Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

Grundlagen für die Schlussrechnung der Corona-Soforthilfen

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 6 - 0000996 10. Oktober 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Ausgangslage	6
2	Prognose als Anspruchsgrundlage	7
3	Fehlender Überblick über die Soforthilfen	10
4	Abgrenzung der Hilfsprogramme der Länder vom Bundesprogramm	17

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüfte beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) die Grundlagen für die Schlussrechnung der Corona-Soforthilfen. Sein vorläufiges Prüfungsergebnis hat er dem BMWK am 11. Juli 2023 übersandt. Das BMWK hat am 29. August 2023 seine mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) abgestimmte Stellungnahme übermittelt. Der Bundesrechnungshof stellt das folgende Prüfungsergebnis gemäß § 96 Absatz 4 BHO abschließend fest.

0.1 Ende März 2020 legte der Bund als eines der ersten Hilfsprogramme infolge der vom Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite die Corona-Soforthilfen für kleine Unternehmen und Selbstständige auf. Sie wurden als Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO gewährt. Die Antragstellenden mussten glaubhaft versichern, dass sie in den folgenden Monaten einen Liquiditätsengpass erwarten. Sie erhielten daraufhin eine Einmalzahlung für drei Monate. Ein nachträglicher Abgleich des erwarteten mit dem tatsächlich eingetretenen Liquiditätsengpass war nicht verpflichtend vorgesehen. Bewilligt wurden Anträge mit einem Volumen von insgesamt 13,1 Mrd. Euro. Seit Mai 2022 ging das BMWK davon aus, dass es sich bei rund 30 % der aus Bundesmitteln gewährten Soforthilfen um unangemessen hohe Entschädigungen gehandelt hat. Dies sei darauf zurückzuführen, dass die Betriebsschließungen im Frühjahr 2020 tatsächlich kürzer als drei Monate ausfielen.

Bei Billigkeitsleistungen darf es nicht zu unangemessen hohen Entschädigungen kommen. Da die Höhe der gewährten Soforthilfen ausschließlich auf Schätzungen der Begünstigten beruhte, hätte das BMWK vorsehen müssen, dass die Antragstellenden nachträglich ihren tatsächlich eingetretenen Liquiditätsengpass nachweisen. Auf dieser Grundlage hätte der endgültige Entschädigungsbetrag festgesetzt werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWK aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen einzuhalten. Gewährt es Billigkeitsleistungen auf der Grundlage von Prognosen, muss es dafür sorgen, dass der tatsächlich eingetretene Schaden im Nachhinein belegt wird. Die Definition des Schadens, die Berechnung der Hilfen und das Antragsverfahren muss das BMWK so gestalten, dass unangemessen hohe Entschädigungen ausgeschlossen sind.

Das BMWK hat dargelegt, dass zugunsten einer kurzfristigen Bereitstellung der Unterstützungsmaßnahme sowie einer möglichst leichten Fördersystematik auf einen verpflichtenden Nachweis des tatsächlichen Schadens verzichtet worden sei. Stattdessen seien die Begünstigten verpflichtet worden, nach einer freiwilligen Selbstüberprüfung überzahlte Hilfen zurückzuzahlen. Bei der Konzeption der Folgeprogramme habe das BMWK die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Empfehlungen zu verbindlichen Schluss- und Endabrechnungen sowie zur Vermeidung von unangemessen hohen Entschädigungen umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof hebt hervor, dass eine besondere Dringlichkeit nicht rechtfertigt, auf den verpflichtenden Nachweis des Schadens zu verzichten. Es wäre notwendig und ohne weiteres möglich gewesen, dies auch in einer Dringlichkeitssituation zu berücksichtigen, zumal das Vorliegen eines Schadens zu den zentralen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Billigkeitsleistungen gehört. Der Bundesrechnungshof sieht, dass das BMWK in den Regelungen für die Folgeprogramme die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Empfehlungen umgesetzt hat. Er erwartet, dass das BMWK auch bei künftigen Billigkeitsleistungen die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umsetzt (Nummer 2).

0.2 Die Antragsfrist für das Bundesprogramm endete am 31. Mai 2020. Im Jahr 2022 versuchte das BMWK, sich einen genauen Überblick über den Sachstand der Bundessoforthilfen zu verschaffen. Aus den mitgeteilten Daten der einzelnen Länder zu den Bundessoforthilfen und zum Stand ihrer Kontrollmaßnahmen konnte das BMWK bis Mai 2023 keinen umfassenden Überblick gewinnen. Das BMWK ging aber davon aus, dass schätzungsweise 4 bis 5 Mrd. Euro von Begünstigten zurückzufordern und dem Bundeshaushalt wieder zuzuführen sind. Obwohl das BMWK und das BMF die Vorgaben an die Länder zur Prüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung selbst nicht mehr für ausreichend gehalten haben, war es ihnen bis Ende Mai 2023 nicht gelungen, mit den Ländern geeignete Kontrollmaßnahmen zu vereinbaren.

Es ist unverständlich und nicht hinnehmbar, dass dem BMWK auch drei Jahre nach dem Ende des Hilfsprogramms ein Überblick über die Corona-Soforthilfen fehlt. Anhand der ihm vorliegenden Länderdaten konnte das BMWK den Umfang unangemessen hoher Entschädigungen und das voraussichtliche Rückforderungspotenzial nicht verlässlich herleiten, weil diese nicht schlüssig waren. Repräsentative und nach anerkannten Methoden durchgeführte Stichprobenprüfungen hätten das BMWK in die Lage versetzt, plausible Rückschlüsse auf die Gesamtheit der Bewilligungen ziehen zu können. Dies wäre eine geeignete Grundlage gewesen, um ggf. auch je nach Land individuell über weitere erforderliche Maßnahmen zu verhandeln. Repräsentative Stichproben hatte das BMWK von den Ländern bis dahin aber nicht gefordert.

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMWK sich umgehend einen genauen Überblick über die Soforthilfen verschafft. Zur Realisierung des Rückforderungspotenzials in Milliardenhöhe hat der Bundesrechnungshof empfohlen, auf der Grundlage von repräsentativen Stichproben mit den Ländern einzeln anhand der jeweiligen Situation über notwendige weitere Maßnahmen zu verhandeln. Aus den sich daraus ergebenden Rückforderungsverfahren muss das BMWK ermitteln, in welchem Umfang Ansprüche auf Rückforderungen noch erfüllbar sind. Soweit Ansprüche des Bundes gegenüber den Ländern auf Rückforderungen uneinbringlich sind, muss das BMWK ein Verfahren zur Veränderung von Ansprüchen nach § 59 BHO einleiten.

Das BMWK hat mitgeteilt, es habe sich zwischenzeitlich mit 13 Ländern auf umfassende Rückmeldeverfahren mit Rückforderung der zu viel ausgezahlten Hilfen verständigt. Damit könne die bestimmungsgemäße Verwendung der Corona-Soforthilfe nach dem Abschluss der noch ausstehenden Rückmeldeverfahren sichergestellt

werden. Mit drei Ländern führt das BMWK noch Gespräche über geeignete Verfahren. Abschließende Zahlen zu Rückflüssen und Überkompensationen lägen erst nach den Schlussberichten zum 31. Dezember 2025 vor. Soweit Rückforderungsansprüche uneinbringlich sind, werde das BMWK die Einleitung des Verfahrens nach § 59 BHO prüfen.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMWK inzwischen mit der Mehrzahl der Länder umfassende Rückmeldeverfahren vereinbaren konnte. Er setzt voraus, dass das BMWK auch mit den übrigen Ländern verpflichtende Rückmeldeverfahren oder zumindest eine repräsentative Stichprobenprüfung vereinbart. Bei uneinbringlichen Rückforderungsansprüchen erwartet der Bundesrechnungshof die Einleitung des haushaltsrechtlich vorgesehenen Verfahrens nach § 59 BHO (Nummer 3).

