



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

Außerordentliche Wirtschaftshilfen (November- und
Dezemberhilfe) für das Jahr 2020

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 - 2021 - 0440

Bonn, den 22. Februar 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Ausgangslage	7
2	Vollzug der November- und Dezemberhilfe	9
3	Klarheit der Kommunikation mit Blick auf den Rechtsrahmen	10
4	Billigkeitsleistung oder gesonderte gesetzliche Grundlage	15
5	Angemessenheit der Billigkeitsleistung im Verhältnis zum Schaden	20
5.1	Der Begriff der Überkompensation	20
5.2	Angemessenheit der November- und Dezemberhilfe anhand von Fällen	23
5.2.1	Sachverhalt	23
5.2.2	Untersuchung von Beispielfällen	24
5.2.3	Verallgemeinerung der Beispielfälle mithilfe eines Rechenmodells	30
5.2.4	Würdigung	32
5.2.5	Empfehlung	33
5.2.6	Stellungnahme des BMWK	34
5.2.7	Abschließende Würdigung	34
6	Untersuchung des Bedarfs und der Wirtschaftlichkeit	34

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüfte beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, (BMWK) vormals Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) die außerordentlichen Wirtschaftshilfen (auch November- und Dezemberhilfe genannt) für das Jahr 2020. Die Prüfung führte im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen.

- 0.1 Das BMWK und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) haben bei der öffentlichen Bekanntgabe der außerordentlichen Wirtschaftshilfen nur allgemein auf das geltende Beihilferecht hingewiesen. Die Komplexität des Rechtsrahmens spiegelte sich nicht in der öffentlichen Kommunikation. Die zum Zeitpunkt der Bekanntgabe noch notwendigen Anpassungen des Beihilferahmens und die parallel zu den außerordentlichen Wirtschaftshilfen eingeführten Überbrückungshilfen haben zu erheblichen Verunsicherungen bei den Antragsberechtigten geführt. Der Bundesrechnungshof hat daher dem BMWK empfohlen, in künftigen Krisensituationen insbesondere hinsichtlich des Rechtsrahmens klarer zu kommunizieren.

Das BMWK hat eingeräumt, dass der beihilferechtliche Rahmen zu Beginn der außerordentlichen Wirtschaftshilfe noch nicht ausreichend geregelt war. Eine klare Kommunikation sei erstrebenswert, jedoch in Krisensituation nur sehr eingeschränkt möglich.

Der Bundesrechnungshof erachtet eine klare Kommunikation besonders in Krisenzeiten als geboten. In einer Krisensituation können sich die Umstände schnell und unvorhergesehen ändern. Gerade dann sollte das BMWK künftig offen und eindeutig darstellen, welche Fragen noch offen sind und der Festlegung bedürfen. Es sollte während des Programmverlaufs nur notwendige und auf der Grundlage von Erkenntnissen aus laufenden Beobachtungen und begleitenden Erfolgskontrollen belegbare Änderungen durchführen (Nummer 3).

- 0.2 Am 25. März 2020 hat der Deutsche Bundestag erstmals die epidemische Lage von nationaler Tragweite festgestellt. Aufgrund der zunächst bestehenden Unvorhersehbarkeit dieser Lage wurden die Corona-Unternehmenshilfen als Billigkeitsleistung nach § 53 BHO ausgestaltet. Bereits im April 2020 gingen die Bundesregierung sowie die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder, Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) und weitere Angehörige von Regierung und Bundesverwaltung davon aus, dass die epidemische Lage von nationaler Tragweite Deutschland noch eine längere Zeit beschäftigen würde und weitere Betriebsschließungen notwendig werden könnten. Von einer „Unvorhersehbarkeit“ für die Verwaltung konnte demnach zu diesem Zeitpunkt nicht mehr ausgegangen werden. Das BMWK hätte deshalb prüfen müssen, ob für die weiteren Unternehmenshilfen eine gesetzliche Regelung anstelle von Billigkeitsleistungen auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen sachgerecht gewesen wäre. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftig in vergleichbaren Krisensituationen

zu prüfen, ob eine gesetzliche Regelung zum Ausgleich für Härten geschaffen werden sollte.

