Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

Corona-Überbrückungshilfen: Ausgestaltung und Zugangsvoraussetzungen

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 - 0000468 Bonn, den 25. Mai 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Ausgangslage	7
1.1	Ausgestaltung und Umsetzung	7
1.2	Veranschlagung im Bundeshaushalt und Inanspruchnahme	10
2	Rechtsgrundlage	11
3	Finanzierung	15
4	Abgrenzung	18
4.1	Abgrenzung zu Hilfsprogrammen der Länder	18
4.2	Abgrenzung zum Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)	20
5	Zugangsvoraussetzungen	23
5.1	Branchenspezifische Regelungen	23
5.2	Förderfähige Kosten	28
5.3	Betriebsaufgabe oder Insolvenz	30
6	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	33

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüfte beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), vormals Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, die Ausgestaltung und Zugangsvoraussetzungen der Corona-Überbrückungshilfen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMWK stellen wir folgende Prüfungsergebnisse abschließend fest:

0.1 Die Verwaltung musste bereits im April 2020 davon ausgehen, dass die epidemische Lage von nationaler Tragweite weiter andauern würde und weitere Unternehmenshilfen notwendig werden. Das BMWK hätte deshalb spätestens Mitte 2020 prüfen müssen, ob die weiteren Corona-Unternehmenshilfen einer gesetzlichen Regelung vorbehalten sein sollten.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMWK daher empfohlen, in einem solchen Fall künftig gesetzliche Regelungen zu prüfen, insbesondere dann, wenn das Ziel der volkswirtschaftlichen Stabilisierung gegenüber einer individuellen Schadensmilderung dominiert.

Das BMWK führte an, eine gesetzliche Regelung hätte zu einem Verzug der Auszahlung der Überbrückungshilfen geführt. Es hat jedoch eingeräumt, dass in vergleichbaren Situationen gesetzliche Regelungen für staatliche Hilfen zu prüfen sind.
Der Bundesrechnungshof merkt an: Andere Gesetzgebungsvorhaben zeigen, dass die Prüfung einer gesetzlichen Regelung nicht zwingend einen Verzug bedeutet hätte.
Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die haushaltsrechtlich erforderliche Prüfung einer gesetzlichen Regelung künftig vornehmen (Nummer 2).

0.2 Die Überbrückungshilfen werden vollständig vom Bund finanziert. Die Wirtschaftsförderung ist jedoch regelmäßig eine Zuständigkeit der Länder. Eine Finanzierungsbeteiligung der Länder hat das BMWK gleichwohl nicht in Erwägung gezogen. Soweit die Finanzierung der Überbrückungshilfen durch den Bund zulässig ist, hätte das BMWK klären müssen, ob sich hieraus auch eine alleinige Finanzierungszuständigkeit ergibt. Bei einer beispielsweise paritätischen Beteiligung der Länder hätte der Bund Ausgaben von bis zu 19,2 Mrd. Euro vermeiden können.

Der Bundesrechnungshof hat es für unabdingbar gehalten, dass das BMWK künftig in vergleichbaren Situationen prüft, in welcher Form und in welchem Umfang die Länder an finanziellen Hilfen zu beteiligen sind.

Das BMWK hat eingeräumt, eine Finanzierungsbeteiligung der Länder nicht geprüft zu haben und will künftig die Empfehlung des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof merkt an, dass das BMWK mit seinem Handeln den finanziellen Handlungsspielraum des Bundes in beträchtlichem Umfang und unnötig

eingeschränkt hat. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK die Länder künftig bei entsprechenden finanziellen Hilfen beteiligen wird (Nummer 3).

0.3 Die Zuschüsse aus den Unterstützungsprogrammen des Bundes und der Länder sollen gegeneinander angerechnet werden, wenn sich Leistungszweck und -zeitraum überschneiden. Die mit den Ländern abgestimmte Regelung des BMWK lässt jedoch offen, welche Gebietskörperschaft vorrangig zur Zahlung heranzuziehen ist. Das BMWK hat die Finanzierungzuständigkeit zwischen Bund und Ländern nicht hinreichend voneinander abgegrenzt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Bundeshilfen von gleichartigen Länderhilfen anhand sachlicher Kriterien abzugrenzen.

Das BMWK hat dargelegt, dass die Länderhilfen stets auf die Corona-Wirtschaftshilfen des Bundes angerechnet würden, wenn sich Leistungszweck und -zeitraum überschneiden. Es will künftig in vergleichbaren Situationen eine umfassende Abstimmung mit den Ländern vornehmen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass durch diese umfassende Abstimmung mit den Ländern Überschneidungen bei Leistungszweck und -zeitraum von vornherein ausgeschlossen werden (Nummer 4.1).

0.4 Seit der Überbrückungshilfe III können auch größere Unternehmen Überbrückungshilfe beantragen. Es kann dadurch zu einer Überschneidung mit den Stabilisierungsmaßnahmen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) kommen. Wenn Unternehmen Überbrückungshilfen als Tilgungsleistung für den WSF nutzen müssen, entspricht dies nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben für Billigkeitsleistungen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, unterschiedliche Unterstützungsleistungen klarer voneinander abzugrenzen.

Den Einsatz von Überbrückungshilfen als Tilgungsleistung für den WSF hat das BMWK mit der Subsidiarität des WSF begründet. Es will die Empfehlung des Bundesrechnungshofes künftig aber berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof weist noch einmal darauf hin, dass Billigkeitsleistungen nicht als Tilgung für den WSF genutzt werden dürfen. Er erwartet, dass das BMWK seine Zusage künftig umsetzt (Nummer 4.2).

0.5 Die Überbrückungshilfen sollten branchenneutral gestaltet sein. Im Zeitverlauf hat das BMWK branchenspezifische Regelungen erlassen, ohne für die entsprechenden Branchen einen höheren Schaden oder Nachteil zu belegen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMWK empfohlen, branchenspezifische Regelungen künftig anhand sachlicher Kriterien zu bestimmen und auch deren Erfolg zu bewerten.

Das BMWK ist erneut auf die Situation besonders betroffener Branchen eingegangen. Solche Branchen sollen weiterhin in allgemeinen Hilfsprogrammen berücksichtigt werden, wenn dies sachlich geboten ist.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ausführungen des BMWK zur Kenntnis. Ungeachtet seiner aktuellen Erkenntnisse zu den besonders betroffenen Branchen muss das BMWK künftig bereits vor der Einführung branchenspezifischer Regelungen den Nachweis besonderer Betroffenheit erbringen und überprüfbare Indikatoren zur Bewertung des Erfolgs solcher branchenspezifischen Regelungen festlegen (Nummer 5.1).

0.6 In einer sogenannten Positivliste sind die erstattungsfähigen Fixkosten aufgeführt. Dazu gehören u. a. Investitionen in die Digitalisierung und in bauliche Maßnahmen zur Umsetzung von Hygienekonzepten. Mit der Förderung von Investitionen in die Digitalisierung oder in bauliche Maßnahmen, die Unternehmen ohne diese finanzielle Unterstützung möglicherweise nicht getätigt hätten, hat das BMWK höhere Hilfszahlungen verursacht. Außerdem steht die Förderung derartiger Investitionen nicht im Einklang mit dem haushaltsrechtlichen Zweck von Billigkeitsleistungen als Schadensausgleich.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftig Entschädigungsleistungen von anderweitigen Förderprogrammen, etwa zur Investitions- oder Technologieförderung, abzugrenzen.

Das BMWK hat ausgeführt, es habe solche Investitionen gefördert, die den Unternehmen ermöglichen, ihren Geschäftsbetrieb während der Pandemie aufrechtzuerhalten. Hierdurch habe sich der entstehende Schaden verringert und infolgedessen auch der Bedarf an staatlichen Hilfsleistungen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, dass eine Billigkeitsleistung einen entstandenen Schaden ausgleichen soll. Billigkeitsleistungen können nicht dafür genutzt werden, einen potenziellen Schaden mittels Förderung von Investitionen zu verhindern. Eine entsprechende Verfahrensweise ist haushaltsrechtswidrig. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung (Nummer 5.2).

0.7 Die Regelungen des BMWK können im Fall einer Betriebsaufgabe oder eines Insolvenzantrags Rückforderungsansprüche begründen, die kaum zu verwirklichen sind. Das BMWK kann außerdem nicht feststellen, ob und in welcher Höhe es zu Mitnahmeeffekten kam oder ob Unternehmen nur durch die Unternehmenshilfen „am Leben gehalten werden“.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWK darauf hingewiesen, dass Rückforderungsansprüche so zu regeln sind, dass sie auch durchsetzbar sind. Das BMWK muss außerdem dafür sorgen, dass es Fehlentwicklungen künftig erkennen und vermeiden kann.

Dem BMWK erschien es aufgrund der geringen Befriedigungsquoten in einem Insolvenzverfahren für vertretbar, auf etwaige Rückforderungsansprüche zu verzichten. Es hat eingeräumt, dass auch Unternehmen Überbrückungshilfen erhalten, die nicht wettbewerbsfähig sind. Für künftige Unterstützungsprogramme strebe es an, Fehlentwicklungen besser erkennen zu können.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK künftig bei Unterstützungsprogrammen für Verbesserungen sorgen wird (Nummer 5.3).

0.8 Das BMWK hat mögliche Alternativen zu den Überbrückungshilfen nicht untersucht und das Ziel der Überbrückungshilfen nicht überprüfbar beschrieben. Die notwendigen Kriterien und Verfahren für die später erforderliche Erfolgskontrolle der Überbrückungshilfen hat es nicht festgelegt. Es wird ihm so kaum gelingen, in der Erfolgskontrolle verlässliche Aussagen dazu zu treffen, inwieweit das Ziel der Überbrückungshilfen erreicht wurde und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, unverzüglich die Voraussetzungen für die haushaltsrechtlich erforderliche Erfolgskontrolle zu schaffen.

Das BMWK hat die Versäumnisse eingeräumt. Nachdem es die konzeptionellen Vorarbeiten für eine spätere Erfolgskontrolle abgeschlossen habe, werde die Erfolgskontrolle voraussichtlich ab der zweiten Jahreshälfte 2022 durchgeführt werden können. Der Bundesrechnungshof bittet das BMWK, ihm das Ergebnis der von ihm angekündigten Erfolgskontrolle zu den Corona-Unternehmenshilfen mitzuteilen (Nummer 6).

1 Ausgangslage

1.1 Ausgestaltung und Umsetzung

Der Bund reagierte auf die wirtschaftlichen Folgen der vom Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite u. a. mit der Entscheidung, betroffene Unternehmen finanziell zu unterstützen. Ende März 2020 legte der Bund zunächst Corona-Soforthilfen auf. Diese waren an Solo-Selbstständige, kleine Unternehmen, Freiberufler und Landwirte gerichtet, die in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten waren. Für einen Förderzeitraum[1] von drei Monaten ab Antragstellung (in den Monaten März, April und Mai 2020) konnten Solo-Selbstständige, kleine Unternehmen, Freiberufler und Landwirte einen einmaligen Zuschuss von 9 000 Euro bis fünf Beschäftigte oder 15 000 Euro bis zehn Beschäftigte erhalten.

An die Soforthilfe knüpfte der Bund zunächst mit der „Überbrückungshilfe für kleine und mittelständische Unternehmen, die ihren Geschäftsbetrieb im Zuge der Corona-Krise ganz oder zu wesentlichen Teilen einstellen müssen“ (Überbrückungshilfe I) an.[2] Diese galt ebenfalls für einen Zeitraum von drei Monaten. Es folgten weitere Überbrückungshilfeprogramme. Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die Überbrückungshilfen I bis III Plus.

[1] Sofern sich Förderzeitraum von Soforthilfe und Überbrückungshilfe I überschneiden, ist die Soforthilfe entsprechend anzurechnen, siehe u. a. Ziffer 4.6 der FAQ zur Überbrückungshilfe I.

[2] Vgl. Eckpunkte „Überbrückungshilfe für kleine und mittelständische Unternehmen, die ihren Geschäftsbetrieb im Zuge der Corona-Krise ganz oder zu wesentlichen Teilen einstellen müssen“ vom 12. Juni 2020.