0.3 Bereits vor dem Inkrafttreten des Bundessoforthilfeprogramms hatten einige Länder eigene Hilfsprogramme aufgelegt. Die Länder durften ihre bereits geleisteten eigenen Hilfen durch Bundesmittel ersetzen, soweit die Voraussetzungen des Bundesprogramms vorlagen. Teilweise ergaben sich Probleme, Bundes- und Landesmittel eindeutig voneinander abzugrenzen. Mit einigen Ländern verständigte sich das BMWK auf Berechnungsansätze, um die ausgezahlten Hilfen zumindest anteilig dem Land oder dem Bund zuzuordnen.

Das BMWK ist dafür verantwortlich, dass die ausgezahlten Bundesmittel wirtschaftlich, sparsam und zweckentsprechend verwendet werden. Es hat deshalb zu prüfen und sicherzustellen, dass von den Ländern aus dem Bundeshaushalt abgerufene Mittel auch für das Bundessoforthilfeprogramm verwendet wurden. Aus dem Bundeshaushalt abgerufene Mittel, die diese Anforderungen nicht erfüllen, muss es von den Ländern zurückfordern und dem Bundeshaushalt zuführen. Zumindest in den Ländern, mit denen es noch keine anderweitigen Vereinbarungen getroffen hat, sollte es zur Abgrenzung von Bundes- und Landesmitteln auf repräsentativen Stichprobenprüfungen bestehen. Nur Erkenntnisse aus einer repräsentativen und nach anerkannten Methoden ermittelten Stichprobe können auf die Gesamtheit der Zahlungen übertragen werden.

Das BMWK hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass repräsentative Stichproben zur Abgrenzung von Bundes- und Landesmitteln geeignet sind. Die mit den Ländern abgestimmten Methoden stellten aber ebenfalls eine sachgerechte Abgrenzung zwischen Bundes- und Landesprogrammen sicher.

Der Bundesrechnungshof hält repräsentative Stichproben weiterhin für das geeignete Mittel, die Bundesmittel von den Landesmitteln hinreichend präzise abzugrenzen. Bei anderen Verfahren muss das BMWK jedenfalls sicherstellen, dass mit der Abgrenzung zwischen Bundes- und Landesmitteln eine verlässliche Grundlage vorhanden ist, um Bundesmittel ggf. zurückzufordern. Es bleibt nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes offen, ob und inwieweit dem BMWK dies gelingt. Über den Fortgang wird sich der Bundesrechnungshof zu gegebener Zeit informieren (Nummer 4).

1 Ausgangslage

Der Bund reagierte auf die wirtschaftlichen Folgen der vom Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite u. a. mit der Entscheidung, betroffenen Unternehmen finanzielle Leistungen zu gewähren. Das BMWK sah den Handlungsbedarf, möglichst schnell und unbürokratisch den von staatlich verordneten Kontaktbeschränkungen und Umsatzausfällen betroffenen Unternehmen und Soloselbstständigen zu helfen. Ende März 2020 legte der Bund zunächst Corona-Soforthilfen für kleine Unternehmen, Soloselbstständige und Angehörige der Freien Berufe auf. Sie wurden als Billigkeitsleistung nach § 53 BHO gewährt und sollten der Sicherung ihrer wirtschaftlichen Existenz und zur Überbrückung von akuten Liquiditätsengpässen dienen.

Die Soforthilfen des Bundes wurden von Anfang April 2020 bis zum 31. Mai 2020 (Programmende) von mehr als zwei Millionen kleinen Unternehmen und Soloselbstständigen sowie Angehörigen der Freien Berufe beantragt. Es wurden 1,76 Millionen Anträge mit einem Volumen von 13,1 Mrd. Euro bewilligt.

Die Mittel hierfür stellte der Bund den Ländern zur Verfügung. Zur Durchführung des Soforthilfeprogramms des Bundes schloss der Bund mit den Ländern einheitliche Verwaltungsvereinbarungen[1] mit Vollzugshinweisen[2] ab:

Teilweise gewährten die mit der Durchführung des Programms betrauten Länder ergänzend zu den Bundesmitteln weitere Leistungen. Sie bezogen beispielsweise Unternehmen mit mehr als zehn Beschäftigten ein. Eigene Hilfen, die sie vor Inkrafttreten des Bundesprogramms bereits geleistet hatten, konnten sie durch Bundesmittel ersetzen, soweit die Voraussetzungen des Bundesprogramms vorlagen.[3] Alle Länder oder die von ihnen beauftragten Bewilligungsstellen gewährten die Soforthilfen des Bundes mittels eines Verwaltungsverfahrens. Die Verwaltungsverfahren richteten sich nach den jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften. Die Länder verpflichteten sich mit Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarungen, die bestimmungsgemäße Verwendung der Bundesmittel zu prüfen.[4] Nichtverbrauchte und aufgrund verwaltungsverfahrensrechtlicher Regelungen zurückzufordernde und zurückgezahlte Mittel des Bundes haben die Länder an diesen zurückzuüberweisen.

Nach dem Ende der Maßnahmen haben die Länder dem Bund einen Schlussbericht u. a. über die Durchführung der Maßnahmen vorzulegen. Diese Berichte sollten nach mehreren Verschiebungen zum 31. Dezember 2022 vorgelegt werden.[5] Laut BMWK sei es jedoch aufgrund

---

1 Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land über die Soforthilfen des Bundes für die Gewährung von Überbrückungshilfen als Billigkeitsleistungen für „Corona-Soforthilfen insbesondere für kleine Unternehmen und Soloselbständige" (Verwaltungsvereinbarung).

2 Vollzugshinweise für die Soforthilfen des Bundes für die Gewährung von Überbrückungshilfen als Billigkeitsleistungen für von der Corona-Krise in ihrer Existenz bedrohte kleine Unternehmen und Soloselbständige (Vollzugshinweise).

3 Artikel 2 Absatz 3 der Verwaltungsvereinbarung und Nummer I.4 der Vollzugshinweise.

4 Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 5 Absatz 2 der Verwaltungsvereinbarung.

5 3. Änderung der Verwaltungsvereinbarung.

„des dynamischen Verlaufs der Corona-Pandemie“ geboten gewesen, u. a. die vorgesehenen Kontrollen zeitlich zu verschieben und, insbesondere im Falle von Rückforderungen, erneute Liquiditätsengpässe durch längere Rückzahlungsfristen oder Stundungen möglichst zu vermeiden. Daher lägen bisher keine Schlussberichte der Länder vor. Bund und Länder beabsichtigten, aufgrund noch ausstehender Kontrollmaßnahmen die Frist zur Vorlage der Schlussberichte nochmals bis zum 31. Dezember 2025 zu verlängern. Um sich dennoch einen Überblick über die bislang gewährten Soforthilfen, deren bestimmungsgemäße Verwendung und ein mögliches Rückforderungspotenzial zu verschaffen, forderte das BMWK im Jahr 2022 von den Ländern Informationen zu den bisherigen Kontrollergebnissen an. Nach einer Auswertung der Rückmeldungen der Länder geht das BMWK davon aus, dass viele Unternehmen und Soloselbstständige höhere Soforthilfen erhielten, als ihnen tatsächlich zustanden.