Das BMWK sah eine Vorhersehbarkeit weiterer Betriebsschließungen nicht gegeben. Ungeachtet dessen habe es eine gesetzliche Regelung aufgrund der gebotenen Eilbedürftigkeit nicht geprüft. Ein Gesetzgebungsverfahren hätte die Auszahlung der Wirtschaftshilfen verzögert. Das BMWK will künftig in vergleichbaren Krisensituationen untersuchen, ob eine gesetzliche Regelung geschaffen werden sollte.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass mögliche Betriebsschließungen und -einschränkungen wegen der vom Deutschen Bundestag mehrmals verlängerten epidemischen Lage von nationaler Tragweite für die Verwaltung vorhersehbar waren. Das BMWK hätte daher eine gesetzliche Grundlage prüfen müssen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK künftig diese haushaltsrechtliche Bestimmung beachtet und umsetzt (Nummer 4).

- 0.3 Die Höhe der Entschädigungsleistung muss bei Billigkeitsleistungen in angemessenem Verhältnis zur Höhe des eingetretenen Schadens stehen. Es darf nicht zu unangemessen hohen Entschädigungen kommen. Das BMWK hat nicht festgelegt, in welchen Fällen von einer unangemessen hohen Entschädigung auszugehen ist. Es berücksichtigte außerdem nicht, dass bei Billigkeitsleistungen im Regelfall eine Selbstbeteiligung der Geschädigten vorzusehen ist. Deshalb ist es ihm mit der Ausgestaltung der November- und Dezemberhilfe nicht gelungen, unangemessen hohe Entschädigungen auszuschließen. Es hat auch nach Hinweisen, die Billigkeitsleistungen könnten unangemessen hoch ausfallen, absichtlich nichts unternommen, um dies zu verhindern. Damit hat es bewusst gegen den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und gegen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen verstoßen. Um die Höhe staatlicher Hilfen unter Beachtung der BHO festzulegen, muss das BMWK zuvor geeignete Bezugsgrößen bestimmen und die hierfür benötigten Daten erheben. Der Bundesrechnungshof erwartet, die Berechnung von Hilfen und Antragsverfahren bei Billigkeitsleistungen künftig so zu gestalten, dass unangemessen hohe Entschädigungen ausgeschlossen sind. Hierzu muss das BMWK bestimmen, welche Schäden höchstens ausgeglichen werden und auch die Höhe der Selbstbeteiligung festlegen.

Das BMWK hat Unstimmigkeiten in der Fördersystematik eingeräumt. Diese seien dem Ziel der schnellen Auszahlung untergeordnet worden. Dennoch sehe das BMWK, das BMF und die Länder die November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 im Einklang mit geltendem Haushaltsrecht.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei: Das BMWK hat mit unangemessen hohen Entschädigungen gegen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen und gegen die Haushaltsgrundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Auch das BMWK bestreitet nicht, dass es zu unangemessen hohen Entschädigungen kam. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK die

Berechnung von Hilfszahlungen so gestalten muss, dass unangemessen hohe Entschädigungen ausgeschlossen sind (Nummer 5.1).

- 0.4 Mit den November- und Dezemberhilfen für das Jahr 2020 sollten Umsatzausfälle ausgeglichen werden. Dies setzte das BMWK durch eine pauschale Erstattung der Fixkosten der Unternehmen um. Dadurch war eine unangemessen hohe Entschädigung in der Fördersystematik der November- und Dezemberhilfen bereits angelegt. Eine Auswertung des Bundesrechnungshofes hat dies bestätigt. Dem BMWK war dies ebenfalls bekannt. In vielen Fällen wurden Antragsteller mit den November- und Dezemberhilfen bessergestellt als im Vergleichsmonat des Jahres 2019. Mit dieser Verfahrensweise hat der Bund Mittel in erheblicher Höhe unnötig ausgegeben. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMWK, bevor es in vergleichbaren Krisensituationen Hilfen gewährt, die finanziellen Auswirkungen auf Empfängerseite zu untersuchen. Hierfür wären Kosten und Gewinne der Antragsteller zu erfassen oder wenigstens die Kostenstrukturen der unterschiedlichen Branchen heranzuziehen.