Tabelle 1

Übersicht über die Corona-Überbrückungshilfen

	Überbrückungshilfe I	Überbrückungshilfe II	Überbrückungshilfe III	Überbrückungshilfe III Plus
Zeitraum	Juni 2020 – August 2020	September 2020 – Dezember 2020	November 2020 – Juni 2021	Juli 2021 – Dezember 2021
Antragsberechtigt	Kleine und mittelständische Unternehmen, Soloselbstständige, Angehörige der freien Berufe		Unternehmen, Soloselbstständige, Angehörige der freien Berufe	
Antragsvoraussetzung	Umsatzeinbruch April und Mai 2020 durchschnittlich min. 60 %	Umsatzeinbruch April bis August 2020 min. 50 % in zwei zusammenhängenden Monaten oder min. 30 % im Durchschnitt	Umsatzeinbruch min. 30 % in einem Monat des Förderzeitraums	
Förderung	80 % der förderfähigen Fixkosten bei Umsatzeinbruch > 70 % 50 % der förderfähigen Fixkosten bei Umsatzeinbruch ≥ 50 % und ≤ 70 % 40 % der förderfähigen Fixkosten bei Umsatzeinbruch ≥ 40 % und < 50 %	90 % der förderfähigen Fixkosten bei Umsatzeinbruch > 70 % 60 % der förderfähigen Fixkosten bei Umsatzeinbruch ≥ 50 % und ≤ 70 % 40 % der förderfähigen Fixkosten bei Umsatzeinbruch ≥ 30 % und < 50 %	100 % der förderfähigen Fixkosten bei Umsatzeinbruch > 70 % (bzw. 90 % bei Kosten aus Sonderregelung für Veranstaltungs- und Kulturwirtschaft und Pyrotechnik) 60 % der förderfähigen Fixkosten bei Umsatzeinbruch ≥ 50 % und ≤ 70 % 40 % der förderfähigen Fixkosten bei Umsatzeinbruch ≥ 30 % und < 50 %	
Maximale Förderhöhe	50 000 Euro pro Monat 5 000 Euro bis 10 Beschäftigte 3 000 Euro bis 5 Beschäftigte	50 000 Euro pro Monat	10 Mio. Euro pro Monat	

Quelle: www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de .

Die Überbrückungshilfen III und III Plus sind inhaltlich weitgehend deckungsgleich. Beide Programme ermöglichen zusätzlich zu der Fixkostenerstattung einen Eigenkapitalzuschuss.[3] Voraussetzung ist ein Umsatzeinbruch von mindestens 50 % in mindestens drei Monaten. Der Eigenkapitalzuschuss orientiert sich an den förderfähigen Fixkosten. Er ist gestaffelt und wird im jeweiligen Monat des Erreichens der Schwelle gewährt:

- 25 % Zuschuss bei drei Monaten Umsatzeinbruch,
- 35 % Zuschuss bei vier Monaten Umsatzeinbruch,
- 40 % Zuschuss bei fünf oder mehr Monaten Umsatzeinbruch.

Neu bei der Überbrückungshilfe III Plus ist eine „Restart-Prämie" für die Monate Juli, August und September 2021. Diese ermöglicht Zuschüsse zu Personalkosten, sofern ein Unternehmen Personal aus der Kurzarbeit holt, neu einstellt oder anderweitig die Beschäftigung erhöht.

In einer Pressemitteilung vom 24. November 2021 gab der Bundeswirtschaftsminister bekannt, dass das Instrument der Überbrückungshilfe III Plus als Überbrückungshilfe IV für die Monate Januar bis Ende März 2022 fortgeführt werde. Inzwischen ist der Zeitraum für eine mögliche Inanspruchnahme bis zum 30. Juni 2022 verlängert worden. In der Überbrückungshilfe IV ist der maximale Erstattungssatz von 100 auf 90 % verringert worden. Damit will das BMWK eine Selbstbeteiligung der Unternehmen sicherstellen.

Der Bund hat für die Überbrückungshilfeprogramme mit allen 16 Bundesländern im Wesentlichen gleichlautende Verwaltungsvereinbarungen abgeschlossen. Danach ist es Ziel der Überbrückungshilfen, Unternehmen, die aufgrund der Corona-Pandemie einen hohen Umsatzeinbruch zu verzeichnen haben, Liquiditätshilfe zu gewähren und sie so in der Existenz zu sichern.

Die Unternehmen stellen ihre Anträge über sogenannte prüfende Dritte (Steuerberater, Wirtschaftsprüfer oder Rechtsanwälte) über die vom Bund eingerichtete digitale Plattform www.ueberbrueckungshilfen-unternehmen.de. Zuständig für die Bewilligung und Auszahlung der Hilfen sind von den Ländern benannte Bewilligungsstellen. Diese entscheiden, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der Billigkeitsleistung vorliegen sowie über deren Höhe. Die Länder wurden ermächtigt, die für den Vollzug der Überbrückungshilfen erforderlichen Haushaltsmittel beim Bund abzurufen. Bei der Ausgestaltung des Antragsverfahrens und der Antragsprüfung ist das Land für angemessene und effektive Vorkehrungen zur

[3] Laut BMWK ist in Fällen langer Schließung regelmäßig ein mehr oder weniger starker Verzehr der Eigenkapitalbasis der Unternehmen festzustellen, da die laufenden Kosten eines Unternehmens über die reinen Fixkosten hinausgehen. Nachdem einige Wirtschaftszweige seit über einem halben Jahr geschlossen waren, sei aus Sicht des BMWK eine reine Kompensation der Fixkosten nicht mehr hinreichend. Daher wurde im April 2021 der Eigenkapitalzuschuss eingeführt, mit dem gezielt die Substanz dieser Unternehmen gestärkt werden soll. Mit der Einführung des Eigenkapitalzuschusses wurde Ziffer 8 des MPK-Beschlusses vom 23. März 2021 umgesetzt.

Verhinderung von Missbrauch und für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben verantwortlich. Die Bewilligungsstellen sind verpflichtet, die Anträge und Schlussrechnungen stichprobenartig zu kontrollieren. Anträge auf der beihilferechtlichen Grundlage der Allgemeinen Bundesregelung Schadensausgleich sind, ebenso wie Anträge mit Abschreibungen von Warenbeständen über 1 Mio. Euro, durch die Bewilligungsstellen der Länder einzeln zu prüfen.[4] Zuviel gezahlte Leistungen sind von den Bewilligungsstellen der Länder zurückzufordern. Nicht verbrauchte Mittel des Bundes sind nach der Schlussabrechnung zwischen den Ländern und dem Bund an den Bund zurückzuzahlen.

Die näheren Voraussetzungen für die Gewährung der Überbrückungshilfen, deren Höhe und weitere Einzelheiten sind in Vollzugshinweisen geregelt, die Anlage zu den Verwaltungsvereinbarungen sind. Darin sind die Antragsberechtigung, Höhe, Auszahlung und Verwendung sowie das Verfahren bei Antragstellung und nach Abschluss der Leistung festgelegt. Es ist danach die Aufgabe der Bewilligungsstellen, die Anträge und Schlussrechnungen sowie die Anrechnung anderer Hilfen zu prüfen. Die Bewilligung durch die zuständigen Stellen muss beihilfekonform erfolgen.

1.2 Veranschlagung im Bundeshaushalt und Inanspruchnahme

Für Corona-Hilfsprogramme sind in Kapitel 6002 mit den Nachtragshaushaltsgesetzen vom 27. März 2020 und 14. Juli 2020, dem Haushaltsgesetz vom 21. Dezember 2020 und dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 3. Juni 2021 Haushaltsmittel für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 veranschlagt worden. Tabelle 2 gibt einen Überblick.

[4] Ergänzende Verwaltungsvereinbarung „erweiterte Novemberhilfe“, „erweiterte Dezemberhilfe“, „Überbrückungshilfe III“ und „Überbrückungshilfe III Plus“ zwischen Bund und Ländern, Artikel 4.

Tabelle 2

Veranschlagung von Corona-Unternehmenshilfen in den Jahren 2020 und 2021 in Mio. Euro

Haushaltsansatz (Kapitel 6002)	Haushaltsgesetz 2020	Erstes Nachtrags-haushaltsgesetz 2020	Zweites Nachtrags-haushaltsgesetz 2020	Haushaltsgesetz 2021	Nachtragshaus-haltsgesetz 2021
Titel 683 01 Corona-Soforthil-fen für kleine Un-ternehmen und So-loselbstständige	k. A.	50 000	18 000	k. A.	k. A.
Titel 683 02 Corona-Überbrü-ckungshilfe für kleine und mittel-ständische Unter-nehmen (Jahr 2020) Corona-Unterneh-menshilfen (Jahr 2021)	k. A.	k. A.	24 600	39 500	65 000[a]

Erläuterung: [a] Davon 1 500 für den Sonderfonds für Kulturveranstaltungen.

Quelle: Haushaltsgesetz 2020, Nachtragshaushaltsgesetze vom 27. März und 14. Juli 2020, Haushaltsgesetz 2021 und Nachtragshaushaltsgesetz vom 3. Juni 2021.

Laut „Dashboard Deutschland“ [5] sind bisher (Stand 26. April 2022) insgesamt 69,5 Mrd. Euro an Corona-Unternehmenshilfen ausgezahlt worden, davon 39,7 Mrd. Euro für Überbrückungshilfen I, II, III, III Plus und IV.[6]

2 Rechtsgrundlage

(1) Ziel der Überbrückungshilfen ist es, Unternehmen, die aufgrund der staatlichen Maßnahmen infolge der vom Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite einen hohen Umsatzeinbruch zu verzeichnen haben, Liquiditätshilfe zu

[5] Das Dashboard Deutschland ist eine Online-Datenplattform des BMI, des BMF und des BMWK in Kooperation mit dem Statistischen Bundesamt. Vgl. hierzu https://www.dashboard-deutschland.de/#/themen/konjunktur_wirtschaft/konjunkturprogramm/data_corona_zuschuesse (zuletzt aufgerufen am 29. April 2022).

[6] Überbrückungshilfe I: 123 340 Anträge mit einem Volumen von 1,4 Mrd. Euro ausgezahlt,
Überbrückungshilfe II: 203 987 Anträge mit einem Volumen von 2,8 Mrd. Euro ausgezahlt,
Überbrückungshilfe III: 445 069 Anträge mit einem Volumen von 29,9 Mrd. Euro wurden bisher ausgezahlt,
Überbrückungshilfe III Plus: 194 868 Anträge mit einem Volumen von 5,0 Mrd. Euro wurden bisher ausgezahlt,
Überbrückungshilfe IV: 25 431 Anträge mit einem Volumen von 0,6 Mrd. Euro wurden bisher ausgezahlt.

gewähren und sie so in der Existenz zu sichern.[7] Die Überbrückungshilfen werden als Billigkeitsleistung nach § 53 BHO gewährt. Nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 1 zu § 53 BHO sind Billigkeitsleistungen finanzielle Leistungen des Bundes, auf die kein Anspruch besteht, die aber aus Gründen der staatlichen Fürsorge zum Ausgleich von Schäden und Nachteilen gewährt werden. Sie sollen nach VV Nummer 1.1 zu § 53 BHO in der Regel nur zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die ihre Ursache in einem Ereignis haben, das für den betroffenen Personenkreis nicht vorhersehbar war und von ihm auch nicht zu vertreten ist. Sollen Billigkeitsleistungen als Ausgleich für Härten gewährt werden, die sich auf Grund eines für die Verwaltung vorhersehbaren Ereignisses ergeben, ist zu prüfen, ob die geplanten staatlichen Hilfen einer gesetzlichen Regelung vorbehalten bleiben sollten.

Am 25. März 2020 hat der Deutsche Bundestag eine epidemische Lage von nationaler Tragweite von unbefristeter Dauer festgestellt. Deren Fortbestehen hat er seither mehrmals im Abstand von etwa drei Monaten erneut festgestellt, zuletzt am 25. August 2021. Am 25. November 2021 lief die vom Deutschen Bundestag festgestellte epidemische Lage von nationaler Tragweite aus.