2 Prognose als Anspruchsgrundlage

(1) Nach der Verwaltungsvorschrift Nummer 2.2.2 zu § 53 BHO muss die Höhe der Billigkeitsleistungen in einem angemessenen Verhältnis zum Schaden stehen. Im Regelfall ist eine Selbstbeteiligung der Geschädigten vorzusehen. Die Gewährung einer Billigkeitsleistung zielt nicht auf den Ersatz sämtlicher Schäden. Im Gegensatz zum allgemeinen Schadensrecht gilt nicht das Prinzip der Totalreparation, wonach grundsätzlich der gesamte Schaden zu ersetzen ist. Unangemessen hohe Entschädigungen sind aufgrund des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 BHO zu vermeiden.[6]

Nach Nummer 3 der Vollzugshinweise orientierten sich die Soforthilfen des Bundes an einem glaubhaft versicherten, prognostizierten Liquiditätsengpass für drei aufeinander folgende Monate. Ein Liquiditätsengpass lag vor, wenn in den auf die Antragstellung folgenden drei Monaten die fortlaufenden Einnahmen aus dem Geschäftsbetrieb voraussichtlich nicht ausreichten, um die Verbindlichkeiten aus dem fortlaufenden erwerbsmäßigen Sach- und Finanzaufwand zu zahlen. Das Ergebnis aus dieser Gegenüberstellung stellte als Liquiditätsengpass den Schaden dar, den die Soforthilfen abdecken sollten. Das BMWK legte nicht fest, welcher Sach- und Finanzaufwand im Einzelnen berücksichtigt werden konnte. Der Sach- und Finanzaufwand wurde nur beispielhaft mit drei Kostenpositionen erläutert.[7] Ein mit den Ländern abgestimmtes Berechnungsschema gab es nicht.

Seit Mai 2022 ging das BMWK davon aus, dass es sich bei rund 30 % der gewährten Soforthilfen aus Bundesmitteln um unangemessen hohe Entschädigungen gehandelt hat. Nach Einschätzung des BMWK resultierten die unangemessen hohen Entschädigungen aus der Programmkonzeption mit einem Förderzeitraum von drei Monaten und der nicht vorhersehbaren, tatsächlichen Dauer der Betriebsschließungen von nur rund sechs Wochen. Die

[6] Vgl. Verwaltungsvorschrift Nr. 2.2.2 zu § 53 BHO.

[7] In Nummer I.2 der Vollzugshinweise werden beispielhaft gewerbliche Mieten, Pachten und Leasingaufwendungen genannt.

unangemessen hohen Entschädigungen hätten sich demnach größtenteils aus der prognostizierten Umsatzentwicklung und dem tatsächlichen Schließungszeitraum ergeben. Zum Zeitpunkt der Programmkonzeption und während der Antrags- und Bewilligungsphase gingen Bund und Länder davon aus, dass die Unternehmen und Selbstständigen während des Förderzeitraums aufgrund der Corona-Einschränkungen keine oder nur geringe Einnahmen oder Umsätze erzielen werden. Diese programmseitige Unzulänglichkeit war zugunsten einer schnellen und unkomplizierten Unterstützung der Antragstellenden in Kauf genommen worden. Einen verpflichtenden Abgleich des von den Antragstellern prognostizierten Liquiditätsengpasses mit der tatsächlich eingetretenen Liquiditätssituation sah das Verwaltungsverfahren nicht vor. Auch legten BMWK und BMF nicht fest, in welchen Fällen von einer unangemessen hohen Entschädigung bei den Soforthilfen auszugehen ist. Der Begriff der unangemessen hohen Entschädigung wird weder in den Verwaltungsvereinbarungen noch in den Vollzugshinweisen genannt.

Bis zum 31. März 2023 hatten Begünstigte rund 2 Mrd. Euro freiwillig und rund 815 Mio. Euro aufgrund von Rückforderungen an die Länder zurückgezahlt.

(2) Das BMWK hat den Liquiditätsengpass mit dem Schaden gleichgesetzt. Der Liquiditätsengpass wurde jedoch auf der Basis eines künftigen, angenommenen Umsatzes sowie eines voraussichtlichen betrieblichen Sach- und Finanzaufwands für den Betrachtungszeitraum ermittelt und ist somit zunächst nur ein angenommener und kein tatsächlicher Schaden. Es ist auch zweifelhaft, ob ein für drei Monate geschätztes Betriebsergebnis stets einen Liquiditätsengpass bedeutet, der als Schaden einzustufen wäre. Um dies beurteilen zu können, hätten die Begünstigten ihren zunächst nur prognostizierten Liquiditätsengpass nachträglich belegen müssen. Auf eine solche Nachprüfung hatte das BMWK zugunsten einer schnellen Umsetzung des Programms jedoch verzichtet. Zudem hat das BMWK es versäumt, den Liquiditätsengpass klar zu definieren und mit Kostenpositionen und Berechnungsschemata zu hinterlegen. Dies hatte zur Folge, dass der Begriff des Liquiditätsengpasses weitgehend unbestimmt war und sich daraus unklare Anspruchsvoraussetzungen ergaben. Dieses Versäumnis des BMWK kann auch nicht dadurch geheilt werden, dass für den Nachweis über einen tatsächlichen Liquiditätsengpass und einen dadurch eingetretenen Schaden nachträglich bestimmte Kostenpositionen oder Berechnungsschemata vorgegeben werden.

Der Bundesrechnungshof versteht unter einer unangemessen hohen Entschädigung bei den Soforthilfen, dass Begünstigte einen höheren Betrag erhalten haben, als sie benötigt hätten, um den ihnen entstandenen Schaden abzudecken. Um die Frage zu klären, wie unangemessen hohe Entschädigungen zu vermeiden sind und so sicherzustellen, dass die in Form von Billigkeitsleistungen gewährten Soforthilfen mit den Verwaltungsvorschriften zu § 53 BHO vereinbar sind, hätte das BMWK zunächst bestimmen müssen, was der entstandene Schaden umfasst und wie seine Höhe zu bestimmen ist. Es hätte außerdem prüfen und ggf. festlegen müssen, in welcher Höhe sich die Geschädigten am Schaden beteiligen sollen. Insbesondere, weil die tatsächliche Dauer der Betriebsschließungen nicht vorhersehbar war und die Höhe der gewährten Soforthilfen ausschließlich auf den Schätzungen der Antragstellenden beruhte, hätte das BMWK vorsehen müssen, dass die Soforthilfen zunächst als vorläufige Abschlagszahlung gewährt werden. Kurz nach Ablauf des dreimonatigen Prognosezeitraumes hätten Antragstellende einen Nachweis über einen tatsächlichen Liquiditätsengpass

und einen dadurch eingetretenen Schaden erbringen müssen. Auf dieser Grundlage hätten die Länder den endgültigen Entschädigungsbetrag festsetzen und mit dem Abschlag verrechnen müssen. Damit wären unangemessen hohe Entschädigungen zu vermeiden gewesen. Abschlagszahlungen hätten zudem dem Ansinnen des BMWK Rechnung getragen, die Hilfen möglichst schnell auszureichen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat dem BMWK empfohlen, künftig die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen einzuhalten, sofern es staatliche Hilfen als Billigkeitsleistungen gewährt. Soweit es Billigkeitsleistungen auf der Grundlage von Prognosen gewährt, muss es dafür sorgen, dass der tatsächlich eingetretene Schaden im Nachhinein belegt wird. Es muss die Höhe der staatlichen Hilfen und ggf. eine angemessene Selbstbeteiligung am Schaden unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Regelungen festlegen. Die Definition des Schadens, die Berechnung der Hilfen und das Antragsverfahren muss es so gestalten, dass unangemessen hohe Entschädigungen ausgeschlossen sind.

