Fachbereich EU 6

Beihilferechtliche Zulässigkeit der Förderung von Unternehmen im Strukturwandel und Ausschluss von Unternehmen in der Insolvenz

© 2026 Deutscher Bundestag

Beihilferechtliche Zulässigkeit der Förderung von Unternehmen im Strukturwandel und Ausschluss von Unternehmen in der Insolvenz

Aktenzeichen:	EU 6-30000-0007-0038
Abschluss der Arbeit:	16. Oktober 2026
Fachbereich:	EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	**Fragestellung**	**4**
2.	**Beihilferechtliche Maßstäbe**	**4**
2.1.	Materielles EU-Beihilferecht	4
2.2.	EU-Beihilfeverfahren	5
3.	**Unterstützung von Unternehmen**	**7**
3.1.	Tatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV	7
3.1.1.	Unternehmen	7
3.1.2.	Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit	8
3.1.3.	Begünstigung	8
3.1.3.1.	Maßstab: Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers	8
3.1.3.2.	Anwendung auf Beteiligungen an Unternehmen im Strukturwandel	9
3.1.3.3.	Anwendung auf Unternehmen in der Insolvenz	10
3.1.4.	Selektivität	10
3.1.5.	Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung	10
3.1.6.	Tatbestandsausschluss: De-minimis-Beihilfen	11
3.1.7.	Zwischenergebnis	11
3.2.	Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt	11
3.2.1.	Freistellung nach der AGVO	11
3.2.2.	Genehmigung nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV	12
3.2.2.1.	Unternehmen im Strukturwandel	12
3.2.2.1.1.	Förderung einer wirtschaftlichen Tätigkeit	12
3.2.2.1.2.	Keine übermäßige Beeinträchtigung	13
3.2.2.2.	Unternehmen in der Insolvenz	13
3.2.2.2.1.	Ausschluss aus den allgemeinen Leitlinien	13
3.2.2.2.2.	Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen	14
3.2.3.	Zusammenfassung	14

1. Fragestellung

Der Fachbereich EU 6 wurde um eine Darstellung der beihilferechtlichen Zulässigkeit einer staatlichen Unterstützung von insolvenzbehafteten oder insolvenzgefährdeten Unternehmen gebeten.

In der Anfrage an den Fachbereich EU 6 wird zu der Fragestellung auf die Einrichtung eines Transformationsfonds[1] durch den Freistaat Thüringen verwiesen. Der Freistaat hat Anfang Oktober 2026 angekündigt, Unternehmen, die ihr Geschäftsmodell im Zuge des industriellen Strukturwandels anpassen, mit staatlichem Beteiligungskapital zu unterstützen.[2] Ziel sei der Erhalt von Arbeitsplätzen und der Wettbewerbsfähigkeit. Die Förderung zielt auf Unternehmen ab, deren wirtschaftliche Tragfähigkeit nachgewiesen ist.[3] Der Fonds soll bei der Thüringer Industriebeteiligungs-GmbH & Co. KG (TIB) angesiedelt werden, die von der bm | t beteiligungsmanagement thüringen gmbh, einer Tochtergesellschaft der Thüringer Aufbaubank, verwaltet wird. Die TIB ist ein seit 1993 bestehender Beteiligungsfonds, der aus Kapital der Stiftung Thüringer Beteiligungskapital gespeist wird. Nach Angaben der Landesregierung tritt die TIB als renditeorientierter Investor auf, der Freistaat ist an ihr nur mittelbar beteiligt.[4] Das bisherige Angebot der bm | t umfasst offene Beteiligungen von bis zu 10 Mio. Euro mit Laufzeiten von drei bis sieben Jahren sowie stille Beteiligungen bis zu 5 Mio. Euro mit Laufzeiten bis zu zehn Jahren.[5]

Der Fachbereich EU 6 prüft keine landesrechtlichen Regelungen. Auch kann vorliegend keine konkrete beihilferechtliche Prüfung erfolgen. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich daher auf einen Überblick über die beihilferechtlichen Maßstäbe (Ziff. 2.) und die daraus folgende Zulässigkeit einer Unterstützung von Unternehmen im Strukturwandel und die relative Unzulässigkeit einer Unterstützung von Unternehmen in der Insolvenz (Ziff. 3.).

2. Beihilferechtliche Maßstäbe

2.1. Materielles EU-Beihilferecht

Den materiellen Kern des EU-Beihilferechts bildet das an die Mitgliedstaaten gerichtete grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen. Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit

---

1 bm | t beteiligungsmanagement thüringen gmbh, Thüringer Transformationsfonds.

2 Thüringer Staatskanzlei, Pakt für Wachstum und Arbeitsplätze: Neue Fonds für Investitionen und neue Impulse für Thüringens Energieversorgung, Pressemitteilung vom 1. Oktober 2026; vgl. auch Vennenbernd, Finanzhilfen für Unternehmen im Strukturwandel, Süddeutsche Zeitung vom 23. Juli 2026; Schakow, Millionenhilfe: Thüringen legt Fonds für die Wirtschaft auf, Die Zeit vom 1. Oktober 2026.