Die Bundesregierung sowie die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder, Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) und weitere Angehörige von Regierung und Bundesverwaltung gingen bereits im April 2020 davon aus, dass die epidemische Lage von nationaler Tragweite Deutschland noch eine längere Zeit beschäftigen würde.[8]

Ob die Überbrückungshilfen einer gesetzlichen Regelung hätten vorbehalten sein sollen, prüfte das BMWK nicht. Das BMWK wies darauf hin, dass bei der Schaffung einer gesetzlichen Regelung und somit eines einklagbaren Rechtsanspruchs das Risiko bestanden hätte, die Auszahlung der Unternehmenshilfen unverhältnismäßig zu verzögern und Gerichte sowie Bewilligungsstellen über Jahre hinweg mit tausenden Klageverfahren zu überlasten.

Für steuerliche Maßnahmen wurde auf Initiative der Bundesregierung innerhalb von drei Wochen beispielsweise das Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz vom 19. Juni 2020) beschlossen.

(2) Es war für die Verwaltung ab April 2020 durchaus vorhersehbar, dass es erneut zu Betriebsschließungen kommen wird. Damit war grundsätzlich auch weiterer Hilfsbedarf für die erneut betroffenen Unternehmen absehbar. Von einer Unvorhersehbarkeit für die Verwaltung konnte demnach bereits seit April 2020 nicht mehr ausgegangen werden. Die Bundesregierung war selbst wesentlich daran beteiligt, Art, Dauer und Umfang von Betriebsschließungen und Betriebseinschränkungen festzulegen, die den Grund für die Härten bilden, für

---

7 Verwaltungsvereinbarungen der Überbrückungshilfen I, II, III und III Plus.

8 Vgl. z. B. Telefonschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. April 2020, Maßnahmen der Bundesregierung zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie und zur Bewältigung ihrer Folgen oder Videokonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen, Regierungschefs der Länder am 28. Oktober 2020: Beschluss.

deren Ausgleich staatliche Hilfen vorgesehen sind. Damit dürfte hier eine Vorhersehbarkeit – anders als etwa bei Naturkatastrophen – grundsätzlich vorliegen.

Vor diesem Hintergrund hätte das BMWK spätestens ab Mitte 2020 prüfen müssen, ob die weiteren Unternehmenshilfen einer gesetzlichen Regelung hätten vorbehalten sein sollen. Diese Prüfung hat es versäumt. Damit hat es gegen die Maßgabe der VV Nummer 1.1 zu § 53 BHO verstoßen.

In einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite kann es notwendig werden, möglichst viele Unternehmen in ihrem Bestand zu sichern. Dies kann erhebliche Verwerfungen am Markt verhindern und so der Stabilität der Volkswirtschaft als Ganzes dienen. Wenn das vorrangige Ziel der Bundesregierung die Stabilität der Volkswirtschaft als Ganzes ist, ist für damit verbundene Stützungsmaßnahmen die Befassung des Parlaments zwingend. Die Verwendung von Bundesmitteln so erheblichen Umfangs lediglich untergesetzlich in Form von Verwaltungsvereinbarungen zu regeln, reicht dann keinesfalls aus. Zudem ist zweifelhaft, ob Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO das angemessene Instrument für die volkswirtschaftliche Stabilisierung insgesamt sein können. In einem Gesetzgebungsverfahren hätte der Deutsche Bundestag die Möglichkeit, Bedingungen und Höhe von Maßnahmen für die volkswirtschaftliche Stabilisierung mitzugestalten. In einem solchen Gesetz könnten beispielsweise die Voraussetzungen, Mitwirkungspflichten, Erstattungsausschlüsse oder der Umfang der Bundesleistungen und ggf. die Abgrenzung zu Leistungen der Länder bestimmt werden. Auch eine anteilige Finanzierung durch die Länder könnte Gegenstand eines solchen Gesetzgebungsverfahrens sein. Aufgrund der seit März 2020 gewonnenen Erkenntnisse wäre dies auch unter hohem Zeitdruck, und zumindest vor Einführung der Überbrückungshilfe II, möglich gewesen, wie das Gesetzgebungsverfahren zum Corona-Steuerhilfegesetz zeigt. Eine eigenständige gesetzliche Regelung hätte längerfristig zu höherer Rechtssicherheit beigetragen und wäre auch dem finanziellen Umfang in Milliardenhöhe für Corona-Unternehmenshilfen angemessen.

Die Gewährung einer Billigkeitsleistung steht im Ermessen der Verwaltung. Das Ermessen erstreckt sich sowohl auf die Frage, ob eine Billigkeitsleistung gezahlt wird als auch in welcher Höhe dies geschieht. Wird sie gewährt, entsteht ein Rechtsanspruch, der gerichtlich geltend gemacht werden kann, wenn die leistungsbegründenden Voraussetzungen erfüllt sind. Dies gebietet der allgemeine Gleichheitssatz nach Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz. Ein Risiko für ein erhöhtes Aufkommen von Klageverfahren besteht daher bei Schaffung einer gesetzlichen Grundlage nicht.

(3) Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, eine eigenständige gesetzliche Grundlage zu schaffen, wenn, wie im vorliegenden Fall des Verlaufs der epidemischen Lage offensichtlich, insgesamt das Ziel der volkswirtschaftlichen Stabilisierung gegenüber einer individuellen Schadensmilderung dominiert. Das BMWK sollte dann in vergleichbaren Krisensituationen prüfen, ob geplante staatliche Hilfen zum Ausgleich für Härten als Bestandteil einer volkswirtschaftlichen Stabilisierung einer gesetzlichen Regelung vorbehalten sein sollen.

Nur dann, wenn das Motiv des Ausgleichs oder der Milderung von Schäden und Nachteilen aus Gründen der staatlichen Fürsorge bestimmend ist, kann die Gewährung von

Billigkeitsleistungen in Betracht kommen. Sollen Billigkeitsleistungen als Ausgleich für Härten gewährt werden, die sich auf Grund eines für die Verwaltung vorhersehbaren Ereignisses ergeben, muss das BMWK prüfen, ob die geplanten staatlichen Hilfen einer gesetzlichen Regelung vorbehalten bleiben sollten.

(4) Das BMWK hat darauf hingewiesen, dass es selbst und das BMF zum Zeitpunkt der Konzeption der Überbrückungshilfe I im April und Mai 2020 die Dauer und den erforderlichen Umfang der notwendigen Hilfsmaßnahmen nicht verlässlich habe prognostizieren können. Mit den am 12. Juni 2020 vom Kabinett beschlossenen Eckpunkten zur Überbrückungshilfe sei ein Beschluss des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020 umgesetzt worden. Eine gesetzliche Regelung sei nicht näher verfolgt worden, denn sie hätte zu einem Verzug hinsichtlich der Auszahlung der Überbrückungshilfen geführt. Nachdem die Überbrückungshilfe I erfolgreich umgesetzt worden sei, entschieden das BMWK und das BMF, das etablierte Verfahren in der Folgezeit beizubehalten und auch die nachfolgenden Überbrückungshilfen als Billigkeitsleistung auszureichen. Dadurch sei sichergestellt worden, dass die jeweils kurzfristig beschlossenen Verlängerungen der Überbrückungshilfe zeitnah umgesetzt werden konnten. Auch der Bundesgerichtshof habe „haushaltsrechtlich durch die Parlamente abgesicherte Ad-hoc-Hilfsprogramme…, die die gebotene Beweglichkeit aufweisen und eine lageangemessene Reaktion zum Beispiel durch kurzfristige existenzsichernde Unterstützungszahlungen an betroffene Unternehmen erlauben“, anerkannt.[9] Die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat an der Umsetzung der Corona-Wirtschaftshilfen sei in vielfacher Weise sichergestellt worden. So seien die Corona-Wirtschaftshilfen im Bundeshaushalt 2020 etatisiert, und im parlamentarischen Verfahren zum Bundeshaushalt 2021 habe der Gesetzgeber einer massiven Erhöhung des Haushaltsansatzes des Titels für das Jahr 2021 zugestimmt. Zudem sei der Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages wöchentlich durch einen Statusbericht über die Entwicklung der Umsetzung unterrichtet worden. Die Bundesregierung hat der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zugestimmt, dass künftig in vergleichbaren Situationen zu prüfen ist, ob eine gesetzliche Regelung für staatliche Hilfen geschaffen werden sollte.

(5) Der Bundesrechnungshof stellt nicht infrage, dass die Gewährung von Billigkeitsleistungen in Betracht kommen kann, wenn das Motiv des Ausgleichs oder der Milderung von Schäden und Nachteilen aus Gründen der staatlichen Fürsorge bestimmend ist. Dann ist einzubeziehen, ob sich diese Hilfen auf Grund eines für die Verwaltung vorhersehbaren Ereignisses ergeben. Auch wenn das BMWK und das BMF die Dauer und den erforderlichen Umfang der notwendigen Hilfsmaßnahmen nicht verlässlich prognostizieren konnten, hätten sie grundsätzlich von weiteren Betriebsschließungen und Betriebseinschränkungen ausgehen müssen. Auch das Erfordernis, kurzfristig beschlossene Verlängerungen der Überbrückungshilfe zeitnah umzusetzen, trägt angesichts des kurzen Gesetzgebungsverfahrens zum Corona-Steuerhilfegesetz nicht als Begründung, dass das BMWK und das BMF eine gesetzliche Regelung nicht geprüft haben.

[9] Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 17. März 2022 – III ZR 79/21.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesregierung seiner Empfehlung zugestimmt hat. Er erwartet nun, dass die Bundesregierung die Empfehlung des Bundesrechnungshofes künftig umsetzt.

3 Finanzierung

(1) Die Bundesregierung entschied in einer Kabinettsitzung am 23. März 2020 über die Soforthilfe. [redacted] [11]

Die Länder legten eigene Corona-Hilfsprogramme auf, um die Wirtschaft in der vom Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite zu unterstützen. Im Oktober 2020 hatten die Länder 102 Corona-Hilfsprogramme aufgelegt oder geplant. [redacted]

[redacted]

[11] Bayern hatte am 17. März 2020 ein bayerisches Soforthilfe-Programm aufgelegt, über das Unternehmen bis 250 Mitarbeiter Zuschüsse bis maximal 30 000 Euro erhalten konnten.

[redacted]

[redacted]

Die Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern zu den Überbrückungshilfen sowie die Vollzughinweise sehen für die Überbrückungshilfen keine Finanzierungsbeteiligung der Länder vor.

[redacted]

(2) Angesichts der über 100 aufgelegten Länderprogramme ist es dem BMWK offensichtlich nicht gelungen, im Interesse von Bund und Ländern einen „Flickenteppich“ bei den Unternehmenshilfen zu verhindern.

Die Vielzahl der aufgelegten Länderprogramme zeigt die Bereitschaft der Länder, auch eigene Mittel bereitzustellen, um die wirtschaftlichen Folgen der epidemischen Lage von nationaler Tragweite abzufedern. Regelmäßig ist die Wirtschaftsförderung eine Zuständigkeit der Länder. Damit der Bund bei der Wirtschaftsförderung handeln darf, bedarf es einer verfassungsmäßigen Ermächtigungsgrundlage. Es kann zunächst dahingestellt bleiben, ob und aus welchen Gründen eine Finanzierung der Überbrückungshilfen durch den Bund zulässig war und ist. Es muss aber geklärt werden, ob insoweit dann eine alleinige

[redacted]

Finanzierungszuständigkeit des Bundes vorliegt. Obwohl das BMI frühzeitig im März 2020 auf eine mögliche Finanzierungsbeteiligung der Länder an den Hilfsmaßnahmen des Bundes hinwies, blieb es bei einer reinen Bundesfinanzierung der Überbrückungshilfen. Auch spätere Nachfragen im Haushaltsausschuss haben nicht dazu geführt, dass das BMWK diese Entscheidung änderte. Damit hat der Bund die Länder aus ihrer Finanzierungsverantwortung entlassen.

Für die Soforthilfen und ggf. auch für die Überbrückungshilfe I ist es noch verständlich gewesen, dass die Bundesregierung es für notwendig hielt, die Hilfen sehr schnell umzusetzen. Jedoch hätte eine Finanzierungsbeteiligung der Länder an den Überbrückungshilfen spätestens mit den Überlegungen zur Überbrückungshilfe II im Zusammenhang mit der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2021 geprüft werden müssen.

