

# RAUS AUS DEM SCHULDENGEFÄNGNIS

Günther Oswald | 6. April 2021





# Die Herausforderung

Österreich verzeichnete im Vorjahr den größten Wirtschaftseinbruch in der Geschichte der Zweiten Republik. Das Bruttoinlandsprodukt ist laut Statistik Austria um fast 7 Prozent geschrumpft.



Da Teile des Insolvenzrechts vorübergehend ausgesetzt und Hilfsprogramme aufgelegt wurden, blieb eine Pleitewelle aus. Es gab sogar eine gegenteilige Entwicklung. Die Zahl der Insolvenzen ist so stark wie in kaum einem anderen Land zurückgegangen, was auf eine „Zombifizierung“ von Teilen der Wirtschaft hindeutet.

Nach Auslaufen von Haftungen und Stundungen sowie einer Rückkehr zu „normalen“ Insolvenzantragspflichten steht nun die Existenz vieler Unternehmen auf dem Spiel. Insolvenzexperten befürchten eine Pleitewelle im Laufe des Jahres 2021.

Die aktuellen Regelungen für Restrukturierungen von Unternehmen sind nicht auf eine derartige Sondersituation ausgerichtet. Eigenkapital stärkende Möglichkeiten der Umstrukturierung haben in Österreich – ganz im Gegensatz zu den USA – keine Tradition. Die bisher bekannten Pläne der türkischen Regierung deuten nicht darauf hin, dass sich daran etwas ändern wird. Die Möglichkeiten, die die Umsetzung einer entsprechenden EU-Richtlinie bieten würde, werden nicht genutzt. Man setzt nur auf eine Minimalvariante. Auch das klassische Insolvenzrecht ist mehr auf das Schließen als auf das Sanieren von Unternehmen ausgerichtet. Nötig wäre aber der umgekehrte Zugang, also: Sanieren statt Schließen.

Mangels konkreter Daten kann derzeit niemand seriös sagen, wie effektiv die staatlichen Hilfen wirken. Ziel muss es jedenfalls sein, den grundsätzlich überlebenschäftigen Unternehmen das Überleben auch zu ermöglichen. Auf der anderen Seite sollen aber jene Betriebe, deren Geschäftskonzept gar keine Zukunft mehr hat, das Ausscheiden aus dem Markt nicht weiter verschleppen.



# Was zu tun ist

## **Angesichts der drohenden Pleitewelle braucht es neue Möglichkeiten für Restrukturierungen von Unternehmen.**

Die Umsetzung einer EU-Richtlinie soll genutzt werden, um nach dem Vorbild des Chapter-11-Verfahrens in den USA die Umwandlung von Fremdkapital in Eigenkapital zu ermöglichen.

Da solche Debt-Equity-Swaps in Österreich bisher keine Tradition haben, braucht es wohl entsprechende Anreize. Das kann in Form von steuerlichen Vorteilen oder durch Garantien geschehen. Die Incentives sollen aber nur bei gut geprüften Sanierungskonzepten zur Anwendung kommen. So kann eine Win-win-Situation entstehen. Das Unternehmen wird entschuldet und bleibt zahlungsfähig. Die Gläubiger haben wegen der Garantie ein reduziertes Risiko und können am künftigen Erfolg des Unternehmens partizipieren. Der Staat profitiert, weil Arbeitsplätze, die Steuerzahlungen zur Folge haben, erhalten bleiben. Sein Garantierisiko wird reduziert, weil nur Unternehmen restrukturiert werden, die ein zukunftsfähiges Konzept haben.

Um es attraktiver zu machen, in restrukturierungsbedürftige Unternehmen zu investieren, könnten neue Finanzierungsrunden im Falle einer späteren Insolvenz vorrangig gegenüber anderen Gläubigern gestellt werden. Für die Annahme eines Sanierungsplanes sollen 50 Prozent der Gläubiger bezogen auf die Forderungssumme reichen. Es besteht kein Grund, den EU-rechtlich zulässigen Maximalrahmen von 75 Prozent auszuschöpfen, wie die Regierung das vorhat. Je höher die Hürde ist, desto mehr Deals werden scheitern, was in Zeiten von Rekordarbeitslosigkeit nicht im volkswirtschaftlichen Interesse sein kann. Gesetzlich klargestellt werden sollte, dass auch Sozialversicherung und Finanz einem Forderungsverzicht zustimmen müssen, wenn ein staatlich anerkannter Restrukturierungsbeauftragter einen Sanierungsplan positiv bewertet. Die zweite Chance soll nicht am Widerstand der öffentlichen Hand scheitern, die schließlich in vielen Fällen wegen Corona-Auflagen für Geschäftseinbrüche verantwortlich ist.

## **Damit eine neue Sanierungskultur entstehen kann, braucht es auch ein modernes Insolvenzrecht.**

Die EU-Restrukturierungsrichtlinie bezieht sich zwar grundsätzlich nur auf noch zahlungsfähige Unternehmen, es gibt aber keinen Grund, die Idee des Sanierens nicht auch in der Insolvenzordnung stärker zu betonen. Debt-Equity-Swaps oder geschützte neue Finanzierungsrunden könnten genauso im Insolvenzverfahren angedacht werden. Auch die Beteiligung von Finanz und Sozialversicherung sollte im Insolvenzverfahren klar geregelt werden, damit es nicht zu regional unterschiedlicher Kooperationsbereitschaft der öffentlichen Gläubiger kommt. Außertourlich wäre auch die Herabsetzung der Mindestquoten eine Möglichkeit, um mehr Betrieben eine Fortführung zu ermöglichen. Aktuell liegt die Mindestquote bei 30 Prozent im Sanierungsverfahren mit Eigenverwaltung und bei 20 Prozent im Sanierungsverfahren ohne Eigenverwaltung.

## **Nötig ist aber auch ein Kulturwandel beim Umgang mit Rückschlägen und dem Scheitern.**

Die Aufschwungphase nach Corona wird stärker ausfallen, wenn der Unternehmergeist nicht verloren geht und es viele Neugründungen gibt. Vor allem Einpersonenernehmen (EPU), die Österreichs Wirtschaft stark prägen, kann nicht nur über die Insolvenzordnung geholfen werden. Sinnvoll wäre es, das AMS-Gründerprogramm auch für Personen zu öffnen, die bereits selbstständig waren oder eine Insolvenz hinter sich haben. Aktuell sind diese Gruppen von dieser Förderung ausgeschlossen. Für Selbstständige, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, könnte eine außertourliche Versicherungsmöglichkeit geschaffen werden, um soziale Härten abzufedern.



# Faktenlage

## Der Makel des Scheiterns

Wer sich finanziell übernommen hat, hatte es in Österreich schon immer schwer. Bis ins 19. Jahrhundert gab es, wie auch in anderen Ländern, sogar eigene „Schuldgefängnisse“ oder „Schuldtürme“, die für Personen errichtet wurden, die ihren Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen konnten. Von derart brutalen Methoden sind wir heute zwar glücklicherweise weit entfernt, eine Kultur des Scheiterns hat sich in Österreich dennoch nie so richtig durchgesetzt. Es gilt noch immer als Makel und Zeichen des Versagens, wenn eine Geschäftsidee mit einer Pleite endet.

Jede unternehmerische Aktivität ist aber zwangsläufig mit einem gewissen Risiko verbunden. Risikobereitschaft sollte daher nicht per se als Schwäche gesehen werden, sondern als Voraussetzung für das Entstehen von Neuem. Dieser Geist muss sich auch in den Gesetzen widerspiegeln. Jeden Schuldner als potenziellen Betrüger anzusehen, wird kein wirtschaftsfreundliches Klima schaffen. Solch ein Klima gilt es aber für die Zeit nach der Rezession aufzubauen.