3 bm | t beteiligungsmanagement thüringen gmbh, TTF Beteiligungsgrundsätze, Stand: 24. September 2026, Ziff. 2; vgl. auch Thüringer Aufbaubank, Richtlinie zum Thüringer Konsolidierungsfonds für kleine und mittlere Unternehmen, Ziff. 2.: „Nicht antragsberechtigt sind: […] Unternehmen, die Gegenstand eines Insolvenzverfahrens sind oder die Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens auf Antrag ihrer Gläubiger erfüllen“.

4 Vgl. Thüringer Landtag, Beteiligung des Freistaats Thüringen an Unternehmen, Drs. 7/1332 vom 23. Juli 2020.

5 bm | t beteiligungsmanagement thüringen gmbh, Funding.

dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Eine Beihilfe setzt nach ständiger Rechtsprechung kumulativ voraus,[6] dass es sich um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher bzw. dem Staat zurechenbarer[7] Mittel handelt, dass sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen kann,[8] dass sie dem selektiv Begünstigten[9] einen Vorteil[10] gewährt und dass sie den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht. Maßgeblich sind die Wirkungen der Maßnahme, nicht ihre Gründe oder Ziele.[11] Somit schließt bspw. das strukturpolitische Ziel des Arbeitsplatzerhalts den Beihilfecharakter nicht aus. Sind die Merkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllt, so ist dies nicht gleichbedeutend mit einer Unionsrechtswidrigkeit der betreffenden nationalen Maßnahme. Denn das in dieser Vertragsvorschrift geregelte Beihilfeverbot gilt nicht absolut, sondern nur insoweit, als in den Verträgen nichts anderes bestimmt ist. Zu diesen „anderen Bestimmungen“ zählen vor allem Art. 107 Abs. 3 AEUV und die dort aufgeführten Fallgruppen.[12] Danach können Beihilfen unter bestimmten Voraussetzungen als mit dem Binnenmarkt vereinbar und insoweit gerechtfertigt bzw. als unionsrechtlich zulässig angesehen werden.

2.2. EU-Beihilfeverfahren

Neue Beihilfen sind der Kommission nach Art. 108 Abs. 3 AEUV vor ihrer Durchführung anzumelden (Notifizierungspflicht).[13] Bis zur abschließenden Entscheidung dürfen sie nicht durchgeführt werden (Durchführungsverbot).

Neben der primärrechtlich vorgegebenen (präventiven) Ex-ante Kontrolle eröffnet das Primärrecht die Möglichkeit, Beihilfen auch ohne vorherige Anmeldung und Kommissionsüberprüfung

---

6 Vgl. EuGH, Urteil vom 24. Juli 2003, Rs. C-280/00, Altmark Trans, Rn. 74 m. w. N.; Europäische Kommission, Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 262 vom 19. Juli 2016, S. 1 (im Folgenden: Beihilfemitteilung), Rn. 5.

7 EuGH, Urteil vom 16. Mai 2002, Rs. C-482/99, Stardust Marine, Rn. 37 f.; Beihilfemitteilung, Rn. 38 ff., 48 ff.

8 EuGH, Urteil vom 17. September 1980, Rs. 730/79, Philip Morris/Kommission, Rn. 11; EuGH, Urteil vom 8. Mai 2013, verb. Rs. C-197/11 und C-203/11, Libert u. a., Rn. 76 ff.

9 EuGH, Urteil vom 8. November 2001, Rs. C-143/99, Adria-Wien Pipeline u. a., Rn. 41; Urteil vom 22. Dezember 2008, Rs. C-487/06 P, British Aggregates/Kommission, Rn. 82 ff.; Urteil vom 21. Dezember 2016, verb. Rs. C-20/15 P und C-21/15 P, Kommission/World Duty Free Group u. a., Rn. 54 ff.

10 Vgl. EuGH, Urteil vom 5. Juni 2012, Rs. C-124/10 P, Kommission/EDF, Rn. 78 ff.; Urteil vom 24. Januar 2013, Rs. C-73/11 P, Frucona Košice/Kommission, Rn. 70 ff.; Beihilfemitteilung, Rn. 73 ff., 86 ff.

11 EuGH, Urteil vom 2. Juli 1974, Rs. 173/73, Italien/Kommission, Rn. 26/28; Beihilfemitteilung, Rn. 67.

12 Weitere primärrechtliche Vorschriften in diesem Zusammenhang sind Art. 107 Abs. 2 AEUV (zwingende Legalausnahmen) oder Art. 106 Abs. 2 AEUV für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben.

13 Vgl. Art. 2 und 3 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV, ABl. L 248 vom 24. September 2015, S. 9.

zu gewähren, soweit bestimmte vorab bekannte materielle und formale Anforderungen eingehalten werden.[14] Diese Anforderungen ergeben sich v. a. aus sog. Freistellungsverordnungen, die die Kommission u. a. auf Grundlage von Art. 108 Abs. 4 AEUV in Verbindung mit einer sie dazu ermächtigenden Verordnung des Rates[15] erlassen kann. Dies umfasst insbesondere die De-minimis-Verordnung[16] und die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO).[17] Bei Einhaltung der jeweiligen Vorgaben werden die Mitgliedstaaten von der Pflicht zur (vorherigen) Notifizierung des Beihilfevorhabens und seiner Vorab-Kontrolle nach Art. 108 Abs. 2 und 3 AEUV freigestellt. Die Kommission kann die ihr gleichwohl anzuzeigende Gewährung solcher Beihilfen jedoch nachträglich kontrollieren.