Das BMWK hat ausgeführt, es wolle künftig prüfen, ob ein Indikator zur Vermeidung unangemessen hoher Entschädigungen festgelegt werden kann. Im Übrigen seien weniger November- und Dezemberhilfen ausgezahlt worden als geplant. Ein Teil der Hilfen fließe über Steuern an den Bundeshaushalt zurück. Die Ausgestaltung der Hilfen sei das Ergebnis eines Abwägungsprozesses zwischen unbürokratischem Vorgehen und Einzelfallgerechtigkeit.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass weder eine geringere Inanspruchnahme noch ein späterer Rückfluss über Steuern die unnötige Verwendung von Haushaltsmitteln zu rechtfertigen vermag. Die Auswertung des Bundesrechnungshofes zeigt, dass es zu unangemessen hohen Entschädigungen in unbekannter, aber schätzungsweise beträchtlicher Höhe kam. Der Bundesrechnungshof erwartet daher vom BMWK, künftig unangemessen hohe Entschädigungen in der Fördersystematik zu verhindern (Nummer 5.2).

- 0.5 Das BMWK und das BMF haben das Ziel der November- und Dezemberhilfen für das Jahr 2020 nicht überprüfbar ausgestaltet. Sie haben nicht angemessen dokumentiert, inwieweit sie Alternativen zu den November- und Dezemberhilfen untersucht haben. Die Bundesministerien versäumten, in der Planungsphase die notwendigen Kriterien und Verfahren für die später erforderlichen Erfolgskontrollen festzulegen. Ohne Erfolgskontrollen können das BMF und das BMWK nicht feststellen, inwieweit ihre Maßnahmen geeignet waren oder – auch mit Blick auf künftige Krisensituationen – angepasst werden sollten. Der Bundesrechnungshof hat dem BMWK empfohlen, unverzüglich die benötigten Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle der November- und Dezemberhilfen zu schaffen und die Kriterien und Verfahren dafür festzulegen.

Das BMWK hat ausgeführt, dass in der Planungsphase der November- und Dezemberhilfen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dokumentiert und aufgrund der besonderen Umstände keine Kriterien und Verfahren für die erforderliche Erfolgskontrolle

der Hilfen festgelegt worden seien. Es erarbeitet derzeit die Kriterien für die Erfolgskontrolle der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020.

Der Bundesrechnungshof beanstandet, dass das BMWK die Wirtschaftlichkeit der November- und Dezemberhilfe bislang nicht belegen kann. Er erwartet daher, dass das BMWK die Voraussetzungen für eine nachträgliche Erfolgskontrolle unverzüglich erarbeitet und den Erfolg der November- und Dezemberhilfen kontrolliert. Er behält sich vor, dies zu gegebener Zeit prüfen (Nummer 6).

1 Ausgangslage

Seit der erstmaligen Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag am 25. März 2020 legte der Bund zunächst folgende Programme für Corona-Unternehmenshilfen auf:

- die Soforthilfen,
- die Überbrückungshilfe I und
- die Überbrückungshilfe II.

Am 28. Oktober 2020 beschlossen der Bund und die Länder, vom 2. November 2020 an und zunächst bis Ende November 2020 Betriebsschließungen für folgende Bereiche zu verfügen:

- Freizeit-Institutionen und Einrichtungen¹,
- Gastronomiebetriebe² mit Ausnahme der Lieferung und Abholung mitnahmefähiger Speisen,
- Dienstleistungsbetriebe im Bereich der Körperpflege³,
- Beherbergungsbetriebe (außer Übernachtungen für notwendige und ausdrücklich nicht touristische Zwecke).

Für die von den Schließungen betroffenen Unternehmen und Selbstständigen sieht der Beschluss eine außerordentliche Wirtschaftshilfe für die Monate November und Dezember 2020 vor. Diese „Novemberhilfe“ stellten das BMWK und das BMF in einer gemeinsamen Pressemitteilung am 29. Oktober 2020 vor.⁴ Sie sollte ein Finanzvolumen von bis zu 10 Mrd. Euro umfassen.

Mit einem weiteren Beschluss von Bund und Ländern am 25. November 2020 wurde sie auf den Monat Dezember 2020 als „Dezemberhilfe“ ausgedehnt.⁵ Ihr Finanzvolumen wurde auf 16,6 Mrd. Euro geschätzt.

Im Folgenden bezeichnet der Bundesrechnungshof die November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 auch gemeinsam als außerordentliche Wirtschaftshilfe.

Mit der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 werden den von der Schließung Betroffenen maximal 75 % des Vergleichsumsatzes im November bzw. Dezember 2019

¹ Theater, Oper, Konzerthäuser, Messen, Kinos, Freizeitparks, Spielhallen, Prostitutionsstätten, Freizeit- und Amateursportbetriebe, Schwimmbäder, Saunen, Thermen, Fitnessstudios und ähnliche.