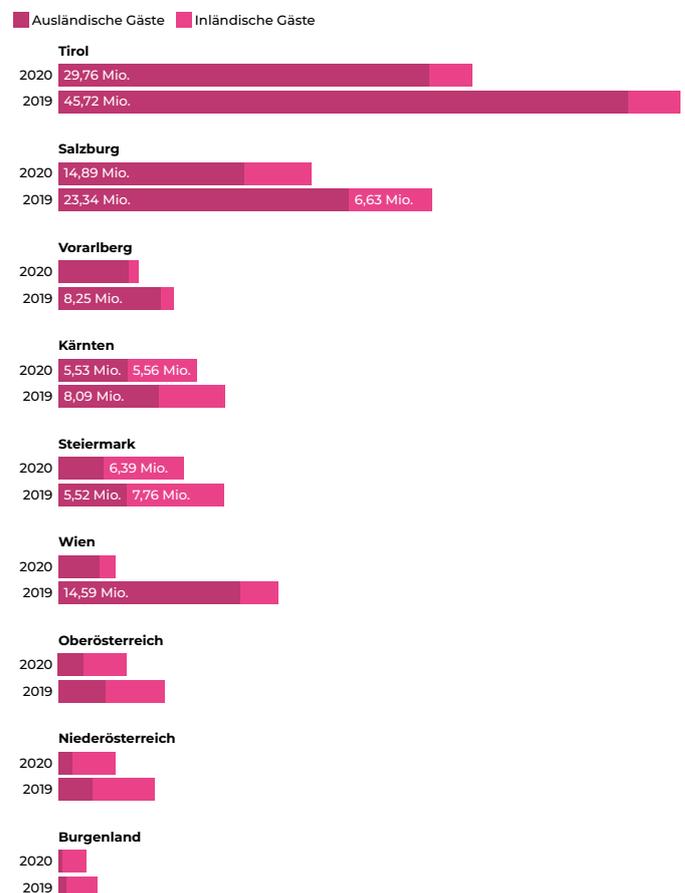
Die Gesetze müssen daher noch stärker vom Sanierungsgedanken geprägt sein, denn die Corona-Krise und die damit verbundenen staatlichen Interventionen haben zu gewaltigen Verwerfungen innerhalb des Wirtschaftssystems geführt. Vor allem der Handel, die Gastronomie und der Tourismus wurden massiv von den langen Lockdown-Phasen getroffen. Einzelne Branchen wie Eventveranstalter oder Clubbetreiber sind de facto seit März 2020 behördlich geschlossen.

Das Ausmaß der Betroffenheit schwankt gewaltig. Der Einzelhandel abseits der Grundversorgung verzeichnete 2020 Umsatzeinbußen von knapp 4 Prozent. Im Bekleidungs- und Schuhhandel lag das Minus aber bei satten 22,4 Prozent (vgl. Handelsverband). Der Lebensmitteleinzelhandel, der auch während der Lockdowns immer offen hatte, durfte sich hingegen über ein Plus von 7 Prozent freuen. Noch deutlich kräftiger fiel das Plus im Onlinehandel aus (17 Prozent).

Der heimische Tourismus wiederum fiel im Vorjahr das erste Mal seit den 1970er Jahren wieder unter die Marke von 100 Millionen Nächtigungen (vgl. Statistik Austria 2020). Im Vergleich zum Jahr davor brachen die Nächtigungen in den Beherbergungsbetrieben um 35,9 Prozent ein. Aber auch hier gab es gewaltige Unterschiede. Bundesländer wie Kärnten und die Steiermark, die die Lockdown-freien Sommermonate gut nutzen konnten und die stark von einheimischen Touristen abhängig sind, kamen mit einem Minus von 17,1 bzw. 24,5 Prozent davon. Die Bundeshauptstadt Wien litt besonders unter dem fast komplett zum Erliegen gekommenen Städtetourismus, der vor allem von ausländischen Gästen lebt, und verzeichnete bei den Nächtigungen ein Minus von 74 Prozent.

## Welche Bundesländer wie stark von ausländischen Touristen abhängig sind

Vergleich Nächtigungszahlen 2020 und 2019



Quelle: Statistik Austria

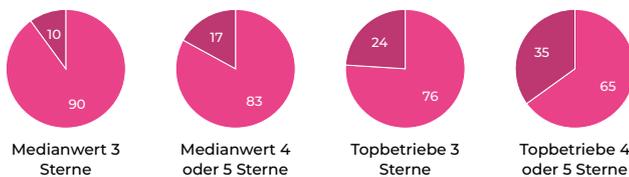


Dazu kommt, dass der heimische Tourismus schon in der Vor-Corona-Zeit niedrige Eigenkapitalquoten aufwies. Das durchschnittliche 3-Sterne-Hotel in Österreich wies laut Daten der Tourismusbank im Jahr 2019 einen Fremdkapitalanteil von 90 Prozent auf.

### Kapitalstruktur österreichischer Hotels

Kennzahlen 2019, in Prozent

■ Fremdkapital ■ Eigenkapital



Quelle: Tourismusbank

## Drohende Zahlungsunfähigkeit

Derartige Schocks kann kein System aus eigener Kraft aushalten. Ohne Unterstützung wären also bereits ab dem Sommer 2020 tausende Betriebe zahlungsunfähig geworden. Dass es nicht dazu kam, hatte verschiedene Gründe.

Die Regierung beschloss diverse Maßnahmen, die nach Ansicht vieler Unternehmen zwar von „fehlender Leistungsgerechtigkeit“ gekennzeichnet waren und vor allem in der ersten Phase als nicht ausreichend erachtet wurden, am Ende des Tages wurden aber doch große Summe in den Wirtschaftskreislauf gepumpt (vgl. Econ Blog Corona, Universität Wien).

Laut dem Budgetvollzug des Finanzministeriums schlugen sich die Covid-Maßnahmen im Jahr 2020 mit 20,4 Milliarden Euro zu Buche. Konkret setzt sich die Summe folgendermaßen zusammen:

- 6,4 Milliarden Euro für Steuererleichterungen (Herabsetzungen und Zahlungserleichterungen)
- 5,5 Milliarden Euro für Kurzarbeit
- 8,5 Milliarden für den Covid-19-Krisenbewältigungsfonds (v.a. Fixkostenzuschuss, Lockdown-Umsatzersatz, Verlustersatz, Härtefallfonds, Kinderbonus)

Dazu kamen 6,6 Milliarden Euro an Haftungen, die der Bund über die Österreichische Hotel- und Tourismusbank (ÖHT), die Austria Wirtschaftsservice GmbH (AWS) sowie die Österreichische Kontrollbank (OeKB) übernahm.

### SV-Stundungen:

Auch die Sozialversicherungsanstalten wurden gesetzlich dazu verpflichtet, Beiträge vorerst zu stunden.

### Insolvenzmoratorium:

Neben diesen Maßnahmen zum Erhalt von Arbeitsplätzen wurde aber auch das Insolvenzrecht teilweise ausgesetzt bzw. gelockert. Die wichtigsten Eckpunkte:

- **Überschuldung:** Eigentlich muss ein Insolvenzverfahren eröffnet werden, wenn ein Unternehmen überschuldet oder zahlungsunfähig ist. Der Insolvenzgrund Überschuldung wurde Corona-bedingt vom 1. März 2020 bis 30. Juni 2021 ausgesetzt. Es besteht also vorübergehend keine Verpflichtung des Schuldners, einen Insolvenzantrag zu stellen, wenn die Überschuldung nach dem 1. März eingetreten ist. Begründet wurde der Schritt damit, dass die unsichere Lage sich negativ auf die Bewertung von Unternehmensvermögen auswirke und in vielen Fällen daher eine rechnerische Überschuldung eintreten würde.
- **Länger Zeit:** Die Frist zur Stellung eines Insolvenzantrags wurde zudem verlängert – von 60 auf 120 Tage. Damit haben die Unternehmen mehr Zeit zu beurteilen, ob eine Fortführung bzw. Sanierung des Betriebs möglich ist.
- **Erleichterter Sanierungsplan:** Wer bis Ende 2021 einen Sanierungsplan eingeleitet, kann den Gläubigern anbieten, die Quote innerhalb von drei statt zwei Jahren zu zahlen.



