

Eine an die Gewinnerzielung gekoppelte prozentuale Rückzahlungsverpflichtung stellt im Vergleich zu festen Rückzahlungsmodalitäten grundsätzlich (also auch bei 65%igem Abführungssatz) eine Erhöhung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit dar, da in Jahren ohne Gewinne keine Zahlungen zu leisten sind. Die Erhöhung des Abführungssatzes erscheint betriebswirtschaftlich verhältnismäßig, da dies nur dem Abbau einer absolut unüblichen langjährigen Stundung entspricht, die an sich einen Subventionstatbestand darstellt. Im Übrigen bleibt die Fähigkeit zur Bedienung des Kapitaldienstes für Neukredite erhalten, da bei Einhaltung des Prinzips der Fristenkongruenz die Abschreibungen hierfür mehr als ausreichen und Gewinne nicht erforderlich sind.

Bereich: Festlegung des Ablösebetrages

Fragen 3, 7, 12, 13, 15

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht grundsätzlich vor, den Ablösebetrag zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten und zur Sicherstellung einer möglichst hohen Akzeptanz als Barwert der

individuell zukünftig erwarteten Zahlungen zu berechnen. Bei Zahlung dieses Barwertes müsste das betroffene Unternehmen indifferent sein zwischen Ablösung und Weiterführung der Besserungscheinregelung. Zur Berechnung des unternehmensbezogenen Barwertes sind einerseits individuelle Ertragsprognosen und andererseits die individuellen Opportunitätskosten des Kapitals (Zins) erforderlich. Angesichts der allgemeinen Prognoseunsicherheit erscheint die Wahl des Zinssatzes (zum Ende der Antragsfrist bzw. als Durchschnitt der letzten zehn Jahre) nebensächlich. Gleiches gilt für die Berücksichtigung weit in der Zukunft liegender Jahre (Abschneidegrenze). Unternehmen werden ohnehin nur Ablöseangebote abgeben bzw. annehmen, bei denen sie sich nach ihren (besser informierten) Erwartungen besser stellen als bei Weiterführung der Besserungszahlung.

Eine Ablösung in Höhe des Barwertes berücksichtigt damit nur die in der Besserungscheinregelung bereits (versteckt) gewährte Subventionierung des jeweiligen Unternehmens. Geringe Ablösebeträge (Barwerte) manifestieren lediglich die Tatsache, dass der Subventionswert der mit dem Rangrücktritt finanzierungsseitig gewährten Rückzahlungserleichterungen umso höher ist, je schlechter die wirtschaftliche Lage des Unternehmens sich darstellt. Bei geringen Ertragsprognosen kann es damit auch zu Ablösebeträgen gegen Null kommen, ganz unabhängig von Höhe und Werthaltigkeit der Altkredite sowie von bereits gewährten Vorteilen, die z.B. aus der Abschreibung altkreditfinanzierter Aktiva resultieren. Allerdings sieht das Eckpunktepapier zur Rechtsverordnung des BMF vor (vgl. BzAR 3/2004), die kapitalisierten ersparten jährlichen Bankgebühren von 0,25% der ursprünglich im Rang zurückgetretenen Forderungen als Mindestablösebetrag festzulegen. Dies entspräche ca. 5% der jeweiligen Altschulden.

Das o.a. Eckpunktepapier sieht eine von den Unternehmen frei zu gestaltende „Ertragsprognose“ vor, die in den Varianten mit und ohne Änderungen der Rahmenbedingungen vorgelegt werden soll. Die Prognosevariante (i) mit Änderungen und (ii) mit einer zusätzlichen Kürzung um einen 15%igen „Sicherheitsabschlag“ soll die Grundlage für die Berechnung des Kapitalwertes bilden.

Der sog. 15-prozentige Sicherheitsabschlag erfüllt den Tatbestand einer Subventionierung via Ablöseregulierung, da ablösende Unternehmen durch eine unter dem wirkungsgleichen Barwert liegende Ablösesumme besser gestellt werden als bei Weiterführung der Besserungszahlung. Zudem erfolgt hiermit eine unsystematische und nicht sinnvolle Kombination von an verschiedenen Stellen vorgenommenen Risikoabschlägen: Die Unternehmen werden Risikoabschläge insbesondere in die Ertragsprognose mit Änderung der Rahmenbedingungen einbeziehen, die dann abschließend noch einmal pauschal gekürzt wird. Ein weiteres Subventionspotential bei der Ablösung wird außerdem dadurch geschaffen, dass die Begünstigung, die bei der bisherigen Regelung in der zukünftigen steuerlichen Abzugsfähigkeit der Tilgung steckt, nun deutlich zeitnaher realisiert werden kann, da der Ablösebetrag selbst als Betriebsausgabe steuerlich abzugsfähig ist.