² Bars, Clubs, Diskotheken, Kneipen und ähnliche.

³ Kosmetikstudios, Massagepraxen, Tattoo-Studios und ähnliche.

⁴ Gemeinsame Pressemitteilung des BMWK und des BMF vom 29. Oktober 2020.

⁵ Videoschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 25. November 2020. Mit Beschluss vom 25. November 2020 setzten Bund und Länder die Betriebsschließungen und Regelungen für die Beherbergungsbetriebe bis zum 20. Dezember 2020 fort.

erstattet.⁶ Die außerordentliche Wirtschaftshilfe stützt sich auf die „De-Minimis-Verordnung“⁷, die „Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“⁸, die „Bundesregelung Fixkostenhilfe 2020“⁹ und die „Bundesregelung November- und Dezemberhilfe (Schadensausgleich)“¹⁰. Die November- und Dezemberhilfe, die sich auf die De-Minimis-Verordnung und die Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 stützt, ist eine pauschale Erstattung von Umsatzausfällen. Es ist gegenüber dem prüfenden Dritten nachzuweisen, dass die Umsätze des Unternehmens zu mindestens 80 % direkt oder indirekt von den im November bzw. Dezember 2020 verordneten Schließungen betroffen waren. Einen tatsächlichen Schaden müssen die Unternehmen nicht nachweisen. Sie ist beihilferechtlich auf 2 Mio. Euro beschränkt.¹¹ Die Bundesregelung Fixkostenhilfe in der Fassung vom 12. Februar 2021 ermöglicht beihilferechtlich weitere 10 Mio. Euro je Unternehmen. Zuvor galt eine Obergrenze von 3 Mio. Euro je Unternehmen. Für Beihilfen auf Grundlage der Bundesregelung November- und Dezemberhilfe (Schadensausgleich), die am 21. Januar 2021 in Kraft trat, bestimmt sich die beihilferechtliche Obergrenze nach dem wirtschaftlichen Schaden des Unternehmens.¹²

Die für die Corona-Soforthilfen und Corona-Unternehmenshilfen im Haushalt veranschlagten Mittel zeigt Tabelle 1. Darin sind die Mittel für die außerordentliche Wirtschaftshilfe enthalten.

⁶ Vgl. Vollzugshinweise zu den November- und Dezemberhilfen: Im Leistungszeitraum vom Antragsteller erzielte Umsätze bleiben unberücksichtigt, sofern sie 25 % des Vergleichsumsatzes nicht übersteigen. Während des Leistungszeitraums vom Antragsteller erzielte Umsätze, die über 25 % des Vergleichsumsatzes hinausgehen, werden auf die Billigkeitsleistung angerechnet.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013.

⁸ Bekanntmachung der Regelung zur vorübergehenden Gewährung geringfügiger Beihilfen im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19.

⁹ Bekanntmachung der Regelung zur Gewährung von Unterstützung für ungedeckte Fixkosten im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19.

¹⁰ Regelung zur vorübergehenden Gewährung einer außerordentlichen Wirtschaftshilfe zugunsten von Unternehmen, deren Betrieb aufgrund der zur Bewältigung der Pandemie erforderlichen Maßnahmen temporär im November und/oder Dezember 2020 geschlossen wird, im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19.

¹¹ Seit dem 28. Januar 2021 wurde die Obergrenze der Bundesregelung Kleinbeihilfe 2020 von 800 000 Euro auf 1,8 Mio. Euro angehoben. In Verbindung mit der De-Minimis-Verordnung waren seither bis zu 2 Mio. Euro möglich. Zuvor lag die Obergrenze bei 1 Mio. Euro.

¹² Vgl. „Bundesregelung November- und Dezemberhilfe (Schadensausgleich)“.