(4) Das BMWK hat erläutert, dass die Corona-Soforthilfe innerhalb kürzester Zeit ausgearbeitet worden sei, weil die kurzfristige Bereitstellung der Unterstützungsmaßnahme sowie eine möglichst leichte Fördersystematik zentral gewesen sei. Auf verpflichtende Nachweise des tatsächlich im Förderzeitraum entstandenen Liquiditätsengpasses sei in der Verwaltungsvereinbarung und den Vollzugshinweisen daher verzichtet worden. Begünstigte seien aber verpflichtet worden, im Nachhinein festgestellte Abweichungen zwischen im Antragsverfahren prognostizierten und tatsächlich entstandenem Liquiditätsengpass der Bewilligungsstelle mitzuteilen und überzahlte Hilfen zurückzuzahlen. Die dem Bund inzwischen zugeleiteten Rückflüsse in Höhe von über 3 Mrd. Euro belegten, dass rund 483 000 Unternehmen und Selbstständige freiwillig und nach Überprüfung durch die Bewilligungsstellen entsprechende Rückzahlungen geleistet haben.

Das BMWK hat darauf hingewiesen, dass es bei der Konzeption der Folgeprogramme die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Empfehlungen in den Verwaltungsvereinbarungen durch verbindliche Schluss- und Endabrechnungen zur Überprüfung des tatsächlichen Förderbedarfs nach dem jeweiligen Förderzeitraum umgesetzt habe. Auch die vom Bundesrechnungshof geforderte Vermeidung von unangemessen hohen Entschädigungen sei bei den Überbrückungshilfen durch gestaffelte Fördersätze in Abhängigkeit von den Umsatzrückgängen berücksichtigt und zielgenau ausgestaltet.

(5) Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, dass es aufgrund besonderer Dringlichkeit erforderlich sein kann, Billigkeitsleistungen zunächst mithilfe einer Prognose zu bestimmen. Eine besondere Dringlichkeit rechtfertigt aber nicht, auf den verpflichtenden Nachweis des Schadens zu verzichten. Das Vorliegen eines Schadens gehört zu den zentralen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Billigkeitsleistungen. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für notwendig und auch möglich, einen entsprechenden Nachweis auch in einer Dringlichkeitssituation zu verlangen. Der Bundesrechnungshof sieht, dass das BMWK in den Regelungen für die Folgeprogramme die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Empfehlungen umgesetzt hat. Er erwartet, dass das BMWK auch bei künftigen Billigkeitsleistungen die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umsetzt.

3 Fehlender Überblick über die Soforthilfen

(1) Im Januar 2022 versuchte das BMWK, sich einen genauen Überblick über den Sachstand der Bundessoforthilfen zu verschaffen. Es leitete umfassende Abfragen zum Umfang und zum aktuellen Stand von Stichprobenprüfungen und Rückmeldeverfahren[8] in den Ländern ein. BMWK und BMF hatten sich in den Verwaltungsvereinbarungen und in den Vollzughinweisen mit den Ländern auf Stichprobenprüfungen verständigt. Einige Länder beabsichtigten davon unabhängig, Rückmeldeverfahren oder verpflichtende Rückmeldeverfahren durchzuführen. Zu Art und Umfang der Stichprobenprüfungen und Rückmeldeverfahren machten BMWK und BMF zu diesem Zeitpunkt keinerlei Vorgaben. Es blieb unbestimmt, welchen Zwecken die Stichprobenprüfungen und Rückmeldeverfahren dienen sollten. Auch legten sie nicht fest, welche Anforderungen der Bund an Stichprobenprüfungen und Rückmeldeverfahren stellt. Im Dezember 2020 hatte das BMWK sich nach Abstimmung mit dem BMF mit den Ländern auf Mindestanforderungen für den Nachweis der bestimmungsgemäßen Verwendung geeinigt. Danach sahen BMWK und BMF Erinnerungsschreiben an die Begünstigten, verbunden mit einer freiwilligen Selbstauskunft über die Entwicklung der tatsächlichen wirtschaftlichen Situation sowie einen Stichprobenumfang von 1 % der Bewilligungen als geeignet an, um zu repräsentativen Aussagen hinsichtlich der bestimmungsgemäßen Verwendung der Bundesmittel und möglichen unangemessen hohen Entschädigungen zu kommen. Mindestprüfungsumfang sollte die tatsächliche Höhe des Finanz- und Sachaufwands und des Liquiditätsengpasses im Vergleich zu den Angaben bei der Antragstellung sein.

Im Juni 2022 stellte das BMWK als Ergebnis dieser ersten Abfrage in einer Leitungsvorlage u. a. fest, dass es nun erforderlich sei, einen konkretisierenden Fragebogen an die Länder zu versenden, um damit vergleichbare Informationen über die Stichprobenprüfungen und Rückmeldeverfahren der einzelnen Länder zu erhalten. Über das weitere Vorgehen könne erst entschieden werden, nachdem die Ergebnisse der Stichprobenprüfungen der Länder vorliegen, insbesondere die Höhe der festgestellten unangemessen hohen Entschädigungen. Aus Sicht des BMWK zeichnete sich ab, dass für Bundesmittel von schätzungsweise mehr als 4 Mrd. Euro die bestimmungsgemäße Verwendung nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden kann. Im Juni 2022 leitete das BMWK den Ländern neue Fragebögen zu. Es hielt eine deutliche Erweiterung der bisher vorgesehenen oder bereits durchgeführten Stichproben in den Ländern für erforderlich. Damit sei es möglich, der unangemessen hohen Entschädigung einer Vielzahl von Begünstigten entgegenzuwirken, die von den Prüfkonzepten der Länder bisher nicht erfasst werden. Zudem ging das BMWK davon aus, dass so entsprechende Rückflüsse von Bundesmitteln zu realisieren sind.

Die im Juni 2022 von den Ländern erbetenen Informationen wertete das BMWK aus. Die Auswertung mit Stand vom 15. September 2022 zeigt,

[8] Im Rückmeldeverfahren richten die Länder Erinnerungsschreiben an alle Begünstigten verbunden mit einer Bitte zur Selbstauskunft über die tatsächliche Entwicklung der wirtschaftlichen Situation im Schließungszeitraum. Die Schreiben dienen insbesondere auch dem Ziel, unangemessen hohe Entschädigungen zurückzufordern und Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

- wie viele Begünstigte (Anzahl) unangemessen hohe Soforthilfen erhielten und freiwillig zurückzahlten (Volumen und durchschnittliche Höhe je Rückzahler),
- wie die Länder ggf. vorgesehene Rückmeldeverfahren ausgestalteten,
- wie viele Begünstigte sich in durchgeführten Rückmeldeverfahren zurückmeldeten (in Prozent der Angeschriebenen) und unangemessen hohe Soforthilfen zurückzahlen müssen (Anzahl und durchschnittliche Höhe je Rückzahler),
- in welchem Umfang die einzelnen Länder Stichprobenprüfungen durchführten,
- wie viele der in Stichprobenprüfungen erfassten Begünstigten unangemessen hohe Soforthilfen erhielten (Anzahl), wie viele Begünstigte welchen prozentualen Anteil der Soforthilfen zurückzahlen müssen, und wie hoch der durchschnittlich zurückzuzahlende Betrag je Begünstigten ist.