Bereich: angemessener bürokratischer Aufwand für die Beurteilung von Ablösebeträgen

Fragen 4, 5, 15, 18

Da die Unternehmen grundsätzlich besser über ihre realistischere zu erwartenden Erträge informiert sind als der Staat und es sich beim Regierungsentwurf um eine freiwillige Teilnahme handelt, kann es staatlicherseits nur darum gehen, die Angemessenheit des Angebotes zu überprüfen, um zu hohe Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Offen ist im Regierungsentwurf bislang, wie dies operationalisiert und in einen überprüfbaren bürokratischen Ablauf umgesetzt werden soll. So ist bspw. nicht klar, wozu die vom Unternehmen vorgelegte Prognose ohne Änderung der Rahmenbedingungen dienen soll. Ohne überprüfbar transparenten bürokratischen Ablauf, aus dem eindeutig her-

vorgeht, wann und warum ein Angebot angenommen bzw. abgelehnt wird, sind Rechtsstreitigkeiten in der Tat in großem Umfang zu befürchten. Diesbezüglich wäre eine einfache prozentuale Ablöseregelung wie im FDP-Entwurf vorgesehen dem Regierungsentwurf klar überlegen.

Zur grundsätzlichen Möglichkeit einer transparenten bürokratischen Beurteilung von Ablöseangeboten im Rahmen des Regierungsentwurfes ist Folgendes zu sagen: Durch die Berechnung eines Normergebnisses (z.B. in Form minimaler Eigenkapitalrenditen überlebensfähiger Unternehmen) ist zwar eine Einschätzung der tatsächlichen Ertragslage des einzelnen Unternehmens nicht möglich. Jede normative Untergrenze - sei sie als durchschnittliche Ertragskraft oder als Ertragskraft eines oberen/unteren Quartils oder für bestimmte Regionen o.ä. definiert - wird von einem besseren Teil der Unternehmen über- und von einem schlechteren unterschritten. Durch die Kombination einer auf individuellen empirischen Ergebnissen basierenden Barwertberechnung mit einer auf einer normativen Mindestertragskraft basierenden Barwertberechnung könnte aber Folgendes erreicht werden: (i) „Tiefstapeln“ von guten Unternehmen, die bereits in der Vergangenheit erfolgreich waren und günstige Zukunftserwartungen haben, wird nach unten begrenzt. (ii) Unternehmen, die tatsächlich nachhaltig so schlechte Erfolgserwartungen haben, dass sie voraussichtlich nicht überlebensfähig sind, können von der endgültigen Entschuldung ausgeschlossen werden. Der zusätzliche Aufwand für eine (bisher nicht definierte) Prüfung zweier (frei gestaltbarer) unternehmerischer Ertragsprognosen erscheint dagegen angesichts des geringen Informationsgehaltes und der Schwierigkeiten einer transparenten bürokratischen Umsetzung nicht gerechtfertigt.

Es ist deutlich geworden, dass die Beurteilung eines Ablöseangebotes gemäß Regierungsentwurf einen aufwendigen Prüfansatz erfordert. Ein fester prozentualer Ablösesatz (wie im FDP-Entwurf) vorgesehen stellt hierzu eine äußerst effektive Alternative dar, *wenn* die Ablösung auch gegen den Willen der beteiligten Unternehmen durchgesetzt werden kann. Andernfalls beteiligen sich nur tendenziell gute Unternehmen mit geringen Altschulden, die bei dem vorgegebenen Prozentsatz Mitnahmeeffekte verzeichnen. Tendenziell schlechte Unternehmen mit hohen Altschulden verbleiben dagegen in der Besserungsscheinregelung.

Bereich: Kosten des Ablöseverfahrens

Frage 6

Meines Wissens sieht BMF vor, dass die Kosten des Ablöseverfahrens durch die Altschuldenunternehmen zu tragen sind. Schätzungen bzgl. ihrer Höhe sind ebenfalls am genauesten durch BMF bzw. die DZ-Bank bereitzustellen.

Bereich: eingeforderte Unterlagen

Fragen 8

Nach meiner Kenntnis mussten in einer Vielzahl von Fällen noch nachträgliche Änderungen an den DM-Eröffnungsbilanzen in den Jahren 1992-1996 vorgenommen werden. Deshalb gehe ich davon aus, dass diese bei schneller Reaktion der altschuldenführenden Banken, die jederzeit zur Einsicht in alle Unterlagen berechtigt sind, in einer hohen Anzahl von Fällen noch beschaffbar sind.