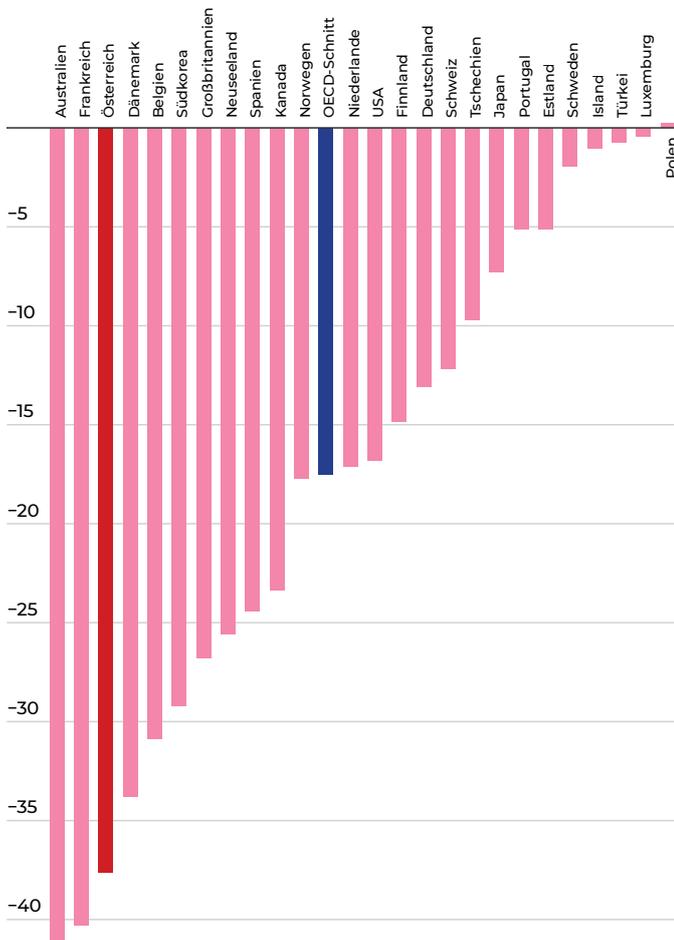
## Paradoxe Situation

Die Kombination aus direkten Liquiditätsspritzen, Kreditgarantien, Schuldenmoratorien und gelockerten Insolvenzspielregeln hat nun zur paradoxen Situation geführt, dass es im Jahr der schwersten Wirtschaftskrise in der Geschichte der Zweiten Republik so wenige Pleiten gab wie zuletzt 1990 (vgl. WKO-Insolvenzstatistik).

Nach vorläufigen Zahlen der Statistik Austria gab es 2020 nur 3.155 Unternehmensinsolvenzen, was einem Minus von 38 Prozent gegenüber dem Jahr 2019 entspricht. Im vierten Quartal ging die Zahl der Insolvenzen sogar um 56 Prozent zurück.

### Rückgang der Insolvenzanträge im Vergleich

Veränderung 2020 in % zum Vorjahr, in 25 OECD-Ländern



Quelle: Peterson Institute for International Economics, Eva Zhang, Statistik Austria

Grundsätzlich sind solche Entwicklungen auch in anderen Ländern zu beobachten, allerdings gehört der Rückgang in Österreich zu den stärksten im internationalen Vergleich, wie ein Vergleich der Ökonomin Eva Zhang vom Peterson Institute for International Economics unter 25 OECD-Staaten zeigt (vgl. voxu.org). Nur in Australien und Frankreich gab es einen noch stärkeren Rückgang.

Das Zusammenspiel von Staatshilfen und gelockerten Insolvenzregeln fiel aber im internationalen Vergleich durchaus unterschiedlich aus (vgl. DLA Piper). In Belgien gab es beispielsweise nur ein sehr kurzes Insolvenzmoratorium zwischen 24. April und 17. Juni 2020. Seither gelten im Grunde wieder die „normalen“ Spielregeln. Dennoch gingen die Insolvenzen auch in Belgien um gut 30 Prozent zurück, was darauf hindeutet, dass staatliche Liquiditätshilfen angekommen sind.

**Deutschland** hat, ähnlich wie Österreich, die Insolvenzantragspflicht lange ausgesetzt (zuletzt wurde sie bis Ende April verlängert), verzeichnet aber nur einen geringfügigen Rückgang an Insolvenzen von 13 Prozent, was ein Zeichen für mehr „Normalität“ im Vergleich zu Österreich ist. Einen ähnlichen Rückgang (minus 12 Prozent) gab es in der Schweiz, die bereits im Herbst entschieden hat, Maßnahmen gegen Konkurse nicht zu verlängern (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2020).

Die **Niederlande** haben sich gegen ein pauschales Moratorium entschieden, geben den Gerichten aber Spielraum für flexibles Handeln. Unternehmen, die nachweisen können, dass ihre Zahlungsschwierigkeiten mit der Corona-Krise zusammenhängen und sie infolgedessen mindestens 20 Prozent weniger Einnahmen haben, können ein zweimonatiges Moratorium beantragen, das von den Gerichten auf insgesamt maximal sechs Monate verlängert werden kann (vgl. GTAI). Diese Herangehensweise führte zu 17 Prozent weniger Insolvenzen.



**Schweden**, das bekanntlich in der Pandemiebekämpfung einen sehr liberalen Weg gegangen ist, schlug auch im Insolvenzrecht einen Sonderweg ein. Es wurden keine speziellen Regelungen eingeführt, die es Unternehmen erlauben würden, Insolvenzen hinauszuzögern, weil ihre Geschäftstätigkeit Corona-bedingt eingebrochen ist. Die aus Sozialdemokraten und Grünen bestehende Regierung legte zwar ebenfalls umfassende Hilfsprogramme auf, versuchte aber nicht um jeden Preis, Marktbereinigungen zu verhindern. Trotz geringerer Einschränkungen der wirtschaftlichen Aktivitäten hatten nämlich auch die schwedischen Unternehmen zu kämpfen, die Wirtschaftsleistung brach um rund 3 Prozent ein.

**Polen** ist das einzige Land in diesem Vergleich, das sogar leicht steigende Insolvenzzahlen hatte, obwohl es sehr wohl ein Insolvenzmoratorium während des epidemiologischen Notstands, der ab April verhängt wurde, gab.

## **Die Angst vor der Zombifizierung**

Die verschiedenen Beispiele zeigen, wie schwer sich die Regierungen mit dieser Art von Wirtschaftskrise tun, die nicht auf klassische Konjunkturerinbrüche oder geplatze Blasen an den Finanzmärkten zurückzuführen ist. In Österreich haben die massiven staatlichen Interventionen jedenfalls zu folgender Situation geführt: Im Vergleich zum langjährigen Schnitt wurden im Vorjahr 2.000 bis 3.000 Unternehmen künstlich am Leben erhalten, die eigentlich nicht mehr lebensfähig waren. Eine Sonderauswertung der Gläubigerschutzorganisation Creditreform hat zudem ergeben, dass 5,2 Prozent der Unternehmen bereits seit drei Jahren kein positives Ergebnis (EGT, Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit) erwirtschaftet haben. Das wären rund 10.000 Unternehmen, die bereits vor Corona zur Kategorie der „Zombie-Unternehmen“ zu zählen waren (vgl. Creditreform 2020). Bis Ende des heurigen Jahres könnte die Zahl der „Untoten“

nach Einschätzung der Creditreform auf 50.000 Unternehmen ansteigen.

Was meint der Begriff? Von Zombifizierung sprechen Ökonomen dann, wenn ein Unternehmen eigentlich unprofitabel ist, eine Marktbereinigung aber nicht erfolgt, weil es immer weiter mit Krediten oder Liquidität ausgestattet wird. In der aktuellen Situation wären das die staatlichen Unterstützungsprogramme (in Kombination mit der Niedrigzinspolitik).

Bleiben diese Unternehmen am Markt, kann das zulasten der gesunden Betriebe gehen. Es kann einerseits zu einer Fehlallokation von Krediten kommen (Mittel, die Zombie-Unternehmen erhalten, stehen anderen nicht zur Verfügung) und andererseits müssen sich die gesunden Betriebe mit zusätzlicher Konkurrenz herumschlagen, die es eigentlich nicht geben müsste. Aus volkswirtschaftlicher Sicht droht geringeres Wachstum, weil Zombies weniger investieren (können). Zudem werden auch Fachkräfte in Betrieben gebunden, die schon längst woanders arbeiten könnten. Mit anderen Worten: Die „kreative Zerstörung“ bleibt aus, der Schaden, der durch falsche Anreize entsteht, übersteigt den Nutzen der Interventionen (vgl. Andrews et al. 2017; Banerjee and Hoffmann 2018, 2020; Blattner et al. 2019; Acharya et al. 2020).

### **Zombie ist nicht gleich Zombie**

So verständlich und auch begründet die generelle Angst vor einer Zombifizierung der Wirtschaft ist, gilt es aber doch, die aktuelle Ausnahmesituation mitzubedenken. Viele Unternehmen sind eben nicht wegen eigener Fehlentscheidungen oder einer zu riskanten Kreditvergabe der Banken in Schieflage geraten, sondern einfach durch die De-facto-Verbote, unternehmerisch tätig zu sein. Sektoren wie der Tourismus oder die Gastronomie werden sich – zumindest weitgehend – rasch wieder erholen, wenn die Pandemie unter Kontrolle ist.