Beihilfen, die nicht freigestellt sind, bedürfen der Genehmigung durch die Kommission, die ihr Ermessen nach Art. 107 Abs. 3 AEUV durch – nicht rechtsverbindliche – Leitlinien und Rahmen bindet.[18] Für Transformationsvorhaben sind insbesondere die Regionalbeihilfeleitlinien 2022-2027[19] einschließlich der Fördergebietskarten,[20] die Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022,[21] der Unionsrahmen für Forschung, Entwicklung und Innovation,[22] die Risikofinanzierungsleitlinien[23] sowie der Beihilferahmen für den Deal für eine saubere Industrie[24] einschlägig.

---

14 Dieser Bereich des Beihilferechts wurde im Zuge der 2014 durchgeführten Beihilferechtsreform („State Aid Modernisation“) ausgebaut, vgl. *Soltész*, Das neue europäische Beihilferecht, NJW 2014, S. 3128 (3130).

15 Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates vom 13. Juli 2015 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen, ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 1 (konsolidierte Fassung vom 27. Dezember 2018).

16 Verordnung (EU) 2023/2831 der Kommission vom 13. Dezember 2023 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl. L 2023/2831, 15. Dezember 2023.

17 Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 187 vom 26. Juni 2014, S. 1 (konsolidierte Fassung vom 1. Juli 2023). Vgl. auch Kommission, Public consultation on the draft for a new General Block Exemption Regulation.

18 Zur Selbstbindung der Kommission vgl. EuGH, Urteil vom 5. Oktober 2000, Rs. C-288/96, Deutschland/Kommission, Rn. 62; Urteil vom 7. März 2002, Rs. C-310/99, Italien/Kommission, Rn. 52.

19 Europäische Kommission, Leitlinien für Regionalbeihilfen, ABl. C 153 vom 29. April 2021, S. 1.

20 Siehe Ziff. 7 der Leitlinien für Regionalbeihilfen; für Deutschland s. BMWE, INNO-KOM, Fördergebiete.

21 Europäische Kommission, Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022, ABl. C 80 vom 18. Februar 2022, S. 1.

22 Europäische Kommission, Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation 2022/C 414/01, ABl. C 414 vom 28. Oktober 2022, S. 1.

23 Europäische Kommission, Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikofinanzierungen, ABl. C 508 vom 16. Dezember 2021, S. 1.

24 Europäische Kommission, Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des Deals für eine saubere Industrie, ABl. C, C/2025/3602, 4. Juli 2025.

Für Bürgschaften und Darlehen sind ergänzend die Garantiemitteilung und die Referenzzinssatzmitteilung heranzuziehen.[25] Für Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten sind zudem die Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien (im Folgenden: R&U-Leitlinien) von Bedeutung.[26]

3. Unterstützung von Unternehmen

Ausgehend von den vorgenannten Maßstäben wird im Folgenden dargestellt, ob und unter welchen Prämissen die Unterstützung durch einen Fonds (im Folgenden: Transformationsfonds) als Beihilferegelung bewertet werden kann.[27] Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass bei Fondsstrukturen zwischen mehreren Ebenen zu unterscheiden ist, auf denen eine Begünstigung eintreten kann. Dies sind insb. das Fondsvehikel, der Fondsmanager, etwaige private Co-Investoren und die Zielunternehmen. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf die Ebene der Zielunternehmen. Hierbei wird auftragsgemäß auf Unternehmen in der Insolvenz sowie – als Vergleichsgruppe – auf Unternehmen im Strukturwandel abgestellt.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf eine abstrakte Fondsgestaltung. Sie umfassen keine Prüfung oder Bewertung des in Ziff. 1. skizzierten Vorhabens in Thüringen.

3.1. Tatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV

3.1.1. Unternehmen

Die Maßnahme müsste einem Unternehmen zugutekommen. Dies sind nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH alle Einheiten, die wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben, ungeachtet ihrer Rechtsform bzw. Eingliederung in die öffentliche Verwaltung und der Art ihrer Finanzierung.[28] Wirtschaftlich ist jede Tätigkeit, die darin besteht, auf einem bestimmten Markt Waren und/oder Dienstleistungen anzubieten.[29]

Ein Unternehmen verliert seine Eigenschaft als Unternehmen im beihilferechtlichen Sinn nicht dadurch, dass es in die Krise gerät oder ein Insolvenzverfahren über sein Vermögen eröffnet wird.[30] Entscheidend ist allein die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit. Führt der Insolvenzverwalter oder – in der Eigenverwaltung – die Geschäftsleitung den Betrieb fort, bietet das

---

25 Europäische Kommission, Mitteilung über die Anwendung der Artikel 87 und 88 des EG-Vertrags auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften, ABl. C 155 vom 20. Juni 2008, S. 10; Mitteilung über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze, ABl. C 14 vom 19. Januar 2008, S. 6.