Durch den Verzicht auf die Unterlagen zur Bewertungspraxis in der DM-Eröffnungsbilanz würde die letzte Chance vertan, das Ausmaß der steuerlichen Vorteile zu erhellen, die durch die Abschreibung altkreditfinanzierter Aktiva bereits erzielt wurden. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Ankündigung der betroffenen Unternehmen, erneut vor das BVerfG zu ziehen, von Bedeutung. Ohne

Nachweis der von den Altschuldenunternehmen realisierten Steuervorteile, die sich nicht an der aktuellen Altschuldhöhe ablesen lassen, wird vor dem BVerfG möglicherweise wieder der hohe Umfang aktueller Altschulden das Scheinargument sein, obwohl dies ja gerade das Ergebnis der den Staatshaushalt belastenden Stundung ist. Bereits bei der ersten Teilentschuldung durch die Treuhand wurde die Bewertung der von den Unternehmen als wertlos deklarierten Vermögensgegenstände nicht überprüft. Nun besteht die Gefahr, dass dies bei der Ablösung (= zweite Teilentschuldung) wiederholt wird. Die Bundesregierung würde damit auf den Nachweis des Umfanges der insgesamt gewährten Erleichterungen, auch im Vergleich zu einer (aus Sicht des BVerfG ausreichenden) vollkommenen Entlastung von den Altschulden verzichten.

Im Beispiel ausgedrückt: Das durchschnittliche Unternehmen, das ursprünglich Altschulden von 3 Mio. DM hatte, von denen 1 Mio. DM entschuldet wurden und das nun mit Zinsen wieder 3 Mio. Altschulden hat, konnte zwar im Maximalfall ein Abschreibungsvolumen von 3 Mio. DM (und damit ca. 1,5 Mio. DM Steuerersparnis) generieren, könnte nun aber versuchen, vor dem BVerfG zu argumentieren, dass es mit der Weiterführung der Besserungsscheinregelung oder auch mit einer Ablösung von z.B. 10% unzureichend entlastet wurde, da es ja in der Vergangenheit keine Gewinne ausgewiesen hat. Durch die über die Ablösung gewährte (und zeitlich verzögerte) zweite Entschuldung besteht also die Gefahr einer erheblichen Doppelbegünstigung, denn bei vollständiger Entlastung von den Altschulden im Jahr 1990 hätten diese Steuerersparnisse nicht realisiert werden können. Aufhellung über die von Altschuldenunternehmen realisierten Steuervorteile kann nur die Bewertung in der DM-Eröffnungsbilanz geben.

Diese Aufhellung ist aufgrund der über die Ablösung offen gelegten Subventionswirkung der Besserungsscheinregelung auch mit Blick auf wettbewerbsrechtliche Regelungen der EU von Bedeutung. Ansonsten drängt sich der Eindruck auf, dass hier gezielt ein unübersichtliches Subventionpaket aus Entschuldung, Steuererleichterungen, Zinsvergünstigungen, Stundungsmöglichkeiten geschnürt wurde, dessen Gesamtbegünstigungswirkung absichtlich nicht überprüft wurde. Im (nicht so seltenen) Extremfall kommt es ja durch die jetzt geplante Vorgehensweise bei der Ablösung zu einer endgültigen Entschuldung von fast 100% plus einer unbekanntem, von der Bewertungspraxis in der DM-Eröffnungsbilanz abhängigen Steuerersparnis, die auf jeden Fall einen Subventionstatbestand im Sinne einer eindeutigen Überkompensation (sogar ohne Berücksichtigung der Werthaltigkeit und der Abfindungsersparnisse bei der Vermögensauseinandersetzung) darstellt. Meines Erachtens ist mit Blick auf ein möglicherweise drohendes Verfahren fraglich, ob die EU-Wettbewerbskommission sich mit dem Verweis zufrieden geben wird, dass der Umfang des Subventionstatbestands dem Mitgliedstaat selbst nicht bekannt ist.

Bereich: bisher geleistete Zahlungen

Frage 9

Zur Höhe der bisher geleisteten Zahlungen verfügt BMF sicherlich über die aktuellsten Informationen. Größenordnungsmäßig ist aber sicher zutreffend, dass bisher keine nennenswerten Zahlungen erfolgten und durch aufgelaufene Zinsen der Altschuldenstand wieder ungefähr so hoch ist wie vor der Treuhandentschuldung.

Bereich: Sonderbehandlung ACZ, Molkereigenossenschaften

Frage 11

Die Bundesregierung hielt es im Jahr 1992 für sachgerecht, die Nachfolgeunternehmen der ACZ und Molkereigenossenschaften im Gegensatz zu den Landwirtschaftsunternehmen nicht in die Teilentschuldung, aber in den Rangrücktritt einzubeziehen. Da auch bei einem Abführungssatz von 65% (und damit im Vergleich zur bisherigen Situation einer geringeren Stundung) schon allein aufgrund der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Tilgung immer noch ein hoher Subventionswert verbunden ist, sehe ich keinen Anlass, von einem einheitlichen Satz abzuweichen.