Zudem sind die Banken heute besser aufgestellt,

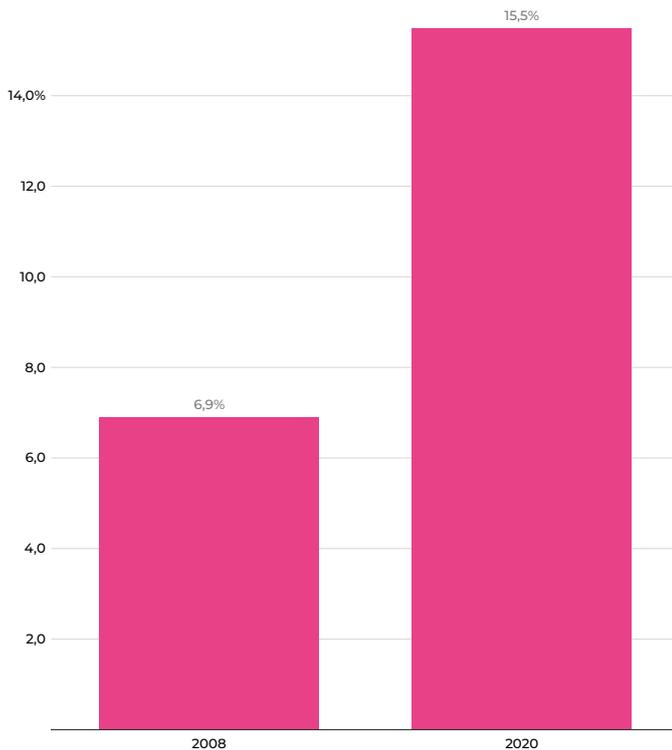


# Lösungen und Optionen

als sie es vor der letzten großen Krise ab 2007 waren. Im Vorjahr lag das harte Kernkapital der heimischen Banken bei 15,5 Prozent und war damit mehr als doppelt so hoch wie im Jahr 2008.

## Hartes Kernkapital der österreichischen Banken

Das Common Equity Tier 1 Kapital (CET1) muss den Instituten uneingeschränkt und unmittelbar zur Deckung von Risiken oder Verlusten zur Verfügung stehen.



Quelle: FMA, OeNB

neOLAB

In einer Stresstestsimulation ging die Nationalbank im Herbst 2020 selbst in ihrem pessimistischen Szenario davon aus, dass die Kernkapitalquote in den kommenden drei Jahren nur auf 11,2 Prozent sinken wird, womit man noch immer deutlich besser dastünde als 13 Jahre zuvor. „Aus heutiger Sicht kann das Bankensystem auch eine weitere Verschärfung der COVID-19-Pandemie ohne größere Verwerfungen bewältigen“, lautete die OeNB-Einschätzung.

Der Finanzsektor sollte also in der Lage sein, höhere Kreditverluste zu verkraften, ohne dass sofort ein systemisches Risiko für die Volkswirtschaft entsteht. Das entschärft die Problematik doch gehörig.

Klar ist aber auch: Sobald staatliche Unterstützungsprogramme zurückgefahren werden, Stundungen auslaufen und Banken sowie Insolvenzgerichte in den Normalbetrieb schalten, werden weitere Betriebe in Zahlungsschwierigkeiten geraten. Der Alpenländische Kreditorenverband (AKV) erwartet heuer um 15 Prozent mehr Insolvenzen als im letzten „normalen“ Jahr 2019, der Kreditschutzverband von 1870 (KSV) geht sogar von einem Anstieg um 20 bis 25 Prozent ab dem zweiten Quartal aus. Die KMU-Forschung Austria kam in einer Analyse für das Finanzministerium zu der Einschätzung, dass die Zahl der Unternehmen mit vermuteter Zahlungsunfähigkeit von 1,5 Prozent „vor Corona“ auf 2,8 Prozent angestiegen ist (vgl. KMU-Kurzstudie 2021). Basis für diese Schätzung waren 66.000 Betriebe. Ohne staatliche Hilfen wäre die Zahl der Unternehmen mit vermuteter Zahlungsunfähigkeit demnach auf 7,4 Prozent gestiegen.



## 1. Vor der Insolvenz: Eigenkapital stärken

Restrukturierungen von Unternehmen außerhalb eines Insolvenzverfahrens passieren in Österreich derzeit vor allem im Zuge des **außergerichtlichen Ausgleichs**. Dabei handelt es sich allerdings um ein sehr gläubigerfreundliches Instrument. Umschuldungen sind demnach nur dann möglich, wenn mit allen Gläubigern eine Einigung erzielt wird. Sobald also nur ein einziger Gläubiger nicht mit dem Sanierungskonzept einverstanden ist, ist dieses Instrument zum Scheitern verurteilt. Theoretisch gibt es auch noch das **Unternehmensreorganisationsgesetz**, das aber de facto totes Recht ist und so gut wie nie zur Anwendung kommt.

Es ist also evident, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für Umstrukturierungen verbessert werden können. Bis 17. Juli 2021 muss Österreich ohnehin eine **EU-Richtlinie über „präventive Restrukturierungsmaßnahmen“** umsetzen. Diese Gelegenheit sollte genutzt werden, um sowohl für Gläubiger als auch Schuldner neue Instrumente zu schaffen und Anreize zu setzen, frühzeitig mit der Sanierung zu beginnen. Es braucht aber auch einen Kulturwandel beim Umgang mit Rückschlägen. Sowohl die – in Österreich meist eigentümergeführten – Unternehmen als auch die Geldgeber müssen sich für Neues öffnen.

### Hintergrund: Was die EU-Richtlinie ermöglicht

Gedacht ist die EU-Richtlinie 2019/1023 für Unternehmen, die **noch nicht insolvent** sind und mit einem Restrukturierungskonzept ihr Überleben sichern können. Die Schuldner sollen „**ganz oder zumindest teilweise die Kontrolle**“ über das Unternehmen behalten. Zur Unterstützung der Schuldner kann unter bestimmten Umständen ein „**Restrukturierungsbeauftragter**“ vom Gericht bestellt werden.

Während der Verhandlungen über einen Sanierungsplan müssen **Vollstreckungsmaßnahmen ausgesetzt** werden. Das Insolvenzgericht darf also Anträge auf Exekutionen auf das Vermögen des Schuldners vorerst nicht bewilligen.

Bei der Ausgestaltung der Restrukturierungspläne lässt die Richtlinie relativ viel Spielraum. Es geht um eine ausführliche Darlegung, warum mit den konkreten Maßnahmen (z.B. Umschuldungen, Schuldenerlasse, Verkauf von Assets etc.) eine Insolvenz abgewendet werden kann. Die Mitgliedstaaten können auch Regelungen einführen, die es Gläubigern und **Restrukturierungsbeauftragten ermöglichen, selber Restrukturierungspläne auszuarbeiten**.

Als angenommen gilt ein Plan, wenn in jeder Gläubigerklasse eine **Mehrheit von zumindest 50 Prozent** bezogen auf den Betrag der Forderung zustimmt. Die Mitgliedstaaten können die Grenze aber auf max. 75 Prozent erhöhen. Grundsätzlich sind zumindest für gesicherte und ungesicherte Forderungen eigene Klassen zu bilden, bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) reicht auch eine Klasse. Unter bestimmten Voraussetzungen kann ein Sanierungsplan auch vom Gericht abgesegnet werden, wenn es nicht in allen Gläubigerklassen eine Mehrheit gibt. Bei diesem sogenannten Cram-down-Prinzip wurden Anleihen an Chapter 11 genommen.



Ebenfalls angelehnt an Chapter 11 sieht die EU-Richtlinie einen „**Schutz für neue Finanzierungen und Zwischenfinanzierungen**“ vor. Sollte ein Unternehmen nach einer Restrukturierung also doch noch in die Insolvenz schlittern, könnte auf die zuletzt zugeschossenen Geldmittel nicht zugegriffen werden. Es besteht dadurch die Möglichkeit, bessergestellte Gläubiger zu schaffen, was es für potenzielle Geldgeber attraktiver machen würde, in ein angeschlagenes Unternehmen zu investieren.

## **Hintergrund: Wie Chapter 11 funktioniert**

Das Chapter-11-Verfahren ist, sofern man das mit österreichischen Begrifflichkeiten vergleichen kann, Teil des klassischen Insolvenzverfahrens. Das Unternehmen, das einen Antrag stellt, kann also bereits zahlungsunfähig sein. Wie oben erwähnt, ist die EU-Richtlinie für Restrukturierungen von Unternehmen gedacht, die formell noch zahlungsfähig sind.