Der Bund hat die Finanzierungszuständigkeit der Länder faktisch verdrängt. Mit einer anteiligen Finanzierung der Überbrückungshilfen durch die Länder hätte der Bund, je nach Aufteilung, Mittel in erheblichem Umfang einsparen können. Hätte der Bund beispielsweise eine Handlungsalternative untersucht und angestrebt, bei der Bund und Länder gemeinsam und paritätisch – die Länderanteile nach dem Königsteiner Schlüssel – die Überbrückungshilfen finanzieren, hätte der Bund bis zu 19,2 Mrd. Euro Ausgaben vermeiden können.[16] Das BMWK hat es jedoch versäumt, zu untersuchen, ob und inwieweit die Länder sich an der Finanzierung der Überbrückungshilfen beteiligen müssen. Soweit der Bund die Länder aus ihrer Finanzierungsverantwortung entlassen und deshalb Ausgaben veranschlagt und geleistet hat, ohne dass dies für die Aufgabenerfüllung des Bundes notwendig gewesen wäre, stellt dies zudem einen Verstoß gegen den Haushaltsgrundsatz der Notwendigkeit nach § 6 BHO dar.

(3) Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMWK in vergleichbaren Situationen künftig prüft, in welcher Form und in welchem Umfang die Länder an finanziellen Hilfen für Unternehmen zu beteiligen sind. Einzelheiten sollte es in entsprechenden Abkommen mit den Ländern regeln.

(4) Das BMWK hat erläutert, der Haushaltsgesetzgeber habe die Mittel zu den Corona-Unternehmenshilfen bereitgestellt. Es sehe darin den deutlichen Willen, dass der Bund die vollständige Finanzierung der Corona-Unternehmenshilfen ohne Länderbeteiligung übernehme. Es hat eingeräumt, dass aus diesem Grund eine Finanzierungsbeteiligung der Länder nicht geprüft wurde. Jedoch müsse der umfassende Beitrag der Länder bei der Verwaltung der Programme berücksichtigt werden. Die Bundesregierung wolle künftig die Empfehlung des Bundesrechnungshofes berücksichtigen und prüfen, in welcher Form und in welchem Umfang die Länder an finanziellen Hilfen zu beteiligen sind.

[16] Insgesamt wurden 39,7 Mrd. Euro für die Überbrückungshilfen ausgezahlt, davon 1,4 Mrd. Euro für die Überbrückungshilfe I. Geht man von einer anteiligen Finanzierung der Länder ab der Überbrückungshilfe II aus, ergibt sich eine Gesamtsumme von 38,3 Mrd. Euro, die Hälfte wäre somit der Anteil des Bundes.

(5) Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Einschätzung, dass der Wille einer reinen Bundesfinanzierung aus dem Haushaltsgesetzgebungsverfahren abgeleitet werden kann. Es trifft zu, dass die Länder einen gewissen Beitrag bei der Verwaltung der Überbrückungshilfen leisten. Dem steht jedoch nicht eine darüber hinausgehende Beteiligung der Länder an der Finanzierung der Überbrückungshilfen entgegen. Aus einer Finanzierungskompetenz kraft Natur der Sache lässt sich keine ausschließliche Bundeskompetenz ableiten, sondern sie betrifft Aufgaben, für die auch eine Länderzuständigkeit besteht. Die Länder an der Finanzierung von Hilfsprogrammen zu beteiligen ist dann sinnvoll, wenn erhebliches Landesinteresse an der Maßnahme besteht.

Der Bundesrechnungshof merkt an, dass das BMWK mit seinem Handeln den finanziellen Handlungsspielraum des Bundes in beträchtlichem Umfang und unnötig eingeschränkt hat. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK die Länder künftig bei entsprechenden finanziellen Hilfen beteiligen wird.

4 Abgrenzung

4.1 Abgrenzung zu Hilfsprogrammen der Länder

(1) Die Zuschüsse aus den Unterstützungsprogrammen des Bundes und der Länder sollen dann gegeneinander angerechnet werden, wenn sich der Zeitraum und der Leistungszweck dieser Hilfen überschneiden.[17] Das BMWK stellte dem Bundesrechnungshof eine Übersicht über Länderprogramme mit Stand vom 28. Oktober 2020 zur Verfügung. Über eine aktuelle Aufstellung von Länderprogrammen verfügte es nicht. Laut BMWK liegen die Informationen zu den jeweiligen Landesprogrammen den zuständigen Bewilligungsstellen der Länder vor. Zur Abgrenzung dieser Programme zu den Überbrückungshilfen verwies das BMWK auf die zwischen Bund und Ländern abgestimmte und im Internet veröffentlichte Übersicht häufig gestellter Fragen (FAQ). Danach gilt Folgendes:

- **„Vor** Beantragung der Corona-Überbrückungshilfe bewilligte Hilfen: Eine Anrechnung vorher schon bewilligter Leistungen aus anderen Zuschussprogrammen erfolgt bereits bei Bewilligung der Überbrückungshilfe. Diese Leistungen sind dementsprechend im Rahmen der Antragstellung in den hierfür vorgesehenen Feldern anzugeben.“[18]
- **„Nach** Beantragung der Corona-Überbrückungshilfe bewilligte Hilfen: Sofern zuerst die Überbrückungshilfe bewilligt wird und dann während des Förderzeitraums der Überbrückungshilfe […] ein Zuschuss aus einem anderen Hilfsprogramm bewilligt wird, erfolgt die

[17] Vgl. Ergänzende Verwaltungsvereinbarung „erweiterte Novemberhilfe“, „erweiterte Dezemberhilfe“, „Überbrückungshilfe III“ und Überbrückungshilfe III Plus“ zwischen Bund und Land, Artikel 2.

[18] Vgl. BMWK, FAQ zur Überbrückungshilfe III / III Plus, Nummer 4.7: https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Dokumente/FAQ/Ueberbrueckungshilfe-III/ueberbrueckungshilfe-lll.html (zuletzt aufgerufen am 17. November 2021).

Anrechnung ggf. im Rahmen der Abschlussrechnung. Bezüge aus der Corona-Überbrückungshilfe sind dementsprechend bei der Antragstellung zu einem anderen Corona-Hilfsprogramm anzugeben."[19]

(2) Die Problematik einer gegenseitigen Anrechnung der finanziellen Hilfen von Bund und Ländern entsteht dann, wenn sich Leistungszweck und Leistungszeitraum der Länderprogramme mit den Überbrückungshilfen überschneiden. Bei welchen Länderprogrammen es zu solchen Überschneidungen kommen konnte, war dem BMWK nicht bekannt. Es fehlte ihm ein vollständiger und aktueller Überblick zu diesen Programmen.

Das BMWK gab an, es habe die Anrechnung sich überschneidender finanzieller Leistungen klar geregelt. Die geltende Regelung lässt aber offen, welche Gebietskörperschaft vorrangig zur Zahlung heranzuziehen ist. Damit hat das BMWK keine geordnete Abgrenzung der Finanzierungzuständigkeit zwischen Bund und Ländern vorgenommen. Die Finanzierungszuständigkeit ist anhand sachlicher Kriterien zu bestimmen. Ein solches Kriterium könnte, angelehnt an das Großbürgschaftsprogramm, beispielsweise die absolute Höhe des zu gewährenden Zuschusses sein. Ein anderes Abgrenzungskriterium könnte beispielsweise vorliegen, wenn Leistungen des Bundes auf überregional tätige Unternehmen oder auf eine "Basishilfe" für die Unternehmen begrenzt sind.

(3) Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMWK künftig zumindest sicherstellen muss, dass es die Finanzierung der Bundeshilfen von Hilfen der Länder anhand sachlicher Kriterien klar und eindeutig abgrenzt, wenn der Bund eine Finanzierungsbeteiligung der Länder an den Hilfsmaßnahmen des Bundes nicht vorsieht. Das BMWK muss sich im Vorfeld mit den Ländern so umfassend abstimmen, dass Überschneidungen von vornherein vermieden werden.

(4) Das BMWK hat dargelegt, bei der Schlussabrechnung würden unabhängig vom Zeitpunkt der Antragstellung Länderhilfen auf die Corona-Wirtschaftshilfen des Bundes angerechnet, wenn sich Leistungszweck und Leistungszeitraum überschneiden.

Das BMWK will die Empfehlung des Bundesrechnungshofes berücksichtigen und künftig in vergleichbaren Situationen eine umfassende Abstimmung mit den Ländern vornehmen, um Überschneidungen von vornherein zu vermeiden, soweit dies unter den besonderen Umständen einer Krise möglich ist.

(5) Der Bundesrechnungshof nimmt die Aussage des BMWK zur Kenntnis, dass im Falle sich überschneidender Hilfsprogramme Länderhilfen stets auf die Corona-Unternehmenshilfen des Bundes angerechnet werden. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie die Schlussabrechnung von den Bewilligungsstellen der Länder vorgenommen wird. Der Bundesrechnungshof behält sich diesbezüglich eine Prüfung vor.

---

[19] Vgl. BMWK, FAQ zur Überbrückungshilfe III / III Plus, Nummer 4.7: https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Dokumente/FAQ/Ueberbrueckungshilfe-III/ueberbrueckungshilfe-lll.html (zuletzt aufgerufen am 17. November 2021).

Außerdem muss der Bund Überschneidungen bei Leistungszweck und Leistungszeitraum aus folgendem Grund ausschließen: Soweit Antragsteller nur Überbrückungshilfen, nicht jedoch Landeshilfen beantragen, werden ausschließlich Bundesmittel beansprucht. Eine Anrechnung von Landeshilfen auf die Corona-Wirtschaftshilfen des Bundes erfolgt dann nicht, obwohl es Landeshilfen hätte geben können. Der Bundesrechnungshof befürwortet daher, dass das BMWK künftig in vergleichbaren Situationen durch eine umfassende Abstimmung mit den Ländern Überschneidungen von vornherein vermeiden will.

4.2 Abgrenzung zum Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)

(1) Neben der Höhe der Überbrückungshilfen veränderten sich im Zeitablauf auch die Zugangsvoraussetzungen, u. a. hinsichtlich der antragsberechtigten Unternehmen. Die Überbrückungshilfe I und II richteten sich an Unternehmen aller Branchen, „soweit sie sich nicht für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) qualifizieren“.[20]

Der WSF wurde per Gesetz[21] vom 27. März 2020 als Sondervermögen des Bundes errichtet. Zweck des WSF ist nach § 16 Absatz 1 Stabilisierungsfondsgesetz die Stabilisierung von Unternehmen der Realwirtschaft, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt hätte. „Der WSF ist subsidiär zu anderen Finanzierungsmöglichkeiten. Nur wenn diese keine wirtschaftlich tragfähige Lösung bieten oder nicht ausreichen, kommt eine Unterstützung durch den WSF in Betracht“.[22] Um sich für Stabilisierungsmaßnahmen des WSF zu qualifizieren, müssen Unternehmen in den letzten beiden bilanziell abgeschlossenen Geschäftsjahren vor dem 1. Januar 2020 mindestens zwei der drei vorgegebenen Bedingungen erfüllt haben:

- Bilanzsumme größer als 43 Mio. Euro,
- Umsatz mehr als 50 Mio. Euro und
- mehr als 249 Beschäftigte im Jahresdurchschnitt.

In der Regel richtet sich der WSF folglich an große Unternehmen. Für die Stabilisierungsmaßnahmen des WSF wird eine Verzinsung erhoben, die sich am Kapitalmarkt orientiert. Anders als die Überbrückungshilfen handelt es sich bei den Stabilisierungsmaßnahmen des WSF nicht um Zuschüsse.

---

[20] Ergänzende Verwaltungsvereinbarung „erweiterte Novemberhilfe“, „erweiterte Dezemberhilfe“, „Überbrückungshilfe III“ und Überbrückungshilfe III Plus“ zwischen Bund und Land, Artikel 2 Absatz 1a und Absatz 1b.

[21] Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz - WStFG) vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 543), Änderung des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes vom 17. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1982), das zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1102), nunmehr Bezeichnung „Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz“ geändert in „Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz).

[22] BMWK: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Coronavirus/WSF/zugangskriterien.html (zuletzt aufgerufen am 17. November 2021).