Zu den ACZ-Nachfolgeunternehmen: Gemäß einer im Rahmen der Altschuldenuntersuchung durchgeführten Befragung im Jahr 2000 betrug die Werthaltigkeit der Altkredite der ehemaligen ACZ-Unternehmen durchschnittlich ca. 50%. Auch ohne Berücksichtigung weiterer altschuldenbedingter Vorteile wie z.B. möglicher Steuer- und Abfindungsersparnisse müsste bei den ACZ-Nachfolgeunternehmen der Barwert nach Steuern also mindestens 50% betragen, um eine Überkompensation zu vermeiden.

Zur Werthaltigkeit bei den Molkereien liegen keine belastbaren Informationen vor. Insgesamt liegen aber für eine Differenzierung des Abführungssatzes keine ausreichenden Gründe vor.

Bereich: Finanzierung des Ablösebetrages

Frage 14

Durchschnittlich weisen die Altschuldenunternehmen 60% Eigenkapital (davon 20% bilanziell entlasteter Altkredit) auf; das durchschnittliche Unternehmen ohne Altschulden (juristische Person) hat dagegen 50% Eigenkapital. Geht man realistischer Weise davon aus, dass ca. ein Drittel der Altschulden auf die außerbilanziell verbuchten Zinsen entfällt, so ergäbe sich also bei Durchschnittsbetrachtung nach einer 33%igen Ablösung gerade die gleiche Eigenkapitalquote wie in den Unternehmen ohne Altschulden. Über die konkrete Kreditvergabeentscheidung der Banken im Rahmen üblicher Ratingverfahren lässt sich ohne Einzelfallprüfung nur spekulieren. Es ist aber festzuhalten, dass aus Sicht der Finanzierungsstruktur des hier betrachteten durchschnittlichen Unternehmens (die Eigenkapitalquote ist regelmäßig ein maßgeblicher Faktor in den sog. Ratingsystemen der Banken) nichts gegen eine Finanzierung spricht. Die Rückzahlung eines möglicherweise für die Ablösung erforderlichen Kredites ist gewährleistet, wenn die der Berechnung der Ablösesumme selbst zugrunde gelegten Gewinnprognosen eintreffen. Beim Regierungsentwurf sind bei Unternehmen mit geringen (hohen) Gewinnerwartungen geringe (hohe) Ablösebeträge zu finanzieren. Beim FDP-Entwurf ergibt sich ohnehin kein Problem, da er vorsieht, dass die Bank bei Zahlungsausfall durch den Bund kompensiert wird.

Bereich: Verbuchung des nicht abgelösten Altschuldenbetrages

Frage 16

Die Ablösung soll laut Regierungsentwurf eine *abschließende* Regelung sein. Dem steht die vorgesehene Verbuchung entgegen, die zur andauernden Fortschreibung einer historisch entstandenen Bilanzposition führt. Zudem geht die Einstellung des den Ablösebetrag übersteigenden Teils des Altkredites in eine Rücklage (=Entschuldungsbetrag), der nur zum Ausgleich von Verlusten verwendet werden darf, mehr oder weniger ins Leere: (i) Bei Liquidation des Unternehmens leben keinerlei Ansprüche des Staates wieder auf. (ii) Ein Verkauf des Unternehmens wird dadurch nicht

verhindert. (iii) Lediglich Teilverkäufe und entsprechende Eigenkapitalentnahmen bei vorläufiger Weiterführung des Unternehmens werden auf den Umfang der übrigen Eigenkapitalpositionen begrenzt.

Bereich: Einbeziehung aller Nebenbetriebe, Beteiligungen etc.

Frage 17

Laut Regierungsentwurf soll der Ablösebetrag als Barwert der erwarteten Besserungszahlungen berechnet werden. Werden diese in Einklang mit den Erfordernissen der Rangrücktrittvereinbarung festgelegt, so sind damit auch alle zur Altschuldentilgung verpflichteten Nebenbetriebe und Beteiligungen erfasst.

Bereich: Einbeziehung aller Nebenbetriebe, Beteiligungen etc.

Frage 17

Auch abgesehen vom politischen Willen, das Thema abzuschließen, halte ich es aus Gründen der Transparenz und zur Begrenzung der administrativen Kosten sinnvoll, bei der Ablösevereinbarung eine zeitliche Befristung vorzugeben.

Quellen:

Forstner, B., Hirschauer, N. (2001): Wirkungsanalyse der Altschuldenregelungen in der Agrarwirtschaft. Abschlussbericht eines durch Forschungsmitteln dem BML geförderten Forschungsprojektes; verfügbar unter: <http://www.bal.fal.de/download/Altschulden1.pdf>

BzAR (Briefe zum Agrarrecht) 3/2004: Eckpunkte zur Rechtsverordnung nach §9 Abs. 4 des Entwurfs eines Landwirtschafts-Altschuldengesetzes (LwAltschG-E).