Ansonsten finden sich aber durchaus Parallelen:

Auch Chapter 11 sieht vor, dass Gläubiger nach Einleitung des Verfahrens Zwangsvollstreckungsmaßnahmen einstellen müssen.

Unternehmen, die zusätzliche Liquidität benötigen, können neuen Geldgebern einen höheren Rang einräumen.

Scheitert der Sanierungsplan des Schuldners, können auch die Gläubiger einen Sanierungsvorschlag erarbeiten (vgl. Cornell Law School).

Was das amerikanische System generell auszeichnet, ist ein anderer Zugang zum Thema Sanieren: So ist es in den USA durchaus üblich, dass am Ende einer erfolgreichen Umstrukturierung die Eigentümer auf ihre bisherigen Rechte verzichten müssen und

die ehemaligen Gläubiger anteilig zu den neuen Eigentümern werden. **Es handelt sich also um eine Möglichkeit, Fremdkapital in Eigenkapital umzuwandeln.**

## **Chapter 11 goes Vienna**

Was heißt das nun für die anstehende Reform in Österreich? Die Möglichkeiten, die die EU-Richtlinie einräumt, sollten auch tatsächlich ausgenutzt werden. Zusätzlich kann sich die heimische Politik vom Geist des Chapter-11-Verfahrens inspirieren lassen. Die **Umwandlung von Verbindlichkeiten in Eigenkapital (Debt Equity Swap)** wäre im Rahmen der EU-Richtlinie durchaus möglich. Sie müsse nur „im Einklang mit den im nationalen Recht vorgesehenen Schutzvorkehrungen“ stehen, wie es einleitend in der Richtlinie heißt. Auch in Deutschland sind Debt Equity Swaps längst möglich.

Da es in Österreich generell keine stark ausgeprägte Private-Equity-Kultur gibt und auch keine Tradition, notleidende Forderungen in Gesellschaftsanteile umzuwandeln, bräuchte es aber wohl neue Anreizsysteme, um den Gläubigern solche Deals schmackhafter zu machen.

Wie könnte so ein Verfahren also in der Praxis ablaufen? Zunächst ist die Frage, ob ein bisheriger Gläubiger **klassischer Gesellschafter** sein möchte. Vor allem Banken, die in Österreich eine wichtige Rolle bei der Unternehmensfinanzierung spielen, haben womöglich kein allzu großes Interesse an direkten Beteiligungen, weil das nicht zu ihrem Kerngeschäft zählt.



Für sie könnte die **Umwandlung ihrer Forderungen in Genussrechte** interessanter sein. Genussrechte gehören zum sogenannten **Mezzanin-Kapital**, das eine Mischform aus Eigenkapital und Fremdkapital ist. Eigenkapitalcharakter (vgl. Wirtschaftskammer/Finanzdienstleister) liegt vor bei:

- erfolgsabhängiger Vergütung
- unbefristeter Laufzeit
- Verlustbeteiligung
- Nachrangigkeit im Insolvenzfall

Eine Mezzanin-Struktur bietet also weniger direkten Einfluss, kann aber bei entsprechenden Konditionen durchaus die attraktivere Option sein, vor allem, wenn ein Gläubiger nur einen kleinen Anteil bekäme, der keine starke Mitsprache ermöglichen würde.

## **Strenge Regulierung**

Bankenregularien, die grundsätzlich wichtig sind, um systemische Risiken zu begrenzen, schränken die Spielräume allerdings ein. Wurden Forderungen bereits stark abgewertet bzw. müssten im Zuge des Debt Equity Swaps abgewertet werden, scheuen die Finanzinstitute womöglich davor zurück, sich auf langwierige Restrukturierungsverfahren einzulassen. Um das zu vermeiden und die Zustimmungswilligkeit der Banken zu erhöhen, könnten Incentives geschaffen werden – entweder in Form einer steuerlichen Verwertung oder einer (teilweisen) Garantie.

Für solche Garantien kann an bestehende Instrumente angeknüpft werden. Das AWS bietet bereits bis zu 50-prozentige Garantien für Mezzanin-Finanzierungen von Wachstumsunternehmen an, um damit „erfolgsversprechende und volkswirtschaftlich wünschenswerte Projekte“ zu erleichtern (vgl. AWS Mezzaninfinanzierung). Alternativ dazu könnte auch ein neuer von der Republik dotierter Beteiligungsfonds diese Funktion übernehmen (vgl. Eigenkapital-Vorschläge NEOS Lab).

Derartige Programme könnten also künftig auch in Restrukturierungsverfahren angeboten werden und auch gezielt in jenen Branchen zur Anwendung kommen, die nun besonders von der Corona-Krise getroffen wurden – wie Handel und Tourismus.

Um das Risiko von Fehlanreizen (Moral Hazard) zu reduzieren, braucht es allerdings Schranken bei der Garantiegewährung. So könnte der Gesetzgeber festschreiben, dass nur Restrukturierungspläne, die von einem staatlich anerkannten Restrukturierungsbeauftragten und einem Gericht positiv bewertet wurden, für Garantien infrage kommen.

Das Modell hätte somit mehrere Vorteile:

- Durch den Wegfall von Verbindlichkeiten kann das Unternehmen eine Überschuldung beseitigen. Gleichzeitig kann das Erlöschen von Zins- und Tilgungszahlungen die Zahlungsfähigkeit wiederherstellen.
- Die Gläubiger können nach der Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital am künftigen Erfolg des Unternehmens partizipieren. Ihr Risiko wird durch die Garantie begrenzt.
- Für den Garantiegeber Staat wird das Ausfallrisiko reduziert, weil nur mehrfach von Experten geprüfte Restrukturierungspläne besichert werden. Indirekt profitiert der Staat, weil Arbeitsplätze erhalten werden und Unternehmen, an deren Zukunft alle Beteiligten glauben, ebenso.

Swap-Konstruktionen mögen nicht für breite Massen an Unternehmen oder Kreditgebern interessant sein. Nach dem Motto „Never waste a good crisis“ ist die drohende Pleitewelle aber eine gute Gelegenheit, um neue Instrumente zu wagen. Sobald sich die Wirtschaftslage wieder normalisiert, sollte evaluiert werden, ob es dann noch weiter Garantien für Swaps braucht. Abzuwarten gilt es auch, ob sich ein Markt für Forderungspapiere entwickelt und wie sich neue



Eigentümerstrukturen auf Unternehmensphilosophien auswirken. Wenn Eigentümer alternative Finanzierungsstrukturen primär als Problem sehen und sich gegen jede Einflussnahme mit Händen und Füßen zu wehren versuchen, wird das langfristig nicht zu funktionierenden Geschäftsmodellen führen.

## **EU-rechtliche Möglichkeiten voll ausschöpfen**

Neben der Stärkung der Eigenkapitalbasis gibt es aber noch weitere Möglichkeiten, um das Prinzip Sanieren statt Schließen zu forcieren. Mögliche Optionen sind:

→ **Neue Finanzierungsrunden.** Damit ein Unternehmen den Turnaround nachhaltig schafft, braucht es häufig frisches Kapital. Um solche Investments in einem doch unsicheren Umfeld interessanter zu machen, bietet es sich an, neue Finanzierungsrunden in etwaigen späteren Insolvenzverfahren vorrangig zu behandeln. Man wäre also gegenüber Altkreditgebern bessergestellt. Auch das EU-Parlament war von diesem Gedanken überzeugt und nahm, wie erwähnt, eine derartige Möglichkeit in die Richtlinie auf.

Um auch hier das Moral-Hazard-Risiko zu minimieren, sollten neue Finanzierungen aber nur dann vorrangig behandelt werden, wenn der Restrukturierungsplan vom Gericht oder dem Restrukturierungsbeauftragten bestätigt wurde. Unter diesen Voraussetzungen könnte durchaus vom Grundsatz der Gläubigergleichbehandlung abgegangen werden, weil es sich dann de facto um ein neues Geschäftskonzept handeln würde.

Die türkis-grüne Regierung hat allerdings in ihrem Umsetzungsentwurf davon Abstand genommen, die neuen Geldgeber generell vorrangig zu behandeln. Geplant ist lediglich, dass neue Finanzierungsrunden unter bestimmten Umständen nicht wegen Überschuldung anfechtbar sind (§ 31 Abs. 1 Z 3 Insolvenzordnung). Andere Anfechtungs-

tatbestände könnten aber sehr wohl zur Anwendung kommen. Was nach kleinen technischen Unterschieden klingt, könnte in der Praxis weniger attraktiv sein, weil für die neuen Geldgeber Rechtsunsicherheit bestünde.