26 Europäische Kommission, Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten, ABl. C 249 vom 31. Juli 2014, S. 1.

27 Vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Einzelfragen zu Unternehmensbeteiligungen der öffentlichen Hand, WD 3-3000-030/26, WD 6-3000-20/26, WD 7-3000-018/26, EU 6 3000-037/26, S. 24 ff.

28 Vgl. die Nachweise in der Beihilfemitteilung, Rn. 6-8.

29 Beihilfemitteilung, Rn. 12 ff.

30 Beihilfemitteilung, Rn. 20.

Unternehmen weiterhin Waren oder Dienstleistungen am Markt an. Staatliche Hilfe für ein insolventes Unternehmen unterliegt somit in vollem Umfang dem Beihilferecht.

3.1.2. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit

Die Maßnahme müsste unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden und dem Staat zurechenbar sein. Mittel öffentlicher Unternehmen sind staatliche Mittel, wenn sie ständig unter staatlicher Kontrolle und den Behörden zur Verfügung stehen; zusätzlich muss die Maßnahme dem Staat zuzurechnen sein.[31] Diese Kriterien sind insbesondere dann erfüllt, wenn die Förderung bestimmter Unternehmen unmittelbar von Trägern der öffentlichen Hand gewährt wird oder den öffentlichen Haushalt belastet. Die staatliche Herkunft kann auch dann angenommen werden, wenn die Förderung mittelbar von einer vom Staat benannten oder errichteten öffentlichen oder privaten Einrichtung, wie etwa Banken, Anstalten und Stiftungen, gewährt wird.[32]

3.1.3. Begünstigung

Die Maßnahmen, bspw. in Form von Beteiligungen, müssten den Zielunternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätten.[33] Als Begünstigungen gelten nicht nur positive Leistungen, sondern auch Maßnahmen, die von Unternehmen regelmäßig zu tragende Belastungen vermindern.[34]

3.1.3.1. Maßstab: Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers

Das Merkmal der Begünstigung fehlt, wenn ein privater Kapitalgeber vergleichbarer Größe unter denselben Umständen die Maßnahme zu denselben Bedingungen vorgenommen hätte.[35] Handelt der Staat als Kapitalgeber, ist der Maßstab das Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers (sog. Privatinvestorentest).[36] Demnach kann eine Begünstigung insb. dann vorliegen, wenn ein nach Rentabilitätsgesichtspunkten agierender Privater den wirtschaftlichen Vorteil dem

---

31 EuGH, Urteil vom 16. Mai 2002, Rs. C-482/99, Stardust Marine, Rn. 37 f., 50 ff.; Beihilfemitteilung, Rn. 39 ff.

32 Koenig/Förtsch, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 107 AEUV, Rn. 61 unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 17. März 1993, C-72/91 u. C-73/91, Sloman Neptun.

33 Vgl. EuGH, Urteil vom 8. Mai 2013, verb. Rs. C-197/11 und C-203/11, Libert u. a., Rn. 83; EuG, Urteil vom 10. Mai 2023, verb. Rs. T-34/21 und T-87/21, Lufthansa; Beihilfemitteilung, Rn. 66 und näher zum Privatinvestorentest: Schweitzer/Mestmäcker, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 6. Auflage 2022, Art. 107 Abs.1 AEUV, Rn. 85 ff.

34 Ständige Rechtsprechung der Unionsgerichte, vgl. nur: EuGH, Urteil vom 26. April 2018, verb. Rs. C-234/16 und C-235/16, ANGED, Rn. 30; Urteil vom 4. Juni 2015, Rs. C-5/14, Kernkraftwerk Lippe, Rn. 71.

35 Beihilfemitteilung, Rn. 74 unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 11. Juli 1996, Rs. C-39/94, SFEI u. a., Rn. 60 f.

36 Fritze/Heithecker, Insolvenzplansanierung und EU-Beihilfenrecht, EuZW 2010, 817, S. 817 (818); Beihilfemitteilung, Rn. 74 unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 11. Juli 1996, Rs. C-39/94, SFEI u. a., Rn. 60 f.

Unternehmen nicht oder nur zu ungünstigeren Konditionen gewährt hätte.[37] Dies betrifft bspw. Kapitalzuführungen, von denen ein privater Investor keine angemessene Rendite erwarten könnte. Umgekehrt sind Investitionen, die gleichzeitig und zu gleichen Bedingungen mit unabhängigen privaten Investoren von wirtschaftlich erheblichem Gewicht getätigt werden (pari passu), ein starkes Indiz für Marktkonformität.[38] Ob eine staatliche Maßnahme den Marktbedingungen entspricht, muss von der Kommission im Rahmen einer Gesamtwürdigung aller relevanten Umstände geprüft werden.[39]

3.1.3.2. Anwendung auf Beteiligungen an Unternehmen im Strukturwandel

Ob die Beteiligungen eines Transformationsfonds eine Begünstigung darstellen, hängt von ihrer Ausgestaltung ab. Sofern der Staat als Wirtschaftsbeteiligter handelt, sodass der Privatinvestorentest Anwendung findet, erfolgt die Prüfung, ob eine Transaktion den Marktbedingungen entspricht, unter Einbeziehung aller maßgeblichen Umstände des Einzelfalls.[40] Für eine marktkonforme Gestaltung können das Ziel der Mobilisierung privaten Kapitals, eine renditeorientierte Tätigkeit sowie eine dementsprechende Beschränkung auf wirtschaftlich tragfähige Unternehmen sprechen.[41] Verlangt ein Fonds bspw. eine risikoadäquate Vergütung und agiert mit der Sorgfalt eines privaten Investors, könnte es bereits am Merkmal einer Begünstigung fehlen, sodass eine Förderung tatbestandlich keine Beihilfe wäre.