Für die Überbrückungshilfen III, III Plus und IV entfielen die Größenkriterien des WSF als Ausschlusskriterium für eine Antragstellung.[23] Antragsberechtigt sind nun auch Unternehmen mit einem Umsatz von bis zu 750 Mio. Euro im Jahr 2020. Direkt von Schließungsanordnungen auf Grundlage eines Bund-Länder-Beschlusses betroffene Unternehmen sowie Unternehmen der Pyrotechnikbranche, des Großhandels und der Reisebranche sind auch dann antragsberechtigt, wenn sie im Jahr 2020 einen Umsatz von mehr als 750 Mio. Euro erzielt haben. Anlässlich der Vorbereitung von Verhandlungen mit dem BMF zur Überbrückungshilfe III führte das BMWK aus, der Ausschluss größerer Mittelständler, die die Größenkriterien des WSF erfüllen, sei regelmäßig kritisiert worden, insbesondere „von der Veranstaltungswirtschaft“. Es habe sich gezeigt, dass zur Unterstützung dieser Unternehmen andere Instrumente wie z. B. der WSF wenig geeignet und die Möglichkeiten der Kreditfinanzierung meist ausgeschöpft seien. Daher sei eine „Zulassung dieser Unternehmen zur Überbrückungshilfe sachgerecht“. Die Grenze von 750 Mio. Euro schließe sehr große Unternehmen von der Überbrückungshilfe aus. [redacted]

Die Überbrückungshilfe III konnte seit dem 10. Februar 2021 beantragt werden.[25] Über den Wegfall der 750 Mio. Euro-Grenze bei den von Schließungsanordnungen betroffenen Unternehmen informierte das BMWK öffentlich am 3. März 2021.[26] Bis Ende Februar 2021 hatte der WSF für elf Unternehmen Rekapitalisierungen nach § 22 Stabilisierungsfondsgesetz beschlossen und vertraglich vereinbart. Seit März 2021 bis Oktober 2021 traf er mit weiteren zehn Unternehmen vertragliche Vereinbarungen.[27] Zur Abgrenzung zwischen Überbrückungshilfe III und dem WSF stellte das BMWK folgende Überlegungen an: Bei Unternehmen, die „bereits unter dem WSF seien“ und nachgängig zu der Stabilisierungsmaßnahme des WSF Überbrückungshilfen beantragen, würde die Überbrückungshilfe als „Pflichtsondertilgung“ berücksichtigt. Sofern noch keine Stabilisierungsmaßnahmen des WSF vertraglich vereinbart seien, würde die Überbrückungshilfe „bereits in der Planung“ berücksichtigt. Eine mögliche Stabilisierungsmaßnahme des WSF würde dann von vorneherein um die Höhe der Überbrückungshilfe reduziert. [redacted] Die Überbrückungshilfen schließen eine Erstattung von Tilgungsraten für betriebliche Kredite und Darlehen ausdrücklich aus.[29]

(2) Die Überbrückungshilfen – als Billigkeitsleistungen – und die Stabilisierungsmaßnahmen des WSF sind unterschiedliche Instrumente der krisenbedingten Wirtschaftsförderung.

---

[23] Vgl. Ergänzende Verwaltungsvereinbarung „erweiterte Novemberhilfe“, „erweiterte Dezemberhilfe“, „Überbrückungshilfe III“ und „Überbrückungshilfe III Plus“ zwischen dem Bund und dem Land X, Artikel 2 Absatz 1e und Artikel 2 Absatz 1f.

[redacted]

[25] Vgl. BMWK, Pressemitteilung vom 10. Februar 2021.

[26] Vgl. BMWK, Pressemitteilung vom 3. März 2021.

[27] Vgl. https://www.deutsche-finanzagentur.de/de/wirtschafts-stabilisierung/ (zuletzt aufgerufen am 17. November 2021).

[redacted]

[29] Vgl. BMWK, FAQ zur Überbrückungshilfe III / III Plus, Nummer 2.4: https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Dokumente/FAQ/Ueberbrueckungshilfe-III/ueberbrueckungshilfe-lll.html (zuletzt aufgerufen am 30. November 2021).

Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO werden aus Gründen der staatlichen Fürsorge zum Ausgleich oder der Milderung von erlittenen Schäden oder Nachteilen gewährt.[30] Bei den Stabilisierungsmaßnahmen des WSF geht es dagegen nicht um einen Schadensausgleich. Sie zielen darauf, Unternehmen zu stabilisieren. Die Öffnung der Überbrückungshilfen für diejenigen Unternehmen, die auch für Stabilisierungsmaßnahmen des WSF in Frage kommen, erfordert eine Abgrenzung. Durch die „Pflichtsondertilgung" für bereits vertraglich vereinbarte Maßnahmen des WSF wird die Überbrückungshilfe als Tilgungsleistung genutzt und nicht zum Schadensausgleich gewährt. Sie wird eingesetzt, um eine andere – ebenfalls staatliche – finanzielle Unterstützungsleistung zu ersetzen. Das BMWK vermischt damit die unterschiedlichen Instrumente in haushaltsrechtlich unzulässiger Weise: Die Verwendung von Billigkeitsleistungen des Bundes zur Tilgung von Hilfen aus dem WSF des Bundes sieht der Bundesrechnungshof nicht von den haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen gedeckt.

(3) Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMWK, dass es unterschiedliche Unterstützungsleistungen klar voneinander abgrenzt. Es muss auch bei Änderungen während des Programmverlaufs sicherstellen, dass eine klare Abgrenzung erhalten bleibt. Wenn das BMWK Billigkeitsleistungen gewährt, dürfen diese ausschließlich dafür verwendet werden, erlittene Schäden oder Nachteile auszugleichen oder zu mildern. Beabsichtigt das BMWK, eine Bundesleistung zur „Pflichtsondertilgung" anderer Bundeshilfen einzusetzen, ist hierfür eine eigenständige gesetzliche Grundlage zu schaffen.

(4) Das BMWK hat ausgeführt, dass der WSF als „letztes Rettungsinstrument" konzipiert worden ist. Wenn ein vom WSF gestütztes Unternehmen Überbrückungshilfen erhalten hat, hat sich dadurch seine für die Gewährung von WSF-Maßnahmen maßgebliche Liquiditätsunterdeckung verringert. Infolgedessen sei eine Stabilisierung durch den WSF in Höhe der gewährten Überbrückungshilfen nicht mehr erforderlich gewesen. Dem Gebot der Subsidiarität entsprechend mussten die WSF-Mittel in Höhe des zusätzlichen Liquiditätszuschusses, d. h. der Überbrückungshilfe, in Form einer Pflichtsondertilgung erstattet werden.

Auf die Zielsetzung und die regelgerechte Anwendung von Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO ist das BMWK in seiner Stellungnahme nicht eingegangen. Das BMWK will die Empfehlung des Bundesrechnungshofes berücksichtigen, unterschiedliche Unterstützungsleistungen künftig klarer voneinander abzugrenzen.

(5) Das BMWK konzentriert seine Ausführungen auf den Blickwinkel des WSF, der insoweit verständlich ist. Den Kern von Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO, die auf einen Schadensausgleich zielen, lässt es dabei jedoch unberücksichtigt. Zudem lässt das BMWK außer Acht, dass Überbrückungshilfen nicht zur Tilgung von Krediten und Darlehen einzusetzen sind. Die Sachlage verdeutlicht die Problematik einer unklaren Abgrenzung unterschiedlicher staatlicher Unterstützungsleistungen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK künftig unterschiedliche Unterstützungsleistungen des Bundes klar voneinander abgrenzt.

[30] VV Nummer 1 zu § 53 BHO.

5 Zugangsvoraussetzungen

5.1 Branchenspezifische Regelungen

(1) Die Überbrückungshilfen sollten branchenneutral gestaltet sein. Die Überbrückungshilfen I und II sahen, mit einer Ausnahme, keine branchenspezifischen Kostenerstattungen vor. Für die Reisebranche wich das BMWK vom branchenneutralen Ansatz ab. Ihr erstattete der Bund Provisionen für Reisebüros oder Margen für Reiseveranstalter für Pauschalreisen.[33] Grund für die Öffnung der Hilfsprogramme sei die besondere Situation der Reisebranche gewesen. Diese habe den Reisenden ihre Vorauszahlungen und ggf. die Provisionen erstatten müssen. Gleichzeitig seien keine Reisen gebucht worden. Reiseveranstalter konnten für Reisen, die vor dem 8. März 2020 gebucht worden waren und wegen der Corona-Pandemie nicht durchgeführt werden konnten, einen Reisegutschein in Höhe der vereinnahmten Kundengelder anbieten. Allerdings hatten die Reisenden aus unionsrechtlichen Gründen das Recht, den Gutschein abzulehnen, wovon viele Kunden Gebrauch machten. Der Reisebranche habe deshalb dringend geholfen werden müssen, um einen wichtigen Wirtschaftszweig in Deutschland und die daran hängenden Arbeitsplätze zu erhalten. Unabhängig hiervon hätten Branchenverbände erheblichen Druck ausgeübt, um zusätzliche Leistungen zu ihren Gunsten zu erwirken. Eine Begründung für die Notwendigkeit und eine Bedarfsanalyse für die branchenspezifische Regelung lieferte das BMWK darüber hinaus nicht. Es legte keine Indikatoren fest, anhand derer es zu einem bestimmten Stichtag bewerten könnte, inwieweit diese branchenspezifische Regelung die Ziele erreicht hat und insoweit erfolgreich war.

[33] Die Erstattung bezog sich bei der Überbrückungshilfe I auf Pauschalreisen, die vor dem 18. März 2020 gebucht wurden, seit dem 18. März 2020 storniert wurden (Rücktritt des Reiseveranstalters oder des Reisenden vom Pauschalreisevertrag) und die bis zum 31. August 2020 von den Reisenden angetreten worden wären. Für die Überbrückungshilfe II galt die Erstattung für Pauschalreisen, die zwischen dem 18. März und 18. September 2020 gebucht wurden oder zwar vor dem 18. März gebucht, aber erst nach dem 31. August angetreten worden wären und seit dem 18. März 2020 storniert wurden (Rücktritt des Reiseveranstalters oder des Reisenden vom Pauschalreisevertrag) und die bis zum 31. Dezember 2020 von den Reisenden angetreten worden wären.

Bei den Vorüberlegungen zur Überbrückungshilfe II stellten das BMWK und das BMF fest, dass sich der branchenneutrale Ansatz bewährt habe. Die deutsche Wirtschaft sei jedoch nach wie vor unterschiedlich von den Auswirkungen der Pandemie betroffen. Zu den am stärksten betroffenen Branchen gehörten u. a. Beherbergung und Gastronomie, Logistik/Verkehr, Kreativwirtschaft/Unterhaltung und personenbezogene Dienstleistungen, die auch die Reisewirtschaft umfasst. Das BMWK und das BMF hielten den branchenneutralen Ansatz auch noch nach Abschluss der Antragsphase der Überbrückungshilfe I für richtig. Er wurde für die Überbrückungshilfe II beibehalten.

Auch für die Überbrückungshilfe III beabsichtigten das BMWK und das BMF, den branchenneutralen Ansatz grundsätzlich aufrechtzuerhalten. Grund war, die Überbrückungshilfen an die Umsatzeinbrüche im Verhältnis zum Vorjahr zu knüpfen, so dass sie „*allen von den Auswirkungen der Pandemie betroffenen Unternehmen, unabhängig von der jeweiligen Branche, einen Zugang zu der Hilfe*“ verschaffe.

Der Beschluss der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 13. Dezember 2020 hat den Verkauf von Pyrotechnik vor Silvester 2020 verboten.[41] Das Unternehmen ist eines von 21 Mitgliedsunternehmen im Verband der pyrotechnischen Industrie. Das Fachreferat im BMWK prüfte inwiefern ein Sonderprogramm zielführend wäre. Es stellte fest, dass die Branche 95 % ihres Jahresumsatzes im Dezember erwirtschaftet. Die Überbrückungshilfe III könne die Kosten für die Silvester-

[41] Vgl. Telefonkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 13. Dezember 2020: Beschluss.

produktion 2020 nicht vollständig abdecken. [redacted] Das Fachreferat riet von einem Sonderprogramm für einzelne Branchen und von einer Programmanpassung der Überbrückungshilfe III ab. [redacted] Zudem könnten bestehende Hilfen, wie die Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau, das Bürgschaftsprogramm und der WSF genau auf die Bedürfnisse der Unternehmen zugeschnitten werden.