→ **50 Prozent sollten reichen.** Zugang zu frischem Kapital ist das eine, die Annahme von Sanierungskonzepten hängt aber natürlich auch schlichtweg von den notwendigen Mehrheiten ab. Die EU-Abgeordneten waren der Meinung, dass bereits eine einfache Mehrheit (bezogen auf den Wert der Forderungen) reichen kann, um die zweite Chance, die Grundidee des Restrukturierens, zu ermöglichen. Österreich sollte auch diesbezüglich die Möglichkeiten der EU-Richtlinie voll ausschöpfen, auch wenn das eine deutliche Lockerung gegenüber dem bisherigen außergerichtlichen Ausgleich (100 Prozent Zustimmung) bedeuten würde und man auch schuldnerfreundlicher wäre als Deutschland (75 Prozent Zustimmung nötig). Eine einfache Mehrheit in jeder Gläubigerklasse wäre im Sinne einer dynamischen Wirtschaft und würde es sogenannten Akkordstörern erschweren, Restrukturierungspläne aus emotionalen Gründen zu Fall zu bringen oder weil sie ihre Forderung bereits voll abgeschrieben haben und daher im Falle einer Schließung nichts mehr zu verlieren hätten. Zudem wäre eine 50-Prozent-Hürde auch nicht systemfremd, gibt es eine solche doch auch im Insolvenzrecht.

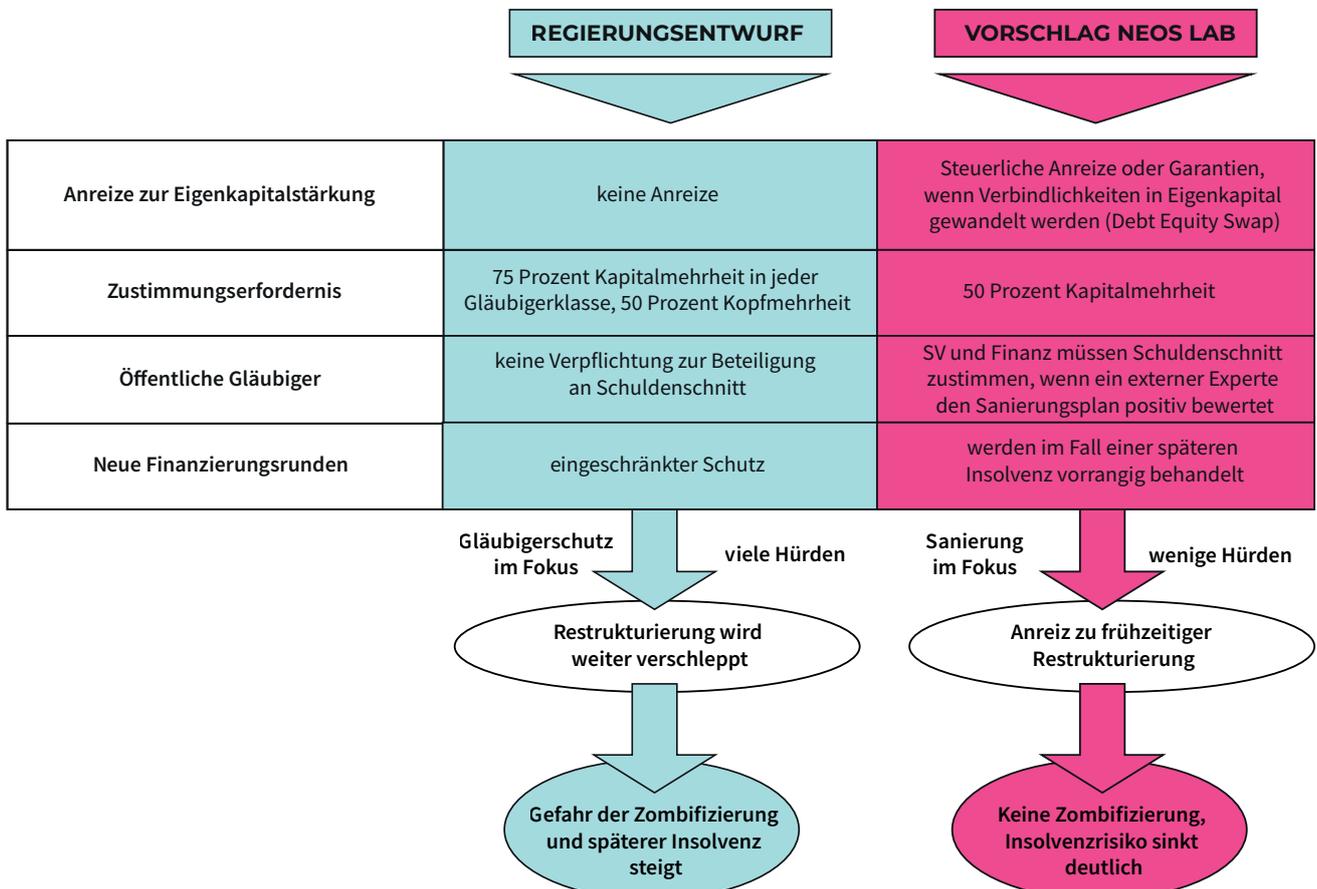
→ **SV und Finanz müssen zustimmen:** Derzeit kommt es vor allem beim außergerichtlichen Ausgleich häufig zum Problem, dass Vertreter der Sozialversicherung prinzipiell keinem Schuldenschnitt zustimmen. Begründet wird das damit, dass es dafür keine Ermächtigung im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz gebe (vgl. ÖGK). Die Finanzämter sind zwar laut Insolvenzanwälten kooperationsbereiter, es sollte künftig allerdings gesetzlich klargestellt werden, dass sowohl die Sozialversicherung als auch die Finanz einem Schuldenschnitt



zustimmen müssen, wenn der Restrukturierungsbeauftragte die Sanierungskonzepte positiv bewertet. Die zweite Chance sollte nicht unnötig von staatlichen oder staatsnahen Einrichtungen behindert werden.

→ **Sanierungsplan durch Gläubiger:** Ein völlig neuer Ansatz für Österreich wäre es, wenn nach einem gescheiterten Restrukturierungsplan des Schuldners auch die Gläubiger oder der Restrukturierungsbeauftragte ein Sanierungskonzept vorlegen könnte. Zwar ist nicht zu erwarten, dass so ein Modell, das ebenfalls durch die EU-Richtlinie gedeckt wäre, gleich von Anfang an stark genutzt würde. Zusammen mit dem Schutz für neue Finanzierungsrunden könnte es aber ein Schritt in Richtung neue Sanierungskultur sein.

## Restrukturierung von Unternehmen





## 2. Insolvenzrecht mutig modernisieren

Die EU-Richtlinie über „präventive Restrukturierungsmaßnahmen“ ist, wie erwähnt, grundsätzlich für noch zahlungsfähige Unternehmen gedacht. Die skizzierten Mechanismen – **Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital, geschützte Finanzierungsrunden, mehr Spielraum für die Insolvenzgerichte – könnten aber genauso in das klassische Insolvenzrecht aufgenommen werden**, um mehr Handlungsoptionen für Gesellschafter und Investoren in Sanierungsverfahren zu schaffen.

Zudem sollten auch im **Insolvenzrecht klare Regelungen zur Beteiligung der Sozialversicherung und der Finanz** geschaffen werden. Insolvenzanwälte berichten, dass es derzeit in der Praxis zu regionalen Unterschieden kommt, die Sozialversicherung also die Gesetze von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich auslegt. Das ist kein Zeichen hoher rechtsstaatlicher Standards.

Abgesehen von diesen grundsätzlichen Überlegungen könnten auch im Insolvenzrecht Corona-Sonderregelungen eingeführt werden, die auf ein oder zwei Jahre befristet werden, um so gewisse Anreize zu schaffen, Pleiten nicht weiter aufzuschieben. Diesbezügliche Möglichkeiten wären:

→ **Mindestquoten herabsetzen:** Derzeit muss den Gläubigern im **Sanierungsverfahren ohne Eigenverwaltung** eine Mindestquote von **20 Prozent** angeboten werden, **im Sanierungsverfahren mit Eigenverwaltung sind es 30 Prozent**. Ursprünglich war diese Quote binnen zwei Jahren zu bezahlen, Corona-bedingt wurde die Möglichkeit geschaffen, die Frist auf drei Jahre zu verlängern.