Tabelle 1

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

Haushaltsansatz (Kapitel 6002)	Haushaltsgesetz 2020	Erstes Nachtragshaushaltsgesetz 2020	Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020	Haushaltsgesetz 2021	Nachtragshaushaltsgesetz 2021
<u>Titel 683 01</u> Corona-Soforthilfen für kleine Unternehmen und Soloselbstständige	k. A.	50 000	18 000	k. A.	k. A.
<u>Titel 683 02</u> Corona-Überbrückungshilfe für kleine und mittelständische Unternehmen (HHG 2020) Corona-Unternehmenshilfen (HHG 2021)	k. A.	k. A.	24 600	39 500	65 000

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

2 Vollzug der November- und Dezemberhilfe

Zum Vollzug der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 hat der Bund mit allen 16 Bundesländern im Wesentlichen gleichlautende Verwaltungsvereinbarungen abgeschlossen. Danach war es Ziel der November- und Dezemberhilfe, durch einen Beitrag zur Kompensation des Umsatzausfalls die wirtschaftliche Existenz von Unternehmen sowie von Selbstständigen zu sichern, die infolge der Beschlüsse von Bund und Ländern von Betriebs-schließungen oder Betriebseinschränkungen betroffen waren und die deshalb erhebliche Umsatzausfälle erlitten haben.

Die Mittel waren für Unternehmen aller Größen (auch öffentliche und gemeinnützige), Betriebe, Selbstständige, Vereine und Einrichtungen, Soloselbstständige und selbstständige Angehörige der Freien Berufe vorgesehen. Voraussetzung für alle diese Gruppen war, dass ihre wirtschaftliche Tätigkeit von den Schließungsverordnungen zu mindestens 80 % bezogen auf den Vergleichsumsatz direkt, indirekt oder über Dritte betroffen war.

Direkt betroffen waren Unternehmen, die ihren Geschäftsbetrieb einstellen mussten. Indirekt betroffene Unternehmen erzielten mindestens 80 % ihres Umsatzes mit direkt betroffenen Unternehmen. Über Dritte betroffene Unternehmen erzielten mindestens 80 % ihres Umsatzes über Dritte im Auftrag von direkt betroffenen Unternehmen. Die November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 konnte über die vom Bund eingerichtete digitale Plattform www.ueberbrueckungshilfen-unternehmen.de beantragt werden. Die Unternehmen mussten ihre Anträge über sogenannte prüfende Dritte – das sind Steuerberater, Wirtschaftsprüfer oder Rechtsanwälte – einreichen. Anträge konnten bis zum 30. April 2021 gestellt werden. Änderungsanträge waren bis zum 31. Juli 2021 möglich. Die Länder wurden ermächtigt,

die für den Vollzug der November- und Dezemberhilfe erforderlichen Haushaltsmittel beim Bund abzurufen.¹³ Zuständig für die Bewilligung und Auszahlung der Hilfen sind von den Ländern benannte Bewilligungsstellen. Diese entscheiden, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der November- und Dezemberhilfen vorliegen sowie über deren Höhe. Bei der Ausgestaltung des Antragsverfahrens und der Antragsprüfung ist das jeweilige Land für angemessene und effektive Vorkehrungen zur Verhinderung von Missbrauch und für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben verantwortlich. Die Bewilligungsstellen sind verpflichtet, die Anträge und Schlussrechnungen über die automatisierte Antragsprüfung hinaus auch einer verdachtsunabhängigen, vertieften Stichprobenkontrolle zu unterziehen. Anträge mit einem Volumen ab 1 Mio. Euro sind ausnahmslos einer solchen vertieften Überprüfung zu unterziehen.¹⁴ Zuviel gezahlte Leistungen sind zurückzufordern.

Die Voraussetzungen für die Gewährung der November- und Dezemberhilfe, 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 in Übereinstimmung mit den unionsrechtlichen Beihilferegelungen erfolgen. Im Verfahren ist eine Abschlagszahlung vorgesehen, welche über die Bundeskasse ausgezahlt wird.

Am 17. Dezember 2021 waren laut „Dashboard Deutschland“ 13,8 Mrd. Euro an November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 ausgezahlt worden.¹⁵

3 Klarheit der Kommunikation mit Blick auf den Rechtsrahmen

(1) Erstmalig mit Beschluss des Bundes und der Länder vom 28. Oktober 2020 kündigte der Bund eine außerordentliche Wirtschaftshilfe an. Diese solle die von den temporären Schließungen betroffenen Unternehmen, Betriebe, Selbstständigen, Vereine und Einrichtungen für finanzielle Ausfälle entschädigen: *„Der Erstattungsbetrag beträgt 75 % des entsprechenden Umsatzes des Vorjahresmonats für Unternehmen bis 50 Mitarbeiter, womit die*

¹³ Der Bundesrechnungshof (Gz. I 6 - 2057 0204/2020) prüfte die ordnungsgemäße Belegung der angeordneten Zahlung der Corona-Überbrückungshilfe und der außerordentlichen Wirtschaftshilfe in seiner Einzelrechnungsprüfung stichprobenweise. Er stellte u. a. fest, dass Antragsteller und prüfender Dritter in einem Fall personengleich waren. Dies ist jedoch nicht mit den allgemeinen Berufspflichten der prüfenden Dritten vereinbar.