Gegen eine marktkonforme Ausgestaltung könnte bspw. eine explizite arbeitsmarktpolitische Zielsetzung sprechen. Das betrifft insbesondere solche Fälle, in denen der Staat primär als Träger öffentlich-rechtlicher Gewalt handelt.[42] So dürfte der Erhalt von Arbeitsplätzen regelmäßig kein Kriterium sein, an dem sich ein privater Investor orientiert.[43] Eine Begünstigung läge auch dann vor, wenn ein Fonds Unternehmen finanzierte, die am Kapitalmarkt keine Finanzierung erhielten, oder günstigere Konditionen gewährte als private Co-Investoren.

---

37 EuGH, Urteil vom 21. März 1991, Rs. C-303/88, ENI-Lanerossi, Rn. 20 ff.; Urteil vom 14. September 1994, verb. Rs. C-278/92 bis C-280/92, Hytasa, Rn. 21 f.; Beihilfemitteilung, Rn. 79.

38 Beihilfemitteilung, Rn. 86 ff.

39 EuGH, Urteil vom 5. Juni 2012, Rs. C-124/10 P, EDF, Rn. 83 ff., 105; Urteil vom 24. Januar 2013, Rs. C-73/11 P, Frucona Košice/Kommission, Rn. 70; Beihilfemitteilung, Rn. 78.

40 Vgl. Beihilfemitteilung, Rn. 82.

41 Vgl. EuGH, Urteil vom 21. März 1991, Rs. C-305/89, Alfa Romeo, Rn. 20; Urteil vom 7. Mai 2020, Rs. C-148/19 P, BTB Holding u. a., Rn. 46 ff.; Urteil vom 6. März 2018, Rs. C-579/16 P, FIH Holding und FIH Erhvervsbank, Rn. 45 ff.; EuG, Urteil vom 16. Januar 2018, Rs. T-747/15, EDF, Rn. 78 ff.

42 Vgl. EuGH, Urteil vom 11. Dezember 2019, Rs. C-332/18 P, Mytilinaios/Kommission, Rn. 133; Beihilfemitteilung, Rn. 77 unter Verweis auf: EuGH, Urteil vom 5. Juni 2012, Rs. C-124/10 P, EDF, Rn. 79 ff.; Urteil vom 10. Juli 1986, Rs. 234/84, Belgien/Kommission, Rn. 14; Urteil vom 10. Juli 1986, Rs. 40/85, Belgien/Kommission, Rn. 13; Urteil vom 14. September 1994, verb. Rs. C-278/92 bis C-280/92, Spanien/ Kommission, Rn. 22; Urteil vom 28. Januar 2003, Rs. C-334/99, Deutschland/Kommission, Rn. 134.

43 Vgl. Beihilfemitteilung, Rn. 124.

3.1.3.3. Anwendung auf Unternehmen in der Insolvenz

Bei Unternehmen in der Insolvenz lassen sich zwei Situationen unterscheiden. Einerseits könnte der Staat als Kapitalgeber agieren. In diesem Fall liegt die Annahme nahe, dass ein privater Investor einem Unternehmen, das zahlungsunfähig oder überschuldet ist, außerhalb eines tragfähigen Sanierungskonzepts kein Eigenkapital zuführen würde.[44] Zugeführte Mittel dienten in dieser Lage typischerweise der Befriedigung von Altgläubigern oder der Fortführung des laufenden Betriebs, nicht aber einer rentablen Investition. Bei einer Beteiligung eines Transformationsfonds an einem insolventen Unternehmen läge deshalb regelmäßig eine Begünstigung vor.[45] Andererseits könnte der Staat als Gläubiger agieren und sich im Insolvenzverfahren wie ein privater Gläubiger verhalten. In diesem Fall dürfte regelmäßig keine Begünstigung vorliegen.[46]

3.1.4. Selektivität

Die Maßnahme müsste selektiv sein, also bestimmte Unternehmen gegenüber anderen begünstigen, die sich im Hinblick auf das verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Lage befinden. Dieses Kriterium ist bei der Vergabe von Beteiligungen auf Antrag und nach Ermessen an einzelne Unternehmen regelmäßig erfüllt.[47]

3.1.5. Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung

Das Vorliegen dieser Kriterien setzt voraus, dass die Beihilfe die Stellung des begünstigten Unternehmens gegenüber seinen Wettbewerbern im innerunionalen Handel stärkt.[48] Nach der Rechtsprechung des EuGH bedarf es insoweit keines Nachweises, dass eine nationale Maßnahme tatsächlich zu Handelsbeeinträchtigungen und Wettbewerbsverzerrungen führt. Es kommt vielmehr darauf an, ob die Beihilfe geeignet ist, diese Wirkungen hervorzurufen.[49] Weder der geringe Umfang einer Beihilfe noch die geringe Größe oder rein lokale Tätigkeit des Empfängers schließen eine Handelsbeeinträchtigung von vornherein aus.[50] Um zu bestimmen, ob ein Unternehmen oder dessen wirtschaftliche Tätigkeit grenzüberschreitende Anziehungskraft hat, können Faktoren wie