Das BMWK erweiterte mit der Überbrückungshilfe III zum einen die branchenspezifischen Regelungen für die Reisebranche. Zum anderen ermöglichte das BMWK der Veranstaltungs- und Kulturbranche, dem Groß- und Einzelhandel, Herstellern, professionellen Verwendern und der Pyrotechnikindustrie finanzielle Hilfen, die über die für alle übrigen Branchen geltenden Regelungen hinausgehen. Die folgende Übersicht zeigt die branchenspezifischen Kostenerstattungen der Überbrückungshilfen III und III Plus.

[redacted]

Tabelle 3

Branchenspezifische Regelungen der Überbrückungshilfen III und III Plus

Überbrückungshilfe III	Überbrückungshilfe III Plus
Reisebranche: • Provisionen bzw. Serviceentgelte von Reisebüros und kalkulierte Margen von Reiseveranstaltern für Reisen, die seit dem 18. März 2020 coronabedingt storniert wurden und im Förderzeitraum November 2020 bis Juni 2021 angetreten worden wären. • Diese Regelung gilt entsprechend für Reisen, die nach dem 18. September 2020 gebucht wurden, aber vor dem 1. November 2020 angetreten werden sollten. • Anschubhilfe von 20 % der im Referenzmonat 2019 angefallenen Lohnsumme wird unabhängig von allgemeiner Personalkostenpauschale gewährt. Maximal 2 Mio. Euro. • Externe Ausfall- und Vorbereitungskosten und zur Unterstützung interner Kosten tatsächlich angefallener Personalaufwand oder Personalkostenpauschale von 50 % der externen Ausfall- und Vorbereitungskosten für Reisen, die im März bis Dezember 2020 hätten stattfinden sollen.	Reisebranche: • Provisionen bzw. Serviceentgelte von Reisebüros und kalkulierte Margen von Reiseveranstaltern für Reisen, die coronabedingt storniert wurden und im Förderzeitraum Juli 2021 bis Dezember 2021 angetreten worden wären. • Anschubhilfe von 20 % der im Referenzmonat 2019 angefallenen Lohnsumme wird unabhängig von allgemeiner Personalkostenpauschale gewährt. Maximal 2 Mio. Euro für Ü-III und Ü-III Plus. Es kann für den Zeitraum entweder Restart-Prämie oder die Anschubhilfe genommen werden. Monatsweise ist keine Wahl möglich. • Externe Ausfall- und Vorbereitungskosten und zur Unterstützung interner Kosten tatsächlich angefallener Personalaufwand oder Personalkostenpauschale von 50 % der externen Ausfall- und Vorbereitungskosten für Reisen, die im Januar bis September 2021 hätten stattfinden sollen.
Veranstaltungs- und Kulturbranche: • Ausfall- und Vorbereitungskosten für geschäftliche Aktivitäten im Zeitraum von März 2020 bis Juni 2021 • Anschubhilfe in Abhängigkeit des mit Veranstaltungen erzielten Umsatzanteils von bis zu 20 % der Lohnsumme des entsprechenden Referenzmonats des Jahres 2019, max. 2 Mio. Euro im Rahmen der Überbrückungshilfe III und III Plus.	Veranstaltungs- und Kulturbranche: • Ausfall- und Vorbereitungskosten für geschäftliche Aktivitäten im Zeitraum von Januar bis August 2021 • Anschubhilfe in Abhängigkeit des mit Veranstaltungen erzielten Umsatzanteils von bis zu 20 % der Lohnsumme des entsprechenden Referenzmonats des Jahres 2019, max. 2 Mio. Euro im Rahmen der Überbrückungshilfe III und III Plus.
Groß- und Einzelhandel, Hersteller, professionelle Verwender: • Abschreibungsmöglichkeiten auf das Umlaufvermögen bei Wertverluste aus verderblicher Ware oder sonst einer dauerhaften Wertminderung, z.B. saisonale Ware. Die Warenwertabschreibung berechnet sich aus der Differenz der kumulierten Einkaufspreise und der kumulierten Abgabepreise für die am Bewertungsstichtag noch nicht abverkaufte Ware. Dieser Betrag kann zu 100 % als förderfähige Fixkosten geltend gemacht werden und frei auf die Fördermonate aufgeteilt werden, für die das Unternehmen antragsberechtigt ist. Die Erstattung erfolgt, wie auch bei den anderen Fixkosten, anhand des jeweiligen Umsatzeinbruchs im entsprechenden Fördermonat.	Groß- und Einzelhandel, Hersteller, professionelle Verwender: • Abschreibungsmöglichkeiten auf das Umlaufvermögen bei Wertverluste aus verderblicher Ware oder sonst einer dauerhaften Wertminderung, z.B. saisonale Ware. Die Warenwertabschreibung berechnet sich aus der Differenz der kumulierten Einkaufspreise und der kumulierten Abgabepreise für die am Bewertungsstichtag noch nicht abverkaufte Ware. Dieser Betrag kann zu 100 % als förderfähige Fixkosten geltend gemacht werden und frei auf die Fördermonate aufgeteilt werden, für die das Unternehmen antragsberechtigt ist. Die Erstattung erfolgt, wie auch bei den anderen Fixkosten, anhand des jeweiligen Umsatzeinbruchs im entsprechenden Fördermonat.
Pyrotechnikindustrie: • Bei Umsatzeinbruch von mindestens 80 % im Dezember 2020 können Unternehmen eine Förderung im Rahmen der	

förderfähigen Maßnahmen der Überbrückungshilfe III für die Monate März bis Dezember 2020 beantragen. Zusätzlich können Lager- und Transportkosten für den Zeitraum Dezember 2020 bis Juni 2021 für den jeweiligen Monat zum Ansatz gebracht werden. Nur direkt betroffene Unternehmen werden berücksichtigt, d. h. Unternehmen, die von dem Verkaufsverbot für Pyrotechnik im Dezember 2020 unmittelbar betroffen sind.	

Quelle: www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de.

(2) Der Bundesrechnungshof befürwortet den ursprünglich verfolgten, branchenneutralen Ansatz des BMWK. Obwohl es die Überbrückungshilfen branchenneutral ausgestalten wollte, hat das BMWK jedoch bereits mit der Überbrückungshilfe I eine branchenspezifische Regelung für die Reisebranche geschaffen, obwohl es sich der Problematik von „Begehrlichkeiten“ und „Partikularinteressen“ bewusst war. Zudem stimmen die Branchen, die das BMWK als besonders betroffen eingestuft hat, nicht mit den Branchen überein, für welche es dann spezifische Regelungen erlassen hat. Das BMWK hat eine Sonderregelung für Unternehmen der Pyrotechnikindustrie geschaffen, obwohl es zuvor davon abgeraten hatte. Zudem profitierten nur sehr wenige Unternehmen von dieser Sonderregelung. Es ist nicht auszuschließen, dass die branchenspezifischen Regelungen der Überbrückungshilfen III und III Plus auf einzelne Brancheninteressen zurückzuführen sind.

Bei Billigkeitsleistungen können branchenspezifische Sonderregelungen nur dann sachgerecht sein, wenn zweifelsfrei belegt ist, dass bestimmten Branchen ein höherer Schaden oder Nachteil als anderen Branchen entstanden ist, der ausgeglichen werden soll. Bei der Bemessung der Höhe der Entschädigungsleistungen muss das BMWK diesen Unterschied berücksichtigen. Für die Reisebranche hat das BMWK erläutert, warum dieser ein höherer Schaden entstanden sein könnte, ohne jedoch diesen Schaden näher zu bestimmen.[46] Für die übrigen Branchen und deren Sonderregelungen hat es dies jedoch nicht belegt. Um bewerten zu können, ob solche branchenspezifischen Regelungen ihre Ziele wirtschaftlich erfüllen, sind überprüfbare Indikatoren erforderlich, die das BMWK vorab bestimmen muss. Dies hat das BMWK versäumt. Damit hat das BMWK die sinnvolle Regelung der Branchenneutralität verwässert. Es konnte außerdem nicht feststellen, ob die branchenspezifische Regelung für die Reisebranche erfolgreich war. Der höhere Mittelabfluss ist hierfür kein geeigneter Indikator. Es bleibt daher unklar, ob die branchenspezifischen Regelungen notwendig und wirtschaftlich waren.

(3) Der Bundesrechnungshof hat dem BMWK empfohlen, grundsätzlich am branchenneutralen Ansatz festzuhalten. Es sollte künftig in vergleichbaren Situationen vermeiden, Einzelinteressen zu bedienen. Wenn das BMWK für erforderlich hält, dass bestimmte Branchen mit Billigkeitsleistungen höher entschädigt werden, muss es die besondere Betroffenheit anhand sachlicher Kriterien bestimmen. Es muss belegen, dass diesen Branchen ein höherer

[46] E-Mail des BMWK vom 14. Januar 2022.

Schaden entstanden ist. Wenn es daraufhin branchenspezifische Regelungen trifft, muss es deren Erfolg bewerten und ggf. nachsteuern können.

(4) Das BMWK hat in seiner Stellungnahme erneut die besondere Situation der Reisewirtschaft geschildert. Es ist auch näher auf die Veranstaltungswirtschaft und das Schaustellergewerbe eingegangen. Die Umsatzverluste beispielsweise in der Veranstaltungswirtschaft hätten 8,7 % im Jahr 2020 und 6,3 % im Jahr 2021 betragen. Insgesamt seien rund 60 % des Förderbedarfs in der Überbrückungshilfe I auf die Reise- und Veranstaltungswirtschaft, das Hotel- und Gaststättengewerbe und Schausteller entfallen. Das BMWK hat angekündigt, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen, am branchenneutralen Ansatz festzuhalten, soweit zukünftig aufgrund einer vergleichbaren Situation ein Hilfsprogramm erforderlich werden sollte. Einzelne besonders betroffene Branchen sollen aber weiterhin in einem allgemeinen Hilfsprogramm berücksichtigt werden, wenn dies sachlich geboten ist. Diese Vorgehensweise sei gegenüber der Auflage mehrerer Branchenprogramme vorzuziehen.

(5) Der Bundesrechnungshof nimmt die Ausführungen des BMWK zur Situation der Reisebranche und insbesondere zur Veranstaltungswirtschaft sowie zum Hotel- und Gaststättengewerbe und zu Schaustellern zur Kenntnis. Das BMWK hat allerdings offen gelassen, inwieweit ihm die Daten zur Veranstaltungswirtschaft bereits zur Einführung der branchenspezifischen Regelungen bei der Überbrückungshilfe vorgelegen haben.

Das BMWK ist auch nicht darauf eingegangen, dass überprüfbare Indikatoren erforderlich sind, um bewerten zu können, ob die branchenspezifischen Regelungen ihre Ziele wirtschaftlich erfüllen. Insoweit hält der Bundesrechnungshof seine Empfehlung aufrecht, dass das BMWK bereits vor der Einführung branchenspezifischer Regelungen sowohl die besondere Betroffenheit anhand sachlicher Kriterien bestimmen als auch überprüfbare Indikatoren zur Bewertung seines wirtschaftlichen Handelns festlegen muss.

5.2 Förderfähige Kosten

(1) Die Überbrückungshilfen sind im Kern eine Erstattung der Fixkosten. [redacted] Die betrieblichen Fixkosten seien die Kosten, „die das Unternehmen kurzfristig nicht verändern kann und die weiter anfallen, auch wenn das Unternehmen keine Umsätze erzielt.“[48] Durch finanzielle Hilfen als Beitrag zu den betrieblichen Fixkosten soll die wirtschaftliche Existenz des Antragstellers gesichert werden.[49] Die erstattungsfähigen Fixkosten sind in den Vollzugshinweisen der jeweiligen Überbrückungshilfe und den FAQ im Einzelnen aufgeführt.