Weitere in den Fragebögen erhobene Informationen, wie beispielsweise zur Ausgestaltung der länderspezifischen Rückmeldeverfahren, sollen in die Schlussberichte der Länder einfließen. Aus den Ergebnissen der Stichprobenprüfungen sowie den Rückmeldeverfahren sind die unterschiedlichen Vorgehensweisen der einzelnen Länder erkennbar:

- Nur Bayern führte eine Stichprobenprüfung im Zufallsverfahren durch.
- Die übrigen Länder hatten Stichprobenprüfungen nicht nach dem Zufallsverfahren oder überhaupt nicht durchgeführt. Der Umfang der Stichprobenprüfungen variierte zwischen 1 und 20 % der Bewilligungen.
- Fünf Länder sahen ein verpflichtendes Rückmeldeverfahren vor.[9] Das bedeutet, dass regelmäßig Rückforderungsverfahren eingeleitet werden, wenn sich Begünstigte nicht zurückmelden.
- Sechs Länder sahen ein Rückmeldeverfahren oder Erinnerungsschreiben an die Begünstigten vor.[10] Diese Länder erwarteten eine Rückmeldung der Begünstigten nur dann, wenn sich nach einer Selbstüberprüfung bei der Berechnung des tatsächlichen Liquiditätsengpasses maßgebliche Veränderungen ergeben haben.[11] Erfolgt keine Rückmeldung, wird davon ausgegangen, dass die ursprüngliche Bewilligung korrekt ist. Diese Gruppe fließt in Stichprobenprüfungen ein, die in den meisten Ländern noch nicht abgeschlossen sind.[12]
- Fünf Länder sahen keine Rückmeldeverfahren vor.[13] Sie gehen davon aus, dass die ursprüngliche Bewilligung korrekt ist, wenn die Begünstigten sich nicht aus eigener Veranlassung melden.
- Die Rückmeldungsquote liegt bei den nicht verpflichtenden Rückmeldeverfahren zwischen 22 und 47 %.
- Laut BMWK bestätigten die noch vorläufigen Ergebnisse aus den Stichprobenprüfungen und Rückmeldeverfahren aber, dass die unangemessen hohen Entschädigungen zwischen

[9] Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Thüringen überprüfen alle Begünstigten nachträglich. Baden-Württemberg stimmt noch ab, wie die Begünstigten geprüft werden sollen, die sich nicht zurückmelden (25 %). In Nordrhein-Westfalen ist das Verfahren wegen gerichtlicher Überprüfungen ausgesetzt.

[10] Bayern, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Schleswig-Holstein.

[11] Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein.

[12] Nach Auskunft des BMWK führte Schleswig-Holstein diese Stichproben nach dem Zufallsprinzip durch.

[13] Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt.

30 bis 60 % des Gesamtvolumens der Soforthilfen ausmachen. Das sind nach den Schätzungen des BMWK rund 4 bis 5 Mrd. Euro.

Über die Rückführung von unangemessen hohen Entschädigungen ergab sich kein klares Bild. Das BMWK konnte nicht herleiten,

- wie viele Rückzahlungen (Anzahl) aus den jeweiligen Verfahren die Länder bislang registriert hatten (freiwillig, aufgrund von Rückforderungen in Rückmeldeverfahren und aufgrund von Rückforderungen aus Stichprobenprüfungen),
- welches finanzielle Volumen diese Rückzahlungen in den jeweiligen Ländern hatten,
- wie viele Rückzahlungen die jeweiligen Länder noch erwarten (Anzahl) und
- welches finanzielle Volumen diese Rückzahlungen in den jeweiligen Ländern voraussichtlich haben werden.

Das BMWK stellte fest, dass die Stichprobenkontrollen und Rückmeldeverfahren der Länder bislang nicht sicherstellen, dass alle Begünstigten hiervon erfasst werden. Begünstigte, die sich nicht zurückmelden, würden nur mit einer „ausgewählten Stichprobenquote“[14] nachgeprüft. Gerade bei diesen sei aber davon auszugehen, dass teilweise oder vollständige Rückforderungen von ihnen deutlich höher sind als bei Begünstigten, die sich freiwillig zurückmelden. Nach Einschätzung des BMWK hängt der Rückfluss der für unangemessen hohe Entschädigungen ausgegebenen Bundesmittel maßgeblich davon ab, inwieweit Begünstigte von nachträglichen Kontrollen erfasst werden. Vor diesem Hintergrund hielt das BMWK es für erforderlich, möglichst alle Begünstigten in Rückmeldeverfahren zu erreichen. Das BMWK hatte zuvor allerdings das Risiko gesehen, dass umfassende Nachprüfungen, die über die bisherigen Stichprobenprüfungen und Rückmeldeverfahren hinausgehen und damit einhergehende Rückzahlungsverpflichtungen in der Öffentlichkeit sowie im politischen Raum auf Unverständnis stoßen oder aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht mehr realisiert werden können. Zudem lehnten die Länder eine Ausweitung von Stichprobenprüfungen und Rückmeldeverfahren mit dem Verweis auf die Verwaltungsvereinbarungen ab, in denen zum Umfang der Stichprobenprüfungen und Rückmeldeverfahren keine Festlegungen getroffen wurden. Im April 2023 lag zu den Verhandlungen folgender – gegenüber September 2022 fast unveränderter – Sachstand vor:

- Rückmeldeverfahren mit Rückmeldepflicht:
  In Hamburg und Niedersachsen ist das Verfahren zwischenzeitlich abgeschlossen. In Bayern, Baden-Württemberg[15], Nordrhein-Westfalen[16] und Thüringen[17] dauern die Rückmeldeverfahren noch an. Bayern nahm das Ergebnis der Zufallsstichprobe zum Anlass, ein verpflichtendes Rückmeldeverfahren einzuleiten.

[14] Was unter dieser „ausgewählten Stichprobe“ zu verstehen ist, erläuterte das BMWK nicht.

[15] Der Umgang mit Begünstigten, die sich nicht zurückmelden, ist noch nicht geklärt.

[16] Der Umgang mit Begünstigten, die sich nicht zurückmelden, und das Verfahren für Rückforderungen sind – nach der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 17. März 2023 – noch nicht geklärt.

[17] Das Rückmeldeverfahren wird nur auf Begünstigte angewendet, die nach dem 2. April 2020 Soforthilfe beantragt haben.

- Rückmeldeverfahren mit Rückmeldepflicht nur für Begünstigte, die bei Selbstüberprüfung eine Überzahlung festgestellt haben:
  Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Schleswig-Holstein.
- Länder, die bislang ausschließlich Stichprobenprüfungen vornehmen:
  Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt. Die Stichprobenprüfungen sind noch nicht in allen Ländern abgeschlossen.

Unklar ist bei verschiedenen Ländern, wie mit den Begünstigten umgegangen wird, die sich nicht zurückmelden.

Die Antragsfrist für das Bundesprogramm endete am 31. Mai 2020. Um jetzt noch zusätzliche Kontrollmaßnahmen gegenüber allen Ländern durchzusetzen, ist der Bund bereit, den Ländern pauschal 3 % der erzielten Rückflüsse für ihren Verwaltungsaufwand zu belassen. Die Verhandlungen mit den Ländern über zusätzliche Kontrollmaßnahmen dauern an.

(2) Das BMWK hatte sich auch drei Jahre nach Ende der Antragsfrist keinen genauen Überblick über die Soforthilfen verschafft. Anhand der Daten, die die Länder erfasst hatten, ist das BMWK bis heute nicht in der Lage, schlüssig und vollständig festzustellen, wie viele Rückzahlungen in welchem Volumen bereits geleistet und zurückgefordert wurden und wie viele Rückzahlungen in welchem Volumen noch zu erwarten sind.