---

44 Vgl. EuGH, Urteil vom 21. März 1991, Rs. C-305/89, Alfa Romeo, Rn. 18 ff.

45 EuGH, Urteil vom 21. März 1991, Rs. C-303/88, ENI-Lanerossi, Rn. 20 ff.; Urteil vom 14. September 1994, verb. Rs. C-278/92 bis C-280/92, Hytasa, Rn. 21 f.

46 Vgl. EuGH, Urteil vom 29. April 1999, Rs. C-342/96, Spanien/Kommission, Rn. 46; Urteil vom 29. Juni 1999, Rs. C-256/97, DM Transport, Rn. 24 f.; Urteil vom 24. Januar 2013, Rs. C-73/11 P, Frucona Košice/Kommission, Rn. 70 ff.

47 Vgl. EuGH, Urteil vom 8. November 2001, Rs. C-143/99, Adria-Wien Pipeline u. a., Rn. 41; Urteil vom 22. Dezember 2008, Rs. C-487/06 P, British Aggregates/Kommission, Rn. 82 ff.; Urteil vom 8. September 2011, verb. Rs. C-78/08 bis C-80/08, Paint Graphos u. a., Rn. 59; Urteil vom 21. Dezember 2016, verb. Rs. C-20/15 P und C-21/15 P, Kommission/World Duty Free Group u. a., Rn. 54 ff.; Beihilfemitteilung, Rn. 117 f.

48 Vgl. EuGH, Urteil vom 17. September 1980, Rs. 730/79, Philip Morris/Kommission, Rn. 11.

49 Vgl. EuGH, Urteil vom 8. Mai 2013, verb. Rs. C-197/11 und C-203/11, Libert u. a., Rn. 76 ff.

50 Vgl. EuGH, Urteil vom 3. März 2005, Rs. C-172/03, Heiser, Rn. 32 ff.; Urteil vom 8. Mai 2013, verb. Rs. C-197/11 und C-203/11, Libert u. a., Rn. 76 ff.

der Standort der betroffenen Anlage, vorwiegend lokale oder überregionale Nutzer und das Verhältnis Kapazität/ortsansässige Nutzer herangezogen werden.[51]

3.1.6. Tatbestandsausschluss: De-minimis-Beihilfen

Auch wenn die Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV grundsätzlich erfüllt sind, könnte der Tatbestand ausgeschlossen sein, soweit die Förderung die Voraussetzungen der De-minimis-Verordnung (s. o. Ziff. 2.2.) erfüllt. Gemäß Art. 3 Abs. 1 und 2, Art. 4 der Verordnung gelten Beihilfen, deren Gesamtbetrag je „einziges Unternehmen“ in einem Zeitraum von drei Jahren 300.000 Euro nicht übersteigt, als Maßnahmen, die nicht alle Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen, sofern sie transparent sind. Kapitalzuführungen gelten gemäß Art. 4 Abs. 4 der Verordnung nur dann als transparent, wenn ihr Gesamtbetrag den Höchstbetrag nicht übersteigt.

Die De-minimis-Verordnung enthält keinen allgemeinen Ausschluss von Unternehmen in Schwierigkeiten. Für Darlehen und Garantien setzt die Transparenz aber voraus, dass der Empfänger weder Gegenstand eines Insolvenzverfahrens ist noch die Voraussetzungen für dessen Eröffnung auf Antrag seiner Gläubiger erfüllt (Art. 4 Abs. 3 lit. a und Abs. 6 lit. a der Verordnung). Würde ein Fonds insolvente Unternehmen mit Darlehen oder stillen Beteiligungen mit Darlehenscharakter unterstützen, stünde ihm der Tatbestandsausschluss deshalb nicht offen.

3.1.7. Zwischenergebnis

Soweit der Fonds nicht marktkonform investiert und die De-minimis-Verordnung nicht greift, wären seine Beteiligungen staatliche Beihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV. Das gilt für Unternehmen im Strukturwandel ebenso wie – erst recht – für Unternehmen in der Insolvenz. In diesen Fällen wäre weiter zu prüfen, ob die Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind (siehe dazu Ziff. 3.2.).

3.2. Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt

3.2.1. Freistellung nach der AGVO

Sofern eine Beihilfe vorläge, könnte diese nach der AGVO freigestellt sein. Beihilfen, die ihre Voraussetzungen erfüllen, sind mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht freigestellt.

Für Transformationsvorhaben von Unternehmen im Strukturwandel kommen insbesondere regionale Investitionsbeihilfen für Erstinvestitionen in Fördergebieten (Art. 14 AGVO), Investitions- und Beratungsbeihilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) (Art. 17 und 18 AGVO), Risikofinanzierung (Art. 21 AGVO), Forschung, Entwicklung und Innovation (Art. 25 ff. AGVO), Ausbildung (Art. 31 AGVO) sowie Umweltschutz und Energie einschließlich Dekarbonisierung und Energieeffizienz (Art. 36 ff. AGVO) in Betracht.