[redacted]

48 BMWK Schlaglichter der Wirtschaftspolitik November 2020.

49 Vgl. Zweck der Überbrückungshilfe laut I. 1. der Vollzugshinweise der jeweiligen Programmphase.

Mit der Überbrückungshilfe III und III Plus erweiterte das BMWK diesen Katalog der erstattungsfähigen Fixkosten u. a. um „Investitionen in Digitalisierung bis zu maximal 20 000 Euro (Überbrückungshilfe III) bzw. 10 000 Euro (Überbrückungshilfe III Plus) im Förderzeitraum“ und um „Bauliche Modernisierungs-, Renovierungs- oder Umbaumaßnahmen bis zu 20 000 Euro pro Monat zur Umsetzung von Hygienekonzepten“[50]. Die Überbrückungshilfe IV sieht eine Erstattung dieser Kosten nicht mehr vor.

Das BMWK unterstützt Unternehmen – insbesondere kleine und mittlere Unternehmen – im Bereich Digitalisierung mit mehreren Förderprogrammen. Beispielsweise bezuschusst es mit dem Förderprogramm „Digital jetzt – Investitionsförderung für KMU“ Investitionen in digitale Technologien und Qualifizierung der Mitarbeiter oder mit dem Förderprogramm „go-digital“ Beratungsleistungen für den Auf- und Ausbau interner IT-Systeme.[51] Daneben bieten auch die Länder verschiedene Förderprogramme für den Bereich der Digitalisierung an.[52]

(2) Für den Bereich der Digitalisierung haben der Bund und die Länder bereits verschiedene Förderprogramme aufgelegt. Macht das BMWK bei den Überbrückungshilfen Vorgaben für die Gewährung von Unterstützung für investive Maßnahmen, die antragstellende Unternehmen anderenfalls nicht durchgeführt hätten, provoziert es damit, dass sich die Hilfszahlungen erhöhen. Bei der Förderung baulicher Modernisierungs-, Renovierungs- oder Umbaumaßnahmen zur Umsetzung von Hygienekonzepten und für Investitionen in die Digitalisierung handelt es sich außerdem nicht um die Abmilderung oder den Ausgleich von Schäden und Nachteilen. Insoweit steht diese Förderung mittels Überbrückungshilfe nicht mehr im Einklang mit dem haushaltsrechtlichen Zweck von Billigkeitsleistungen; das BMWK verstößt insoweit auch gegen das Sparsamkeitsgebot nach § 7 BHO.

(3) Der Bundesrechnungshof hat dem BMWK empfohlen, künftig auszuschließen, dass sich Entschädigungsleistungen zur volkswirtschaftlichen Stabilisierung oder zum Ausgleich von Schäden und Nachteilen mit anderweitigen Förderprogrammen, etwa zur Investitions- oder Technologieförderung, überschneiden.

(4) Das BMWK hat erläutert, dass jedes Unternehmen in Deutschland aufgrund gesetzlicher Vorgaben ein Hygienekonzept umsetzen musste, sodass entsprechende Investitionen zum Teil zwingend notwendig waren, um den Geschäftsbetrieb während der Corona-Pandemie weiter führen zu können. Mit der anteiligen Förderung der notwendigen Investitionen habe das BMWK unmittelbar das Förderziel verfolgt, dass die antragstellenden Unternehmen ihren Geschäftsbetrieb weiter aufrechterhalten können. So werde der durch die Corona-Beschränkungen entstehende wirtschaftliche Schaden reduziert, und dies verringere

---

[50] Hygienemaßnahmen wurden bereits in den Überbrückungshilfen I und II erstattet. Die Überbrückungshilfen III und III Plus erweitern die Möglichkeit, coronabedingte Maßnahmen zu erstatten, um den Geschäftsbetrieb weiterzuführen.

[51] Vgl. Richtlinie zum Förderprogramm „Digital jetzt – Investitionsförderung für KMU“ vom 19. Mai 2020 geändert am 4. August 2021, Richtlinie zum Förderprogramm „go-digital“ vom 6. Juli 2017.

[52] Vgl. https://digitalzentrum.berlin/foerderung-digitalisierung#Bund (zuletzt aufgerufen am 10. November 2021).

den Bedarf an staatlichen Hilfsleistungen. Dies sei nach Ansicht des BMWK ein Beitrag zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln.

(5) Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, dass Zuschüsse zu Investitionen den Unternehmen eine Aufrechterhaltung ihres Geschäftsbetriebs ermöglichen konnten. Billigkeitsleistungen sollen aber entstandene Schäden abmildern. Sie zielen nicht darauf ab, die Entstehung potenzieller Schäden vorbeugend zu verhindern. Zudem ist ein Vergleich des Geschäftsbetriebs mit oder ohne Investitionsmaßnahme grundsätzlich nicht mehr möglich, sofern die Investition bereits getätigt und dies gefördert wurde. Folglich kann für diese Unternehmen die Schadenshöhe nicht bestimmt werden – es kommt somit zu einer Erstattung eines potenziellen und unbezifferbaren Schadens. Dies ist durch den haushaltsrechtlichen Zweck von Billigkeitsleistungen nicht gedeckt.

Soweit Unternehmen gesetzliche Verpflichtungen in Form von Hygienekonzepten einhalten, stellt dies keinen Schaden dar, zu dessen Ausgleich oder Milderung eine Billigkeitsleistung gerechtfertigt wäre. Ausgaben aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen werden privaten Wirtschaftssubjekten auch in anderen Bereichen nicht durch Billigkeitsleistungen ausgeglichen. Soweit Investitionen ohne gesetzliche Verpflichtung und im Interesse des Unternehmens durchgeführt wurden, sind diese zudem nicht den Fixkosten zuzurechnen, weil das Unternehmen sie durch die Investitionsentscheidung kurzfristig verändern kann.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Beanstandung, dass Investitionen in Digitalisierung und zur Umsetzung von Hygienekonzepten nicht in Form von Billigkeitsleistungen hätten erstattet werden dürfen.

5.3 Betriebsaufgabe oder Insolvenz

(1) Mit dem Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafrecht (COVInsAG) wurde die Insolvenzantragspflicht zunächst bis 30. September 2020 ausgesetzt.[53] Die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wurde bis zum 30. April 2021 für diejenigen Unternehmen verlängert, die einen Anspruch auf finanzielle Hilfen aus den aufgelegten Corona-Hilfsprogrammen haben und deren Auszahlung noch aussteht. Dies gilt aber nur, wenn die erhaltenen Hilfszahlungen ausreichen, um eine drohende Insolvenz zu verhindern. Es müsse somit eine Überlebenschance für das Unternehmen bestehen.[54]

[53] Vgl. Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht vom 27. März 2020 Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I Nr. 14, ausgegeben zu Bonn am 27. März 2020. Ausgenommen hiervon sind Schuldner, die bereits am 31. Dezember 2019 zahlungsunfähig waren und daher die Insolvenzreife nicht auf den Folgen der Pandemie beruhen.

[54] Vgl. https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/insolvenzaussetzungsgesetz-1781394 (zuletzt aufgerufen am 30. November 2021).

Es ist bei der Antragstellung auf Überbrückungshilfe anzugeben, ob das antragstellende Unternehmen Gegenstand eines Insolvenzverfahrens ist. Der Antragsteller ist verpflichtet, der Bewilligungsstelle unverzüglich anzuzeigen, wenn vor Auszahlung der Hilfen oder vor einem festgelegten Stichtag die Geschäftstätigkeit dauerhaft eingestellt oder ein Insolvenzverfahren beantragt oder eröffnet wurde.[55] Stichtag für die Überbrückungshilfe III war der 30. Juni 2021, für die Überbrückungshilfe III Plus der 30. September 2021 oder der 31. Dezember 2021, je nachdem für welchen Zeitraum der Antragsteller Hilfen erhalten hat.[56] Nachdem die Bewilligungsstellen erfahren, dass der Antragsteller seinen Geschäftsbetrieb dauerhaft eingestellt oder die Insolvenz angemeldet hat, dürfen sie keine Überbrückungshilfen auszahlen.[57]

Die Überbrückungshilfen sind zurückzuzahlen, wenn der Antragsteller bis zum jeweiligen Stichtag seine Geschäftstätigkeit dauerhaft einstellt oder ein Insolvenzverfahren eröffnet oder beantragt hat.[58] Hierdurch wird laut BMWK ein Rückzahlungsanspruch begründet, der im Falle einer Insolvenz aus der Insolvenzmasse zu befriedigen ist. Die tatsächlichen Chancen, die Zuschüsse erfolgreich wieder einzufordern, schätzte das BMWK allerdings als gering ein.[redacted]

Das BMWK erfasst vor der Schlussabrechnung keine Daten darüber, welche Unternehmen nach Auszahlung der Hilfen oder nach dem jeweiligen Stichtag ihre Geschäftstätigkeit dauerhaft einstellen oder Insolvenz anmelden. Es erfasst auch nicht aus welchen Gründen Unternehmen ihren Betrieb dauerhaft einstellen.

Laut Bericht des BMWK an den Deutschen Bundestag vom 15. September 2021 seien im Jahr 2020 etwa 16 % weniger Unternehmensinsolvenzen beantragt worden als im Vorjahr. Die Unternehmensinsolvenzen seien mit 15 841 auf dem niedrigsten Stand seit Einführung der Insolvenzordnung im Jahr 1999. Grund hierfür seien laut BMWK die partielle Aussetzung der Insolvenzantragspflicht und die umfangreichen Unterstützungsmaßnahmen. Der Trend habe sich im ersten Halbjahr 2021 fortgesetzt. Es hätten 18 % weniger Unternehmen Insolvenz angemeldet als im Vorjahreszeitraum. Das BMWK rechne nicht mit einem Anstieg der Insolvenzen im zweiten Halbjahr 2021. Dieser dürfte „– wenn überhaupt – wohl sehr moderat ausfallen."

(2) Der Bundesrechnungshof befürwortet grundsätzlich, dass das BMWK Regelungen geschaffen hat, die Rückforderungsansprüche im Fall einer Betriebsaufgabe oder eines Insolvenzantrags vor dem jeweiligen Stichtag begründen können. Der Bundesrechnungshof teilt

---

55 Vgl. Rechtliche Erklärungen im Antragsformular und Nebenbestimmungen des Bescheids zur Bewilligung von Überbrückungshilfen.

56 Der Stichtag 30. September 2021 gilt, wenn der Antragsteller Hilfen für die Monate Juli, August und/oder September erhalten hat. Der Stichtag 31. Dezember 2021 gilt, wenn der Antragsteller Hilfen für die Monate Oktober, November und/oder Dezember erhalten hat.

57 Vgl. Nummer 5 Absatz 7 der Vollzugshinweise zur Überbrückungshilfe III und Nummer 5 Absatz 5 der Vollzugshinweise zur Überbrückungshilfe III Plus.

58 Die Gründe für die Einstellung des Geschäftsbetriebs spielen hierbei keine Rolle.

[redacted]

aber auch die Einschätzung des BMWK, dass es kaum möglich ist, einen solchen Rückforderungsanspruch zu verwirklichen. Es ist fraglich, inwieweit die Ansprüche des Bundes aus der Insolvenzmasse oder bei einer Betriebsaufgabe befriedigt werden können. Es ist dennoch unverständlich, warum das BMWK auf eine Rückforderungsmöglichkeit für Insolvenzen und Betriebsaufgaben nach dem jeweiligen Stichtag gänzlich verzichtet. In diesen Fällen gibt es Haushaltsmittel in unbekanntem Umfang von vornherein verloren.

Solange das BMWK Daten zur dauerhaften Einstellung der Geschäftstätigkeit nicht erfasst und auswertet, fehlen gerade in einer Krisensituation aktuelle Daten, die Fehlentwicklungen sichtbar machen können und die für eine Prüfung der anzupassenden Maßnahmen wesentlich sind. Die Gründe für Einstellungen der Geschäftstätigkeit bleiben unklar. Das BMWK kann nicht feststellen, ob und in welcher Höhe es zu Mitnahmeeffekten kam.

Das BMWK kann auch nicht ausschließen, dass Unternehmen nur durch die Unternehmenshilfen „am Leben gehalten werden“. Haushaltsmittel in unbekannter Höhe können so an Unternehmen fließen, die unabhängig von der epidemischen Lage kein zukunftsfähiges Geschäftsmodell haben.