Der Bundesrechnungshof sieht zwar, dass das BMWK zwischenzeitlich versucht hat, sich ein Bild über die Lage zu verschaffen. Die Struktur der vom BMWK erstellten Auswertung ist auch grundsätzlich geeignet, die unterschiedlichen Stichprobenprüfungen und die Rückmeldeverfahren der Länder darzustellen. Der Umfang unangemessen hoher Entschädigungen und das voraussichtliche Rückforderungspotenzial der Soforthilfen lassen sich jedoch aus den Angaben der Länder nicht ableiten, weil die Daten nicht nachvollziehbar, teilweise unvollständig und widersprüchlich sind. So konnte das BMWK beispielsweise aus den Angaben zu Rückzahlungen (freiwillig, aufgrund von Rückforderungen in Rückmeldeverfahren, aufgrund von Rückforderungen aus Stichprobenprüfungen) nicht ermitteln, wie viele Fälle unangemessen hoch entschädigt worden waren und aus welchen Verfahren wie viele Rückzahlungen bereits geleistet oder noch offen waren. Das BMWK konnte lediglich festhalten, dass möglicherweise zwischen 80 und 99 % der Begünstigten bei den Stichprobenprüfungen nicht erfasst und zwischen 53 bis 78 % der Begünstigten bei den nicht verpflichtenden Rückmeldeverfahren keiner Kontrolle unterzogen werden. Dass sich das BMWK in Kenntnis der unzureichenden Vorgaben und drei Jahre nach Ende des Programmes immer noch kein genaues und verlässliches Lagebild verschafft hat, ist unverständlich und nicht hinnehmbar. Bis heute fehlen ihm die Grundlagen, um Rückforderungen gegenüber den Ländern durchsetzen zu können.

Dieses Versäumnis stellt zudem einen Verstoß gegen die Pflichten des oder der Beauftragten für den Haushalt nach § 9 BHO dar. Entsprechungen findet § 9 BHO auch in den Landeshaushaltsordnungen. Zu den Pflichten der oder des Beauftragten für den Haushalt gehört es danach u. a., sicherzustellen, dass Einnahmen und Ausgaben nach den für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätzen bewirtschaftet werden. Sie

oder er hat insbesondere darauf hinzuwirken, dass die Einnahmen rechtzeitig und vollständig erhoben werden, die zugewiesenen Ausgaben nicht überschritten werden und der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet wird. An diesen Vorgaben hat sich auch der Nachweis der bestimmungsgemäßen Verwendung der Bundesmittel auszurichten. Die Vorgaben in den Verwaltungsvereinbarungen und Vollzugshinweisen sowie die mit den Ländern vereinbarten Mindestanforderungen genügen nicht, um diesen Nachweis nach § 9 BHO zu führen.

Bei dem Versuch, einen genauen Überblick über die Soforthilfen zu erhalten, hat das BMWK bisher wenig strukturiert und – insbesondere für die Länder – kaum nachvollziehbar gehandelt. Dies und die Versäumnisse bei der Ausgestaltung der Soforthilfen (siehe Nummer 2) sind ursächlich dafür, dass bislang keine Grundlage für gezielte Verhandlungen mit den Ländern vorhanden ist. Die Fragenkataloge des BMWK waren für die Länder zwar zum Teil mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden, die notwendigen Erkenntnisse als Grundlage für das weitere Vorgehen haben sie aber nicht erbracht. Dies lag u. a. daran, dass die Länder – mit Ausnahme Bayerns – keine repräsentativen Stichprobenprüfungen derart durchgeführt haben, dass mittels Methoden der schließenden Statistik Erkenntnisse aus der Stichprobe auf die Gesamtheit aller Zahlungen hätten übertragen werden können. Die Stichprobenprüfungen nur unter Einhaltung der vereinbarten Mindestanforderungen konnten keine repräsentativen Ergebnisse erbringen. Anstatt sich mit den Ländern auf ungeeignete Mindestanforderungen zu verständigen, hätte das BMWK Zufallsstichproben und die Parameter für eine Intervallschätzung mit den Ländern vereinbaren müssen. Repräsentativ ist eine Stichprobe dann, wenn sie so gewählt ist, dass allgemeingültige Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit, also alle Fälle, gezogen werden können. Dafür müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein:

- Passende Definition der Grundgesamtheit, also die Bestimmung der Datengrundlage, über die eine Aussage getroffen werden soll. Das ist z. B. die Menge aller Empfänger der Billigkeitsleistung.
- Verwendung eines Zufallsverfahrens zur Auswahl der Stichprobe aus der Grundgesamtheit, derart, dass jedes Element der Grundgesamtheit mit gleicher Wahrscheinlichkeit in die Stichprobe gelangen kann.
- Festlegung von Parametern für eine Intervallschätzung, mit der von Erkenntnissen aus der Stichprobe auf die Grundgesamtheit geschlossen werden soll. Die wesentlichen Parameter sind das Konfidenzniveau und das Prognoseintervall.

Mit einer Auswertung nach den Methoden der schließenden Statistik hätten dem BMWK und den Ländern Informationen vorgelegen, anhand derer sie mittels Intervallschätzung plausible Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit hätten ziehen können. Auf dieser Grundlage hätte das BMWK – ggf. auch individuelle – Folgemaßnahmen je Land ableiten können. Bayern hat – auch vor dem Hintergrund, dass es die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel nachzuweisen hat – das Ergebnis der Zufallsstichprobe für plausibel genug gehalten, um ein verpflichtendes Rückmeldeverfahren einzuleiten. Bei einem Stichprobenumfang von jeweils rund 1 600 Fällen pro Land wäre die Durchführung einer repräsentativen Stichprobe für alle Länder ein vertretbarer Aufwand gewesen. Die

daraus gewonnenen Erkenntnisse wären eine geeignete Verhandlungsgrundlage für die je Land individuell erforderlichen Folgemaßnahmen gewesen.

Der Erlass der Bewilligungsbescheide für die Soforthilfen des Bundes liegt inzwischen teilweise über drei Jahre zurück. Das BMWK hat durch seine Versäumnisse mögliche Rückforderungsverfahren gegenüber den Begünstigten zeitlich erheblich vom Antrags- und Bewilligungsverfahren entkoppelt. Je länger die Verfahren zeitlich auseinanderliegen, umso stärker fällt ein möglicher Vertrauensschutz der Begünstigten ins Gewicht. Auch der Bundesrechnungshof sieht vor diesem Hintergrund das Risiko, dass die möglichen Rückforderungen von Soforthilfen an § 48 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes oder der entsprechenden Vorschrift des jeweils anwendbaren Landesrechts scheitern. Danach darf ein begünstigender Verwaltungsakt nicht zurückgenommen werden, wenn Begünstigte auf seinen Fortbestand vertraut haben und ihr Vertrauen schutzwürdig ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die gewährten Leistungen bereits verbraucht wurden.

(3) Der Bundesrechnungshof hat dem BMWK empfohlen nach dessen Versäumnissen, bei der Realisierung des Rückforderungspotenzials endlich planvoll vorzugehen:

- Es muss sich umgehend einen genauen Überblick über die Soforthilfen verschaffen.
- Es muss einen methodisch geeigneten, plausiblen Ansatz und einen Zeitplan für den Bund und die Länder ausarbeiten.
- Es muss insbesondere festlegen, was aus Bundessicht das Ziel der repräsentativen Stichprobenprüfungen sein soll und wie diese methodengerecht durchzuführen sind.
- Anhand von Auswertungen auf der Grundlage der repräsentativen Stichprobenprüfungen muss es die Folgemaßnahmen für die einzelnen Länder bestimmen.
- Bei statistisch signifikanten Hinweisen auf unangemessen hohe Entschädigungen sollte es beispielsweise verpflichtende Rückmeldeverfahren nach dem Beispiel Bayerns vorsehen. Bei weniger signifikanten Abweichungen könnten ggf. Erinnerungsschreiben ausreichend sein.
- Um die Länder jetzt dazu zu bewegen, diese methodisch entwickelten Lösungswege umzusetzen, kann es sinnvoll sein, ihnen einen Teil des Verwaltungsaufwands zu erstatten.