Die AGVO gilt nicht für Beihilfen an Unternehmen in Schwierigkeiten (Art. 1 Abs. 4 lit. c). Nach Art. 2 Nr. 18 lit. c AGVO ist ein Unternehmen in Schwierigkeiten, wenn es „Gegenstand eines

51 *Bär-Bouyessière*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 107 AEUV, Rn. 14.

Insolvenzverfahrens ist oder die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens auf Antrag seiner Gläubiger erfüllt". Weitere Fallgruppen sind der Verlust von mehr als der Hälfte des gezeichneten Kapitals bzw. der Eigenmittel (lit. a und b, mit Ausnahmen für junge KMU), der Erhalt einer noch nicht zurückgezahlten Rettungsbeihilfe oder einer noch laufenden Umstrukturierungsbeihilfe (lit. d) sowie bei Großunternehmen bestimmte Verschuldungs- und Zinsdeckungskennzahlen (lit. e).

3.2.2. Genehmigung nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV

Soweit Beihilfen vorliegen und nicht freigestellt sind, kommt eine Genehmigung durch die Kommission insbesondere[52] nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV in Betracht. Danach können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Der Gerichtshof hat in der Rechtssache Hinkley Point C klargestellt, dass die Vorschrift kein Ziel von gemeinsamem Interesse voraussetzt. Erforderlich sind zwei Voraussetzungen: Die Beihilfe muss erstens die Entwicklung einer wirtschaftlichen Tätigkeit fördern und darf zweitens die Handelsbedingungen nicht in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise verändern darf. Dabei sind ihre positiven Wirkungen gegen die negativen Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel abzuwägen.[53] Die Kommission verfügt dabei über ein weites Ermessen, das wirtschaftliche und soziale Wertungen auf Unionsebene einschließt und das sie durch Leitlinien gebunden hat (s. o. Ziff. 2.2.).[54]

3.2.2.1. Unternehmen im Strukturwandel

3.2.2.1.1. Förderung einer wirtschaftlichen Tätigkeit

Das Vorliegen des Kriteriums „Förderung einer wirtschaftlichen Tätigkeit" liegt bei staatlichen Beteiligungen nahe, die Investitionen in neue Produkte, neue Märkte, Dekarbonisierung oder Digitalisierung ermöglichen. Voraussetzung dafür wäre ein entsprechender Anreizeffekt. Die Beihilfe müsste das Verhalten des Unternehmens so ändern, dass es eine Tätigkeit aufnimmt oder ausweitet, die es ohne die Beihilfe nicht oder nur in geringerem Umfang ausgeübt hätte. Hiervon sind sog. Betriebsbeihilfen abzugrenzen. Beihilfen, die ein Unternehmen von Kosten befreien, die es normalerweise im Rahmen seiner laufenden Geschäftsführung zu tragen hätte, verfälschen die

52 Die Alternativen nach Art. 107 Abs. 3 lit. a AEUV (Gebiete mit außergewöhnlich niedriger Lebenshaltung oder erheblicher Unterbeschäftigung) und lit. b Alt. 2 (Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats) dürfte mangels eines A-Fördergebiets bzw. tatbestandlich bei einem Fonds, der auf den regionalen Strukturwandel abzielt, dürften nicht vorliegen.

53 EuGH, Urteil vom 22. September 2020, Rs. C-594/18 P, Österreich/Kommission (Hinkley Point C), Rn. 19 f., 39.

54 EuGH, Urteil vom 14. Januar 1997, Rs. C-169/95, Spanien/Kommission, Rn. 18; Urteil vom 19. Juli 2016, Rs. C-526/14, Kotnik u. a., Rn. 39 ff.

Wettbewerbsbedingungen und sind nach ständiger Rechtsprechung grundsätzlich nicht genehmigungsfähig.[55] Eine Beteiligung, die allein den Erhalt bestehender Arbeitsplätze durch Liquidität sichert, dürfte für sich genommen keine Entwicklung fördern. Der Arbeitsplatzerhalt kann als Folge einer Investitionsförderung somit erwünscht, nicht aber selbst Gegenstand der Förderung sein.

3.2.2.1.2. Keine übermäßige Beeinträchtigung

Nach den für Transformationsvorhaben einschlägigen Leitlinien der Kommission (s. o. Ziff. 2.2.) sind zudem im konkreten Fall die Erforderlichkeit staatlichen Eingreifens (insbesondere wegen eines Marktversagens), die Geeignetheit des Instruments, die Angemessenheit (Beschränkung auf das erforderliche Minimum), die Vermeidung übermäßiger Wettbewerbsverfälschungen und die Transparenz der Maßnahmen im Rahmen einer Gesamtabwägung zu prüfen.[56] Das Kriterium der Angemessenheit verlangt, dass die Beteiligungskonditionen nicht günstiger sind als nötig, um die Investition auszulösen. Unter diesen Voraussetzungen wäre die Förderung von Unternehmen im Strukturwandel nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV potentiell genehmigungsfähig.