Um nicht stemmbare Schuldenrucksäcke abzubauen, könnten die Mindestquoten vorübergehend gesenkt werden (denkbar wäre eine Halbierung). Vertretbar erscheint der

Vorschlag erstens, weil vom Insolvenzgericht ohnehin die Angemessenheit der Quote geprüft werden muss, und zweitens, weil es nun aus volkswirtschaftlicher Sicht ein größeres Interesse an Sanierungen gibt, um nicht Arbeitsplätze zu vernichten, die erhalten werden könnten. Zudem könnte das Prinzip der doppelten Mehrheit (Kopf- und Kapitalmehrheit) hinterfragt werden. Auch eine reine Kapitalmehrheit wäre möglich, würde allerdings eine Schwächung kleinerer Gläubiger wie Lieferanten bedeuten, die beim aktuellen Modell von der Kopfmehrheit profitieren können.

Im langjährigen Schnitt enden etwa 20 bis 30 Prozent aller Insolvenzfälle mit einer Sanierung, was im internationalen Vergleich ein guter Wert ist. Klar ist daher, dass eine Absenkung der Mindestquoten kein Wundermittel wäre, es wäre lediglich eines von mehreren Schraubchen, an denen gedreht werden könnte.

→ **Privatinsolvenzverfahren:** Zu befürchten ist, dass in vielen Fällen nur die Möglichkeit eines Zahlungsplans bleibt. Der Schuldner sagt also keine konkrete Mindestquote zu, die er erfüllen kann, sondern verpflichtet sich, die Gläubiger entsprechend seiner Einkommenssituation in den kommenden Jahren zu bedienen. Bisher war eine fünfjährige Erfüllungsfrist notwendig, nach den aktuellen Regierungsplänen soll die Frist auf zwei Jahre gesenkt werden. Im Sinne eines raschen wirtschaftlichen Neustarts der betroffenen Personen ist das durchaus vertretbar. Vor allem aus gesellschaftspolitischen Erwägungen ist es auch sinnvoll, die Entschuldungsdauer im Abschöpfungsverfahren (quasi die letzte Ebene im Insolvenzrecht, die zur Anwendung kommt, wenn es keine Gläubigermehrheit für einen Zahlungsplan gibt) von fünf auf drei Jahre zu reduzieren, wie das ebenfalls im Entwurf des Justizministeriums vorgesehen ist.

→ **Geschäftsführerhaftung:** Ein weiterer Anreiz, ein Insolvenzverfahren nicht weiter aufzuschieben, könnten Lockerungen bei



der Geschäftsführerhaftung sein. Im Entwurf zur Restrukturierungsordnung ist ein solcher Passus vorgesehen. Für das Insolvenzverfahren hat das Justizressort derzeit keine neue Regelung geplant. Corona-bedingt gibt es nur eine vorübergehende Aussetzung der Haftung wegen Überschuldung. Denkbar wäre es, eine derartige Aussetzung der Haftung auch bei Zahlungsunfähigkeit einzuführen. Die Geschäftsführung einer GmbH oder AG würde dann also nicht mehr gegenüber der Gesellschaft haften, gegenüber Dritten würde weiter die vertragliche Haftung laut Allgemeinem bürgerlichem Gesetzbuch (ABGB) gelten. In der konkreten Umsetzung müsste freilich darauf geachtet werden, kein sorgloses Wirtschaften zu provozieren.

→ **Fortführungsgarantie:** In der Praxis gibt es häufig das Problem, dass Masseverwalter den Betrieb schnell schließen, weil sie nicht ausschließen können, dass es zu einer weiteren Schädigung der Masse kommt. Sollten in naher Zukunft sehr viele Insolvenzfälle gleichzeitig anfallen, könnte sich dieses Problem noch verschärfen. Entschärft könnte es durch eine vorübergehende Fortführungsgarantie werden. Aktuell kommt eine Fortführung in diesen Fällen nur infrage, wenn ein Dritter eine Garantie abgibt. Alternativ dazu könnte aber auch über eine staatliche Stelle (z.B. AWS) ein Garantiesystem aufgebaut werden. Ein mögliches Szenario könnte folgendermaßen aussehen: Der Schuldner erarbeitet ein Sanierungskonzept, lässt sich das von seinem Steuerberater bestätigen und geht damit zur Förderstelle, die eine Garantie abgibt. Der Masseverwalter müsste dann nicht sofort schließen und hätte etwas länger Zeit, um an der Fortführung des Betriebes zu arbeiten.

### 3. Sozialpolitische Akzente

Klar ist aber auch, dass nicht jede Pleite verhindert werden kann und soll. Wie eingangs erwähnt, kann es nicht im volkswirtschaftlichen Sinne sein, überholte Geschäftsmodelle künstlich am Leben zu erhalten. Zu befürchten ist, dass vor allem kleinere Betriebe und Ein-Personen-Unternehmen (EPUs) die größten Schwierigkeiten bekommen werden. Daher sollte auch überlegt werden, welche sozialpolitischen Akzente gesetzt werden können, um einerseits soziale Härtefälle abzufedern und andererseits künftige Neugründungen zu forcieren.

#### **AMS-Gründerprogramm ausweiten**

Eine Möglichkeit wäre, das Unternehmensgründungsprogramm des AMS auszuweiten. Dieses Programm unterstützt arbeitslose Personen bei der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit. Aktuell kann man davon aber nicht profitieren, wenn in den letzten drei Jahren eine Versicherungspflicht nach dem GSVG (Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz) bestand oder man sich in einem laufenden Exekutionsverfahren oder Schuldenregulierungsverfahren befindet.

Da heuer zu erwarten ist, dass viele Selbstständige unverschuldet aufgeben müssen und es in manchen Wirtschaftsbereichen nach Corona zu nachhaltigen Veränderungen kommen wird, ist es sinnvoll, das Unternehmensgründerprogramm großzügiger zu gestalten.

**Wer also bereits selbstständig war oder Insolvenz anmelden musste, sollte nicht grundsätzlich vom Unternehmensgründerprogramm ausgeschlossen werden. Es gibt ohnehin „Sicherheitsmechanismen“, damit Fördermittel nicht verschwenderisch ausgegeben werden.**



Diese funktionieren in der Praxis folgendermaßen:

- 1. Klärungsphase:** Zunächst werden die Realisierbarkeit der Geschäftsidee, die persönlichen Voraussetzungen bzw. der Qualifizierungsbedarf des Gründers/der Gründerin in einer maximal 8-wöchigen Klärungsphase bewertet. Das AMS arbeitet dazu mit WKO oder mit Gründungsberatungsunternehmen zusammen. Nur wenn es eine positive Beurteilung gibt, startet Phase 2.
- 2. Vorbereitungsphase:** Es erfolgt eine begleitende Beratung bei der Ausarbeitung eines Unternehmenskonzepts und eines Finanzplans. Die Teilnehmer können unternehmensspezifische Qualifizierungsmaßnahmen in Anspruch nehmen. Kurskosten werden bis max. 3.500 Euro pro Gründer/Gründerin gefördert. Steht das Konzept, startet Phase 3.
- 3. Realisierungsphase:** Die selbstständige Tätigkeit wird aufgenommen. Vorbereitungs- und Realisierungsphase dauern in der Regel sechs Monate. In der Vorbereitungsphase bezieht man weiter Arbeitslosengeld, in der Realisierungsphase eine sogenannte Gründungsbeihilfe, die gleich hoch ist wie das Arbeitslosengeld. Zusätzlich werden in dieser Phase noch die Sozialversicherungsbeiträge zur gewerblichen Sozialversicherung finanziert.
- 4. Nachbetreuungphase:** Bis max. zwei Jahre nach Gründung können noch Beratungen zur dauerhaften Festigung des Geschäftskonzepts in Anspruch genommen werden, Beihilfe wird in dieser Phase keine mehr ausbezahlt.

Eine gute laufende Begleitung im Unternehmensgründerprogramm kann also dafür sorgen, dass Menschen, die bereits einmal mit einer Geschäftsidee gescheitert sind, einen neuen Anlauf zur Selbstständigkeit versuchen.