Auch damit wird es jedoch dem BMWK und den Ländern kaum gelingen, das gesamte Rückforderungspotenzial zu realisieren. In Abhängigkeit von den Ergebnissen repräsentativer Stichprobenprüfungen, noch durchzuführender Rückmeldeverfahren sowie den sich daraus ergebenden Rückforderungsverfahren muss das BMWK ermitteln, in welchem Umfang Ansprüche auf Rückforderungen noch erfüllbar sind. Soweit Ansprüche des Bundes gegenüber den Ländern auf Rückforderungen uneinbringlich sind, muss das BMWK ein Verfahren zur Veränderung von Ansprüchen nach § 59 BHO einleiten.

(4) Das BMWK hat ausgeführt, dass es durch die Berichterstattung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle stets aktuell und umfassend über die Durchführung der Corona-Soforthilfe in den jeweiligen Ländern informiert gewesen sei. Wegen der zunächst zurückgestellten Kontrollmaßnahmen habe das BMWK im Jahr 2022 zusätzlich vorläufige Detailinformationen aus den Stichprobenprüfungen und Rückmeldeverfahren erhoben. Dass

diese Informationen nicht exakt zwischen den Ländern vergleichbar sind, sei auf unterschiedliche, länderspezifische Bewilligungs- und Kontrollmaßnahmen zurückzuführen. Es hätte aber damit im September 2022 die notwendige Grundlage für eine Einschätzung der Gesamtlage im Hinblick auf mögliche Überkompensationen vorgelegen, die für die weiteren Abstimmungen mit den Ländern genutzt wurde.

Zwischenzeitlich habe das BMWK sich mit 13 Ländern auf umfassende Rückmeldeverfahren mit Rückforderung der zu viel ausgezahlten Hilfen verständigt. Dafür beteilige sich der Bund pauschal an den Verwaltungskosten in Höhe von 3 % der Rückflüsse. So könne die bestimmungsgemäße Verwendung der Corona-Soforthilfe nach Durchführung und Abschluss der noch ausstehenden Rückmeldeverfahren sichergestellt werden.

Mit drei Ländern habe das BMWK bislang keine Vereinbarung treffen können. Hessen habe sich noch nicht rückgeäußert. Berlin habe mitgeteilt, dass es eine Anpassung der Verwaltungsvereinbarung nach Abwägung der zu erwartenden Rückflüsse und der voraussichtlichen Verwaltungskosten für nicht wirtschaftlich erachtet. Nach aktueller Einschätzung des BMWK wäre eine repräsentative Stichprobenprüfung jedoch in Berlin zu erwägen und wird Gegenstand der ausstehenden Gespräche zwischen BMWK und Berlin sein.

Abschließende Zahlen zu Rückflüssen und Überkompensationen seien erst mit dem Einreichen der Schlussberichte zu erwarten, die nunmehr bis zum 31. Dezember 2025 vorzulegen sind. Sollte sich herausstellen, dass Rückforderungsansprüche uneinbringlich sind, wird das BMWK die Einleitung eines Verfahrens zur Veränderung von Ansprüchen nach § 59 BHO prüfen.

(5) Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMWK inzwischen mit der Mehrzahl der Länder umfassende Rückmeldeverfahren vereinbart hat. Auf deren Grundlage sollte es dem BMWK möglich sein, sich den notwendigen genauen Überblick über die zu erwartenden Rückzahlungen zu verschaffen.

Der Bundesrechnungshof stimmt dem BMWK zu, dass insbesondere mit Berlin ein verpflichtendes Rückmeldeverfahren oder zumindest eine repräsentative Stichprobe zu vereinbaren ist. Die Entscheidung über das wirtschaftliche Verwaltungshandeln hinsichtlich der Bundesmittel liegt in der Verantwortung des Beauftragten für den Haushalt des BMWK. Weil Hessen bislang nur eine Verpflichtung zur Selbstüberprüfung und Meldung bei maßgeblichen Veränderungen durch die Begünstigten vorsieht, sollte das BMWK auch für Hessen ein verpflichtendes Rückmeldeverfahren durchsetzen.

Bei uneinbringlichen Rückforderungsansprüchen hat das BMWK das haushaltsrechtlich vorgesehene Verfahren nach § 59 BHO einzuleiten.

4 Abgrenzung der Hilfsprogramme der Länder vom Bundesprogramm

(1) Bereits vor dem Inkrafttreten des Bundessoforthilfeprogramms hatten einige Länder eigene Hilfsprogramme aufgelegt. Die Verwaltungsvereinbarungen und Vollzugshinweise sehen vor, dass die Länder ihre bereits zuvor geleisteten eigenen Hilfen durch Bundesmittel ersetzen können, soweit die Voraussetzungen des Bundesprogramms vorliegen.[18] Am 8. April 2020, kurz nachdem die Auszahlungen der Soforthilfe des Bundes angelaufen waren, wies das BMWK gegenüber den Ländern darauf hin, dass klar festgelegt sei, wer antragsberechtigt ist und welcher Liquiditätsbedarf aus Bundesmitteln finanziert werden dürfe. Weitergehende Hilfen seien ausschließlich aus Landesmitteln zu finanzieren, z. B. für Personal- und Lebenshaltungskosten. Das BMWK betonte das gemeinsame Interesse, insoweit auf eine saubere Trennung zu achten. Für geleistete Zahlungen, die nicht von der Soforthilfe des Bundes gedeckt seien, bat es die Länder um eine separate Abrechnung. In einer Leitungsvorlage informierte das zuständige Fachreferat, dass Abstimmungsbedarf zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der Erstattung der Landeshilfen aus Bundesmitteln bestehe. Viele Länder hätten die Erwartung, dass sie von der Möglichkeit, ihre bereits geleisteten eigenen Hilfen durch Bundesmittel zu ersetzen, im Rahmen der Förderhöchstbeträge „pragmatisch“ Gebrauch machen könnten – und zwar auch in Fällen, in denen der Wortlaut des später entstandenen Regelwerks des Bundes nicht vollständig dem des jeweiligen Landes entspreche. Eine diesbezüglich von Niedersachsen erbetene schriftliche Bestätigung der gewünschten Verfahrensweise sei vom zuständigen Fachreferat nicht erteilt worden. Auch andere Länder hätten auf Abgrenzungsprobleme zwischen Bundes- und Landesmitteln in der Startphase hingewiesen, die nachträglich kaum trennscharf abzubilden seien.

Einige Länder schlugen dem BMWK bereits in den Jahren 2020 und 2021 vor, die ausgegebenen Landes- und Bundesmittel über eine anteilige Abrechnung dem Land oder dem Bund zuzuordnen.

Im März 2023 lässt sich der Sachstand wie folgt zusammenfassen:

- In acht Ländern liegt keine Abgrenzungsproblematik vor, weil diese Länder keine Landesprogramme aufgelegt hatten oder eine klare Trennung zwischen dem Bundes- und dem jeweiligen Landesprogramm möglich ist.[19]
- Gegenüber Baden-Württemberg, Bayern und Brandenburg stimmte das BMWK dem jeweils vorgeschlagenen Berechnungsansatz zur Trennung von Bundes- und Landesmitteln zu:

[18] Artikel 2 Absatz 3 der Verwaltungsvereinbarung und Nummer I.4 der Vollzugshinweise.