3.2.2.2. Unternehmen in der Insolvenz

3.2.2.2.1. Ausschluss aus den allgemeinen Leitlinien

Nach den vorstehend genannten Leitlinien der Kommission und entsprechend der Rechtsprechung ist eine Genehmigung von Beihilfen für Unternehmen in der Insolvenz ausgeschlossen.[57] Dies beruht zunächst auf der Erwägung, dass das Ausscheiden nicht wettbewerbsfähiger Unternehmen zum normalen Marktgeschehen zählt. Beihilfen an solche Unternehmen verlagerten den Anpassungsdruck auf effizientere Wettbewerber, auch in anderen Mitgliedstaaten, und konservierten Überkapazitäten. Zudem wirkten solchen Unternehmen zugeführte Mittel typischerweise als Betriebsbeihilfe, weil sie Altverbindlichkeiten oder laufende Kosten deckten, und entfalteten keinen Anreizeffekt für eine neue Investition. Eine Investition in ein Unternehmen, dessen Fortbestand ungewiss ist, könne die Entwicklung einer wirtschaftlichen Tätigkeit nicht dauerhaft fördern. Die Erwartung staatlicher Rettung setze auch Fehlanreize für Geschäftsleitung, Gesellschafter und Kapitalgeber. Vor diesem Hintergrund betrachtet die Kommission Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen als besonders wettbewerbsverzerrende Form staatlicher Unterstützung.[58]

---

55 Vgl. bspw. Europäische Kommission, Mitteilung zur Verlängerung des in den Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften vorgesehenen Übergangszeitraums für Regionalflughäfen, ABl. C 244 vom 11. Juli 2023, S. 1, Ziff. 2 ff. sowie EuGH, Urteil vom 5. Oktober 2000, Rs. C-288/96, Deutschland/Kommission, Rn. 30; Urteil vom 3. März 2005, Rs. C-172/03, Heiser, Rn. 55.

56 Vgl. Regionalbeihilfeleitlinien, Ziff. 5; Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022, Ziff. 3; Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des Deals für eine saubere Industrie, Ziff. 3.2.

57 Vgl. EuGH, Urteil vom 21. März 1990, Rs. C-142/87, Belgien/Kommission, Rn. 40 f.; EuG, Urteil vom 21. Januar 1999, verb. Rs. T-129/95, T-2/96 und T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke u. a., Rn. 213; vgl. auch Bartosch, in: Bartosch, EU-Beihilfenrecht, 4. Auflage 2025, Art. 107 AEUV, Rn. 79.

58 R&U-Leitlinien, Rn. 6 f.

3.2.2.2.2. Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen

Ein absolutes Verbot staatlicher Hilfe für insolvente Unternehmen folgt daraus jedoch nicht. Für Unternehmen in Schwierigkeiten sehen die R&U-Leitlinien einen eigenen, abschließenden Weg der Genehmigung nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV vor.[59] Voraussetzungen sind im konkreten Fall insbesondere ein Beitrag zu einem Ziel von allgemeinem Interesse,[60] etwa die Vermeidung sozialer Härten in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit; ein realistischer Umstrukturierungsplan, der die langfristige Rentabilität wiederherstellt; ein angemessener Eigenbeitrag des Unternehmens und seiner Investoren; eine Lastenverteilung unter Einbeziehung der Altgesellschafter und nachrangigen Gläubiger; Maßnahmen zur Begrenzung von Wettbewerbsverfälschungen sowie der Grundsatz der einmaligen Beihilfe („one time, last time"), nach dem Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen grundsätzlich nur einmal in zehn Jahren gewährt werden dürfen.[61] Für KMU gelten Erleichterungen, insbesondere die vorübergehende Umstrukturierungshilfe, die im Rahmen genehmigter Regelungen gewährt werden kann.

Vor diesem Hintergrund wäre die arbeitsmarktpolitisch motivierte Rettung insolventer Unternehmen beihilferechtlich nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Eine entsprechende Maßnahme unterläge den besonderen Voraussetzungen der R&U-Leitlinien.

3.2.3. Zusammenfassung

Beihilfen an Unternehmen im Strukturwandel sind nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV potentiell genehmigungsfähig, wenn sie an Investitionen anknüpfen, einen Anreizeffekt haben, erforderlich und angemessen sind und den Wettbewerb nicht übermäßig verfälschen. Beihilfen an Unternehmen in der Insolvenz sind nach dem allgemeinen Rahmen ausgeschlossen und nur unter den spezifischen Voraussetzungen der R&U-Leitlinien genehmigungsfähig.

* * *

59 Vgl. Kreuschitz, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 4. Auflage 2022, Art. 107 AEUV, Rn. 1034.

60 Zum Erfordernis eines „allgemeinen Interesses" vgl. EuGH, Urteil vom 22. September 2020, Rs. C-594/18 P, Österreich/Kommission (Hinkley Point C), Rn. 18 ff.

61 R&U-Leitlinien, Rn. 38, 43 ff., 47 ff., 62 ff., 70 ff., 76 ff.; zur Anwendung der R&U-Leitlinien vgl. bspw. Fachbereich EU 6, Unionsrechtliche Fragen zur staatlichen Unterstützung von Uniper und SEFE, 17. August 2026, EU 6-30000-0007-0010.