¹⁴ Ergänzende Verwaltungsvereinbarung „erweiterte Novemberhilfe“, „erweiterte Dezemberhilfe“ und „Überbrückungshilfe III“ zwischen Bund und Ländern, Artikel 4.

¹⁵ Das Dashboard Deutschland ist eine Online-Datenplattform des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI), des BMF und des BMWK in Kooperation mit dem Statistischen Bundesamt. Siehe hierzu https://www.dashboard-deutschland.de/#/indicator/data_corona_hilfen_unternehmen_neu (zuletzt aufgerufen am 28. Dezember 2021).

*Fixkosten des Unternehmens pauschaliert werden. Die Prozentsätze für größere Unternehmen werden nach Maßgabe der Obergrenzen der einschlägigen beihilferechtlichen Vorgaben ermittelt.*¹⁶ Zusätzlich beabsichtigte der Bund, durch eine Überbrückungshilfe III die Hilfsmaßnahmen für Unternehmen zu verlängern und deren Bedingungen zu verbessern.¹⁷

Am folgenden Tag, dem 29. Oktober 2020, informierte das BMWK den Haushaltsausschuss über die beschlossene Novemberhilfe. Auf beihilferechtliche Regelungen ging es dabei nicht ein.

Ebenfalls am 29. Oktober 2020 erläuterten der Bundeswirtschaftsminister und der Bundesfinanzminister in einer Pressekonferenz Näheres zur Novemberhilfe.¹⁸ Es handele sich um „eine fokussierte, auf den Monat November begrenzte, auf bestimmte Branchen begrenzte Maßnahme“.¹⁹ Es werde bei Betrieben mit bis zu 50 Beschäftigten eine Erstattung geben, „die sich an 75 % der Umsatzzahlen“ des Novembers 2019 orientiere. „Bei den größeren Unternehmen wird das etwas weniger sein“. Die Hilfe solle „schnell und unbürokratisch und im Einvernehmen mit der Europäischen Kommission etabliert“ werden.²⁰ Es handele sich um einen „Sonderfall der Überbrückungshilfen“, weil es darum gehe, Fixkosten zu pauschalieren. Bei der Bemessung der Fixkosten orientiere man sich an den Umsätzen. Diese Pauschalierung bewege sich „im Rahmen der präzisen Beachtung europäischen Beihilferechts“. Auch in ihrer gemeinsamen Pressemitteilung vom selben Tag wiesen die Bundesminister darauf hin, dass „das Beihilferecht der Europäischen Union bestimmte Grenzen“ vorgebe, daher „werden die entsprechenden Prozentsätze für größere Unternehmen nach Maßgabe der Obergrenzen der einschlägigen beihilferechtlichen Vorgaben der EU ermittelt.“²¹

Das BMWK schätzte gegenüber dem BMF eine Erstattung von Umsatzausfällen beihilferechtlich als „höchst problematisch“ ein. Eine Umsatzerstattung dürfte im Gegensatz zu der Überbrückungshilfe II unter dem Befristeten Rahmen der EU-Kommission nicht möglich sein.²²

¹⁶ Videokonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 28. Oktober 2020: Beschluss.

¹⁷ Videokonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 28. Oktober 2020: Beschluss.

¹⁸ Corona-Hilfen für die Wirtschaft. Pressekonferenz von Bundeswirtschaftsminister Altmaier und Bundesfinanzminister Scholz zum Thema Hilfen für die Wirtschaft. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Videos/20201029/pressekonferenz-corona-hilfen.html> (zuletzt abgerufen am 15. Juli 2021).

¹⁹ Corona-Hilfen für die Wirtschaft. Pressekonferenz von Bundeswirtschaftsminister Altmaier und Bundesfinanzminister Scholz zum Thema Hilfen für die Wirtschaft. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Videos/20201029/pressekonferenz-corona-hilfen.html> (zuletzt abgerufen am 15. Juli 2021).

²⁰ Corona-Hilfen für die Wirtschaft. Pressekonferenz von Bundeswirtschaftsminister Altmaier und Bundesfinanzminister Scholz zum Thema Hilfen für die Wirtschaft. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Videos/20201029/pressekonferenz-corona-hilfen.html> (zuletzt abgerufen am 15. Juli 2021).