Pro Jahr kommen derzeit zwischen 8.000 und 9.000 Personen in Genuss des Unternehmensgründungsprogramms. Die Kosten lagen im Jahr 2019 bei knapp 5,5 Millionen Euro. Die Bilanz fällt bisher nicht schlecht aus. 85 Prozent der Gründer sind auch ein Jahr nach der Gründung noch selbstständig tätig, nur etwa 7 Prozent sind nach einem Jahr arbeitslos gemeldet. Es bietet sich allerdings an, dass in der Beratung noch stärker auf Wachstumsmärkte und Chancen der Digitalisierung eingegangen wird. Mehr expliziter Branchenbezug und mehr Fokus auf Märkte mit guten Einkommenschancen waren auch Empfehlungen in einer Evaluierung des Programms im Jahr 2013 (vgl. L&R Sozialforschung).

Da die Beratung der Gründer, wie erwähnt, durch externe Fachleute erfolgt, hielte sich der zusätzliche Betreuungsaufwand für das AMS in Grenzen. Darauf gilt es zu achten, weil das AMS angesichts der Rekordarbeitslosigkeit und einer noch immer extrem hohen Inanspruchnahme der Kurzarbeit bereits extrem gefordert ist.

Um auch die finanziellen Mehrkosten für das AMS in Grenzen zu halten, böte sich eine Kofinanzierung des AMS-Unternehmensgründungsprogramms durch die Auflösung von Wirtschaftskammer-Rücklagen an.

## „Vorschuss“-Arbeitslosengeld

Geprüft werden sollte auch, ob die Arbeitslosenversicherung für Selbstständige nicht verbessert werden kann. Aktuell haben Selbstständige nur unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Arbeitslosengeld:

- Wenn sie vor der selbstständigen Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer ASVG- und somit arbeitslosenversicherungspflichtig tätig waren
- Wenn sie die freiwillige Arbeitslosenversicherung für Selbstständige abgeschlossen haben



Für frühere unselbstständige Jobs gilt konkret:

- Wenn die Ansprüche vor dem 1. Jänner 2009 erworben wurden und auch die Selbstständigkeit vor 2009 begonnen wurde, dann bleibt der Anspruch auf Arbeitslosengeld jedenfalls erhalten (unbefristete Rahmenfristerstreckung).
- Wer nach dem 1. Jänner 2009 seine selbstständige Tätigkeit gestartet hat, wahrt seinen Anspruch nur dann, wenn die unselbstständige Zeit zumindest fünf Jahre gedauert hat.
- Wenn die selbstständige Tätigkeit nach dem 1. Jänner 2009 aufgenommen wurde, vorher aber weniger als fünf Jahre unselbstständig gearbeitet wurde, bleibt der Anspruch auf Arbeitslosengeld maximal fünf Jahre erhalten.

Die freiwillige Arbeitslosenversicherung wird von Selbstständigen erfahrungsgemäß kaum in Anspruch genommen. Laut einer NEOS-Anfrage aus dem Jahr 2018 gab es im gesamten Zeitraum von 2009 bis 2018 insgesamt nur 2.342 Anträge auf Einbeziehung in das freiwillige Modell. Genaue Daten, wie viele Selbstständige insgesamt keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, hat weder das AMS noch die WKO noch die SVS.

In einer wirtschaftlich und vor allem arbeitsmarktpolitisch äußerst angespannten Situation ist es aber sinnvoll, vorhandene Lücken beim Arbeitslosengeld zu schließen.

**Eine Möglichkeit wäre: Wer 2021 seine Selbstständigkeit aufgeben oder Insolvenz beantragen muss, kann einen außertourlichen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben.**

Da es sich beim Arbeitslosengeld grundsätzlich um eine beitragsfinanzierte Versicherungsleistung handelt, in diesen Fällen aber noch keine Beiträge geleistet wurden, wäre ein umgekehrtes Versicherungsprinzip nötig.

Es kann also zuerst die Leistung bezogen werden, die Beiträge werden erst zu einem späteren Zeitpunkt bezahlt. Konkret: Wer danach wieder eine selbstständige Tätigkeit aufnimmt, verpflichtet sich für eine bestimmte Zeit, in die freiwillige Arbeitslosenversicherung einzuzahlen. Die Dauer wird versicherungsmathematisch berechnet. Für Selbstständige, die insolvent geworden sind, wird es zudem sinnvoll sein, dass die Beitragszahlungen erst nach Rückzahlung der Zahlungsplanverpflichtungen beginnen, um neue wirtschaftliche Aktivitäten nicht zusätzlich zu behindern.

Wer nach der Arbeitslosigkeit einen unselbstständigen Job annimmt, erwirbt erst zu einem späteren Zeitpunkt wieder einen Arbeitslosengeldanspruch. Auch hier soll mit versicherungsmathematischen Modellen ermittelt werden, wann wieder ein Anspruch besteht. Ziel ist es jedenfalls, dass dem AMS bzw. dem Staat mittelfristig keine Mehrkosten entstehen.



# Literatur

## AWS: Garantie Mezzaninfinanzierung.

Link: [https://www.aws.at/fileadmin/user\\_upload/Downloads/Kurzinformation/aws\\_Garantie-Mezzaninfinanzierung.pdf](https://www.aws.at/fileadmin/user_upload/Downloads/Kurzinformation/aws_Garantie-Mezzaninfinanzierung.pdf)

Bergmann, N. et al. (2013): Evaluierung des Unternehmensgründungsprogramms. Link: [http://www.lrsocialresearch.at/files/EB\\_Eval\\_UGP\\_Juli\\_2013.pdf](http://www.lrsocialresearch.at/files/EB_Eval_UGP_Juli_2013.pdf)

Budgetvollzug des Finanzministeriums. Link: [https://service.bmf.gv.at/budget/akthh/2020/\\_start.htm](https://service.bmf.gv.at/budget/akthh/2020/_start.htm)

Cornell Law School: Who may file a plan. Link: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11/1121>

Creditreform (2020): Zombieunternehmen. Link: <https://www.creditreform.at/nc/news/news/news-list/details/news-detail/zombie-unternehmen.html>

Djankov, S. et al. (2021): As COVID rages, bankruptcy cases fall. Link: <https://voxeu.org/article/covid-rages-bankruptcy-cases-fall>

DLA Piper (2020): An international guide to changes in insolvency law in response to COVID-19

Econ Blog Corona, Department of Economics, Universität Wien (2020): Blogreihe: EPU und Kleinstunternehmen in der Corona-Krise. Link: <https://econ.univie.ac.at/in-the-media/econ-blog-corona/>

EU-Richtlinie über präventive Restrukturierungsrahmen <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1023/oj?locale=de>

GTAI (2020): Niederlande: Coronavirus und Insolvenz. Link: <https://www.gtai.de/gtai-de/trade/recht/rechtsbericht/niederlande/niederlande-coronavirus-und-insolvenz-586476>

Handelsverband (2021): Einzelhandelsbilanz im Corona-Jahr 2020. Link: <https://www.handelsverband.at/presse/presseaussendungen/einzelhandelsbilanz-im-corona-jahr-2020-jahresumsatz-abseits-der-grundversorgung-sinkt-um-39/>

## KMU Forschung: Abschätzung der betriebswirtschaftlichen Situation der Unternehmen.

Link: <https://www.kmuforschung.ac.at/wp-content/uploads/2021/03/Bericht-v4.pdf>

Laeven, L. (2020): Zombification in Europe in times of pandemic. Link: <https://voxeu.org/article/zombification-europe-times-pandemic>

ÖGK: Außergerichtlicher Ausgleich. Link: <https://www.gesundheitskasse.at/cdscontent/?contentid=10007.819482>

OeNB (2020): System-Stresstest 2020. Link: <https://www.oenb.at/Presse/thema-im-fokus/oenb-system-stresstest-2020.html>

Parlament: Entwurf Reorganisationsordnung. Link: [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME\\_00096/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00096/index.shtml)

Statistik Austria (2021): Nächtigungen im Jahr 2020 unter 100-Millionen-Marke gefallen. Link: [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/wirtschaft/tourismus/beherbergung/ankuenfte\\_naechtigungen/125241.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/tourismus/beherbergung/ankuenfte_naechtigungen/125241.html)

Schweizerischer Bundesrat (2020): Maßnahmen gegen Konkurse werden nicht verlängert. Link: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-80701.html>

WKO (2020): Alternative Finanzierungsmöglichkeiten für KMU. Link: <https://www.wko.at/branchen/information-consulting/finanzdienstleister/checkliste-finanzierung-kmu.pdf>

WKO (2021): Insolvenzstatistik. Link: <http://wko.at/statistik/jahrbuch/insolvenzen.pdf>



Impressum:  
NEOS Lab  
Das offene Labor für neue Politik  
Neubaugasse 64–66  
1070 Wien  
Österreich