Aus den Daten zu den Unternehmensinsolvenzen kann das BMWK jedenfalls nicht ableiten, dass seine umfangreichen Stützungsmaßnahmen für den Rückgang der Unternehmensinsolvenzen ursächlich sind. Die Entwicklung der Unternehmensinsolvenzen lässt keinen Rückschluss darüber zu, wie diese sich entwickelt hätten, wenn die Insolvenzantragspflicht nicht ausgesetzt gewesen wäre.

(3) Der Bundesrechnungshof weist das BMWK darauf hin, dass Rückforderungsansprüche so zu regeln sind, dass sie auch durchsetzbar sind. Das BMWK muss dafür sorgen, dass es über eine geeignete Datenbasis verfügt und daraus gewonnene Erkenntnisse für künftige Unterstützungsprogramme nutzen kann.

(4) Nach Ansicht des BMWK sei der Ausschluss von Unternehmen in Schwierigkeiten zum 31. Dezember 2019 geeignet, um sicherzustellen, dass nur die Unternehmen antragsberechtigt sind, die über ein funktionierendes Geschäftsmodell verfügten. Zudem müssten die Unternehmen nachweisen, dass der Unterstützungsbedarf auf die Corona-Pandemie zurückzuführen ist. Das BMWK hat ausgeführt, dass es ihm angesichts geringer Befriedigungsquoten vertretbar erschien, unter Umständen auf etwaig verbleibende Rückforderungsansprüche zu verzichten. Dies sei auch deshalb zweckmäßig, da die Überbrückungshilfen anteilig betriebliche Fixkosten erstatten, die nach Ablauf des Förderzeitraums üblicherweise verbraucht sind. Aus Sicht des BMWK müsse die Erfassung und Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen in einem sinnvollen Verhältnis zu dem dadurch entstehenden bürokratischen Aufwand und den Kosten stehen. Es hat eingeräumt, nicht ausschließen zu können, dass auch Unternehmen Fördermittel bekamen, die unabhängig von der Corona-Pandemie nicht wettbewerbsfähig waren. Eine detaillierte Prüfung der Gründe, aufgrund derer Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit dauerhaft einstellten, sei angesichts der begrenzten personellen und zeitlichen Ressourcen während der Konzeption der Überbrückungshilfen nicht erfolgt. Es strebe jedoch an, für künftige Unterstützungsprogramme über eine verbesserte Datenlage zu verfügen, soweit dies nach den datenschutzrechtlichen Bestimmungen zulässig ist.

(5) Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMWK überein, dass ein sinnvolles Verhältnis zwischen dem Verwaltungsaufwand und dem Nutzen einer Regelung gefunden werden muss. Er hält die Stichtagsregelung bezüglich des Unternehmens in Schwierigkeiten nicht für ausreichend, um sicherzustellen, dass nur Unternehmen mit funktionierendem Geschäftsmodell antragsberechtigt sind. Diese kann beispielsweise nicht verhindern, dass Unternehmen Überbrückungshilfen erhalten, deren Geschäftsmodell infolge der Pandemie nicht mehr tragfähig ist. Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass das BMWK für zukünftige Unterstützungsprogramme eine geeignete Datenbasis schaffen will.

6 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

(1) Nach § 7 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Die Ausrichtung des Verwaltungshandelns nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit soll die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anzustreben. Zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit sind vor Beginn neuer Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie müssen Aussagen u. a. zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Ziele,
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen,
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt und
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Die Bundesregierung hat am 12. Juni 2020 die Eckpunkte des BMWK für „Überbrückungshilfe für kleine und mittelständische Unternehmen, die ihren Geschäftsbetrieb im Zuge der Corona-Krise ganz oder zu wesentlichen Teilen einstellen müssen“ (Überbrückungshilfe I) beschlossen. Danach ist es Ziel der Überbrückungshilfen, Unternehmen, die aufgrund der staatlichen Maßnahmen infolge der vom Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite einen hohen Umsatzeinbruch zu verzeichnen haben, Liquiditätshilfe zu gewähren und sie so in der Existenz zu sichern.[60]

Bei der Ausarbeitung der Eckpunkte der Überbrückungshilfe nahm das BMWK verschiedene Möglichkeiten ihrer Ausgestaltung in den Blick. Eine entsprechende Vorlage an den Bundeswirtschaftsminister sah für die Ausgestaltung der Überbrückungshilfe folgende Möglichkeiten vor:

[60] Verwaltungsvereinbarungen der Überbrückungshilfen I, II, III und III Plus.

- Zuschuss oder Kredit (der in einen nicht rückzahlbaren Zuschuss umgewandelt wird, wenn das Unternehmen bis zu einem Stichtag fortgeführt wird),
- Erstattung der (tatsächlich nachgewiesenen) Betriebskosten oder pauschaler Beitrag (auch an Soloselbstständige ohne Betriebskosten),
- Festlegung der anspruchsberechtigten Unternehmen durch Branchenliste der stillgelegten Branchen oder durch Nachweis eines mindestens 80-prozentigen Umsatzeinbruchs,
- Abwicklung der Hilfen durch die Länder, die Finanzämter oder den Bund.

Die Ausgaben für die Überbrückungshilfe schätzte das BMWK zunächst für circa 300 000 anspruchsberechtigte Unternehmen auf etwa 4 Mrd. Euro. Nachdem die Konzeption mehrmals überarbeitet wurde, nahm das BMWK in einer Schätzung vom 7. Juni 2020 ein Programmvolumen von 25 Mrd. Euro an. Bei dieser Schätzung ging das BMWK bereits davon aus, dass die Überbrückungshilfen als Zuschuss gewährt werden, der zurückzuzahlen ist, wenn das Unternehmen nicht über einen festgelegten Stichtag hinaus fortgeführt wird. Es sollten nachgewiesene Betriebskosten sowie eine Pauschale für Personalkosten erstattet werden. Die antragstellenden Unternehmen sollten Umsatzeinbrüche nachweisen. Die Länder sollten die Überbrückungshilfe umsetzen.[64]

Das BMWK dokumentierte nicht, dass es noch andere Lösungsmöglichkeiten daraufhin untersucht hatte, inwieweit auch diese geeignet und wirtschaftlich gewesen wären, um das Ziel der Bundesregierung zu erreichen.

(2) Das BMWK hat sich bei der Ausgestaltung der Überbrückungshilfen mit verschiedenen Varianten befasst. Zu der Ausgestaltung der Überbrückungshilfen hätte es weitere Alternativen gegeben. Diese hat das BMWK nicht untersucht. Es hat beispielsweise nicht eine eigenständige gesetzliche Grundlage oder eine Finanzierungsbeteiligung der Länder analysiert. Es hat auch nicht geprüft, ob nur diejenigen Unternehmen unterstützt werden sollten, die überregional am Markt agieren oder die für die Volkswirtschaft besonders bedeutsam sind. Das BMWK hätte auch deren Eignung untersuchen und ihre Auswirkungen auf den Bundeshaushalt darstellen müssen. Weil das BMWK dies versäumte, kann es letztlich nicht beurteilen, ob die Überbrückungshilfen in dieser Form wirtschaftlich waren. Es bleibt ungeklärt, inwieweit Alternativen wirtschaftlich gewesen wären.

Um sich zwischen mehreren Handlungsmöglichkeiten für die wirtschaftliche entscheiden zu können, bedarf es im Vorfeld einer finanzwirksamen Maßnahme einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, die konkreten Ziele, die Darstellung relevanter Lösungsmöglichkeiten sowie deren Eignung zur Erreichung der Ziele und die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt sollten die Grundlage für die Entscheidungsträger sein. Es ist von zentraler Bedeutung, sämtliche zur

[redacted]

64 Seit der Überbrückungshilfe III können die antragstellenden Unternehmen bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Eigenkapitalzuschuss erhalten.

Zielerreichung grundsätzlich möglichen Handlungsalternativen zu ermitteln, zu analysieren und zu vergleichen.

Das Ziel der Überbrückungshilfen hat das BMWK zudem nicht überprüfbar beschrieben. Die notwendigen Kriterien und Verfahren für die später erforderliche Erfolgskontrolle der Überbrückungshilfen hat es nicht festgelegt. So kann es dem BMWK kaum gelingen, in der Erfolgskontrolle belastbare Aussagen dazu zu treffen, inwieweit das Ziel der Überbrückungshilfen erreicht wurde und die Maßnahme wirtschaftlich war.

Die Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO verlangen Erfolgskontrollen jedoch auch dann, wenn die Voraussetzungen für diese in der Planungsphase nicht oder nur unzureichend gewährleistet worden sind. Kriterien und Verfahren sind in diesen Fällen nachträglich festzulegen. Die Erfolgskontrolle wird dadurch jedoch aufwendiger und manipulationsanfälliger. Zudem können nicht in jedem Fall alle dafür notwendigen Informationen nachträglich erhoben werden.

Auch wenn es zwar verständlich ist, dass die Bundesregierung zunächst schnell handelte, als der Deutsche Bundestag die epidemische Lage von nationaler Tragweite erstmals feststellte, hätte das BMWK spätestens im Zusammenhang mit der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2021 seine Versäumnisse nachholen und die haushaltsrechtlichen Anforderungen an angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfüllen müssen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat dem BMWK empfohlen, in vergleichbaren Situationen alle für die Zielerreichung infrage kommenden Lösungsmöglichkeiten hinsichtlich ihrer Eignung zur Zielerreichung und ihrer Auswirkungen auf den Haushalt zu untersuchen. Das BMWK muss auf dieser Grundlage prüfen, welche Lösungsmöglichkeit zur Zielerreichung am besten geeignet und wirtschaftlich ist und dies in geeigneter Weise dokumentieren.

Es sollte hinsichtlich der Überbrückungshilfen unverzüglich die Voraussetzungen für die haushaltsrechtlich erforderliche Erfolgskontrolle schaffen und die Kriterien (im Sinne von vollständig operationalisierten Zielen) und Verfahren hierfür festlegen. Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle, insbesondere zu Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit der Überbrückungshilfen, muss die Bundesregierung nutzen, um in künftigen Krisenlagen sachgerechte und wirtschaftliche Entscheidungen treffen zu können.

(4) Das BMWK hat eingeräumt, in der Planungsphase der Überbrückungshilfen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dokumentiert und aufgrund der besonderen Umstände keine Kriterien und Verfahren für die erforderliche Erfolgskontrolle der Hilfen festgelegt zu haben. Es habe die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgenommen und mit den konzeptionellen Vorarbeiten für eine spätere Erfolgskontrolle der Corona-Unternehmenshilfen begonnen. Nach ihrem Abschluss sei geplant, sie mithilfe moderner wissenschaftlicher Methoden und mit externer Unterstützung zu evaluieren und damit einen wesentlichen Beitrag zur Erfolgskontrolle nach § 7 BHO zu leisten. Zurzeit werde durch den Aufbau einer geeigneten Dateninfrastruktur eine wesentliche Grundlage erarbeitet. Hierfür seien noch komplexe datenschutzrechtliche und technische Fragen zu klären. Die Erfolgskontrolle werde voraussichtlich ab der zweiten Jahreshälfte 2022 durchgeführt werden können.

(5) Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMWK damit begonnen hat, die Corona-Unternehmenshilfen einer Erfolgskontrolle zu unterziehen, wenngleich das Ergebnis abzuwarten bleibt. Er verweist nochmals darauf, dass Erfolgskontrollen bereits in der Planungsphase, spätestens jedoch in der Aufbauphase angelegt werden müssen. Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen schon in der Planungsphase festzulegen, schafft frühzeitig die wesentlichen Voraussetzungen für die späteren Erfolgskontrollen. Die gesetzlichen Ziele müssen operationalisiert werden, so dass sie später mit dem Ist-Zustand zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle abgeglichen werden können. Die Erfolgskontrolle muss die Frage klären können, ob und inwieweit die finanziellen Unterstützungsleistungen für Unternehmen am Ende tatsächlich dazu beitragen konnten, die Folgen der epidemischen Lage von nationaler Tragweite auf wirtschaftliche Weise zu überwinden. Der Bundesrechnungshof bittet das BMWK, ihm das Ergebnis der von ihm angekündigten Erfolgskontrolle zu den Corona-Unternehmenshilfen mitzuteilen. Er behält sich vor, die Erfolgskontrolle für die Corona-Unternehmenshilfen zu gegebener Zeit zu prüfen.

Ehmann Dr. Steuer

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.