[19] Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

- Baden-Württemberg verwies auf ein vom Landesrechnungshof Baden-Württemberg entwickeltes Berechnungsmodell auf Grundlage einer repräsentativen Stichprobe. Es stimmte der vorgeschlagenen Aufteilung von Bundes- und Landesmitteln zu.
- Bayern ermittelte über eine Auswertung der im elektronischen Verfahren erteilten Bewilligungen den prozentualen Anteil geleisteter Soforthilfe des Bundes. Das BMWK stimmte zu, diesen prozentualen Anteil auch auf die Bewilligungen zu übertragen, die zu Beginn der Soforthilfeprogramme noch nicht im elektronischen Verfahren erfasst worden waren.
- Brandenburg ermittelte die prozentuale Aufteilung von Bundes- und Landesmitteln für die erste Förderphase aus einer Stichprobe von 5 %. Aus dem Abschlussbericht Brandenburg geht nicht hervor, inwieweit der prozentualen Aufteilung von Bundes- und Landesmitteln eine repräsentative Stichprobe zugrunde lag.

- Gegenüber Niedersachsen machte das BMWK deutlich, dass es erforderlich sei, die Berechnung des mit Bundesmitteln erstattungsfähigen Betrages durch eine repräsentative und nach anerkannten Methoden ermittelte Stichprobe vorzunehmen. Dem BMWK liegt hierzu noch kein Ergebnis vor.
- Berlin entwickelte ein Stichprobenkonzept, auf dessen Grundlage eine „repräsentative Anzahl von Verfahren“ daraufhin geprüft werden sollte, in welchem Umfang Personalkosten und entgangene Unternehmerlöhne durch Bundesmittel finanziert wurden und insoweit nicht vom Bundessoforthilfeprogramm gedeckt waren. Mit Berlin erzielte das BMWK bisher keine Einigung. Laut BMWK hat Berlin das Bundesprogramm noch nicht abschließend geprüft. Eine vom BMWK erbetene ergänzende Stellungnahme steht noch aus.
- Für die drei verbleibenden Länder[20], in denen eine Abgrenzungsproblematik besteht, liegen bisher keine Vorschläge vor. Das BMWK beabsichtigt, mit diesen Ländern über Konzepte zu Kontrollmaßnahmen zur Abgrenzung zum jeweiligen Landesprogramm zu verhandeln.

Aus Sicht des BMWK kann ein abschließendes Ergebnis aller Länder zur Höhe der zugewiesenen und ausgegebenen Bundes- und Landesmittel erst mit den Schlussberichten Ende 2025 vorliegen.

(2) Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass das BMWK dem Anliegen verschiedener Länder entgegengetreten ist, die Erstattung der von ihnen vor Inkrafttreten des Bundesprogramms aus Landesmitteln geleisteten Hilfe großzügig zu handhaben. Es hat sich zurecht auf den eindeutigen Wortlaut der Verwaltungsvereinbarung berufen, wonach ein Ersatz aus Bundesmitteln nur möglich ist, soweit die Voraussetzungen des Bundesprogramms vorliegen. Deshalb müssen die Länder nachweisen, dass sie die Bundesmittel ausschließlich für die eigenen Hilfen verwendet haben, die auch vom Bundesprogramm gedeckt waren. Sie sind insoweit auch für die sachgerechte Trennung von Bundes- und Landesmitteln verantwortlich. Das BMWK ist als Beauftragter für den Haushalt nach § 9 BHO aber dafür verantwortlich, dass die Bundesmittel nach § 7 BHO wirtschaftlich, sparsam und zweckgerecht

[20] Bremen, Thüringen und Nordrhein-Westfalen.

verwendet werden. Deshalb muss es prüfen und sicherstellen, dass von den Ländern aus dem Bundeshaushalt abgerufene Mittel auch für das Bundessoforthilfeprogramm verwendet wurden. Aus dem Bundeshaushalt abgerufene Mittel, die diese Anforderungen nicht erfüllen, muss es von den Ländern zurückfordern und dem Bundeshaushalt zuführen.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMWK sich mit drei Ländern auf Berechnungsansätze verständigt hat. Die Berechnungsmodelle sind allerdings mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, soweit sie nicht auf repräsentativen Stichproben beruhen. Zwar ließen sich auch aus repräsentativen Stichproben nur Näherungswerte in Form einer Intervallschätzung ableiten. Dennoch hätte das BMWK bei der Abgrenzungsproblematik darauf bestehen müssen. Auf Grundlage repräsentativer Stichproben sind mit vertretbarem Aufwand Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit möglich (siehe Nummer 3). Rückforderungsansprüche gegenüber den Ländern könnte das BMWK so plausibel begründen. Letztlich kann es allerdings auch damit nicht gelingen, die Bundes- von den Landesmittel trennscharf abzugrenzen. Diese Abgrenzungsproblematik hätte der Bund von vorneherein vermeiden können, wenn er eine rückwirkende Erstattung der bereits von den Ländern geleisteten Hilfen nicht zugelassen hätte.

(3) Der Bundesrechnungshof hat dem BMWK empfohlen, zumindest in den Ländern, mit denen es noch keine anderweitigen Vereinbarungen getroffen hat, auf repräsentativen Stichproben zur Abgrenzung der Bundes- von den Landesmitteln zu bestehen. Die sich daraus ergebenden Rückforderungsansprüche gegenüber den Ländern muss der Bund durchsetzen.

(4) Das BMWK hat erläutert, dass die Zustimmung aller Länder zu der Verwaltungsvereinbarung davon abhing, dass bereits geleistete Soforthilfen ersetzt werden können, soweit sie die Voraussetzung des Bundesprogramms erfüllen. Der Bund habe insoweit keine Wahl gehabt, als die rückwirkende Erstattung von Landesmitteln zu akzeptieren.

Das BMWK hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass repräsentative Stichproben zur Abgrenzung von Bundes- und Landesmitteln geeignet sind. Die mit den Ländern abgestimmten Methoden stellten aber ebenfalls sicher, dass nach den Landesregelungen ausgereichte Hilfen, die nicht den Bedingungen des Bundesprogramms entsprechen, an den Bundeshaushalt zurückgeführt werden. Die jeweilige Methode zur Abgrenzung der Mittel sei im Einzelfall zu bewerten. Das BMWK sei im engen Austausch mit den Ländern, um eine sachgerechte Abgrenzung zwischen Bundes- und Landesprogrammen zu erreichen, und so die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Bundesmittel sicherzustellen.

Nach aktuellem Stand sei die Abgrenzung von Bundes- und Landesmitteln und die Rückführung von Bundesmitteln lediglich in den Ländern Bremen, Thüringen, Berlin und Nordrhein-Westfalen noch nicht abschließend geklärt. Mit ihnen sei das BMWK weiterhin im Austausch, um die bestimmungsgemäße Verwendung der Bundesmittel sicherzustellen.

(5) Auch wenn das BMWK dem Bundesrechnungshof hinsichtlich des Nutzens repräsentativer Stichproben zustimmt, beabsichtigt es, mit den Ländern Bremen, Thüringen, Berlin und Nordrhein-Westfalen individuelle Berechnungsansätze zu vereinbaren.

Der Bundesrechnungshof hält ungeachtet dessen weiterhin repräsentative Stichprobenprüfungen für das geeignete Mittel, die Bundes- von den Landesmitteln hinreichend präzise abzugrenzen. Soweit das BMWK andere Verfahren nutzt, muss es sicherstellen, dass eine präzise Abgrenzung gewährleistet ist und damit eine verlässliche Grundlage vorhanden ist, um Bundesmittel ggf. zurückzufordern. Bei den nun gewählten Berechnungsverfahren bleibt nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes offen, ob und inwieweit dem BMWK dies gelingt. Über den Fortgang wird sich der Bundesrechnungshof zu gegebener Zeit informieren.

Ehmann Dr. Steuer

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.