²¹ Gemeinsame Pressemitteilung des BMWK und des BMF vom 29. Oktober 2020.

²² Der Befristete Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 der EU-Kommission (Befristeter Rahmen) legt die Bedingungen fest, nach welchen Beihilfen vereinbar sind mit Artikel 107 Absatz 3b AEUV zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats.

Dies setze eine langwierige beihilferechtliche Einzelnotifizierung voraus mit ungewissen Erfolgsaussichten.

Am 4. November 2020 einigten sich das BMWK und das BMF auf Leitungsebene über die konzeptionelle Ausgestaltung der außerordentlichen Wirtschaftshilfe für das Jahr 2020. Auf Grundlage der Kleinbeihilferegelung der EU seien Zuschüsse bis zu einer Obergrenze von 1 Mio. Euro möglich, soweit der bestehende beihilferechtliche Spielraum des Unternehmens dies zuließe.²³ Das BMWK informierte den Haushaltsausschuss am 5. November 2020, dass über die Ausgestaltung der Novemberhilfe hinsichtlich einer Umsatzerstattung mit dem BMF, der Europäischen Kommission und den Bundesländern intensiv beraten werde. Der beihilferechtliche Rahmen sei noch zu klären, ebenso, wie die Frage, ob eine Katastrophenhilfe nach Artikel 107 Absatz 2b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) herangezogen werden könne. Derzeit operiere man noch auf Grundlage der Bundesregelung Kleinbeihilfen. Diese basiert auf dem Befristeten Rahmen nach Artikel 107 Absatz 3b AEUV zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedsstaats.

Der Bundeswirtschaftsminister und der Bundesfinanzminister erörterten am 6. November 2020 in einem Telefonat mit der EU-Kommissarin für Wettbewerb die Vereinbarkeit der außerordentlichen Wirtschaftshilfe mit dem EU-Beihilferecht. Im Ergebnis waren drei Stufen vorgesehen:

- In Stufe 1 stützten sich Hilfen bis zu einer Höhe von 1 Mio. Euro auf die Kleinbeihilfenregelung und die De-Minimis-Verordnung.
- In Stufe 2, zunächst November- und Dezemberhilfe Plus genannt, stützten sich Hilfen von bis zu weiteren 3 Mio. Euro auf die neue „Bundesregelung Fixkostenhilfe 2020“ auf Grundlage des Befristeten Rahmens. Diese ermöglichte ab dem 20. November 2020 Beihilfen für ungedeckte Fixkosten.²⁴ Voraussetzung war der Nachweis ungedeckter Fixkosten und Verluste.
- In Stufe 3, zunächst November- und Dezemberhilfe Extra genannt, stützten sich Hilfen über 4 Mio. Euro auf eine Einzelnotifizierung nach Artikel 107 Absatz 2b AEUV (Schadensausgleich). Vom 11. November 2020 bis zum 8. Januar 2021 wurde das erforderliche Einzelnotifizierungsverfahren zu einer Bundesregelung November- und Dezemberhilfe (Schadensausgleich) auf Fachebene von BMWK, BMF und Europäischer Kommission vorbereitet. Die Europäische Kommission erteilte ihre Genehmigung am 21. Januar 2021.

²³ Zu diesem Zeitpunkt galt die „Zweite geänderte Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020“, die von der Europäischen Kommission am 27. Juli 2020 genehmigt wurde. Diese sieht eine beihilferechtliche Obergrenze von 800 000 Euro vor. Kumuliert mit De-minimis-Beihilfen von bis zu 200 000 Euro ergibt sich die Obergrenze von 1 Mio. Euro.

²⁴ Bekanntmachung der Regelung zur Gewährung von Unterstützung für ungedeckte Fixkosten im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19 („Bundesregelung Fixkostenhilfe 2020“) vom 20. November 2020.

Die drei Stufen der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 wurden im Februar 2021 auf zwei Stufen reduziert. Die bisher kommunizierten November- und Dezemberhilfe Plus sowie die November- und Dezemberhilfe Extra wurden zu der „erweiterten November- und Dezemberhilfe“.²⁵ Für diese konnten Antragsteller zwischen dem Beihilferahmen der Bundesregelung Fixkostenhilfe und der Bundesregelung November- und Dezemberhilfe (Schadensausgleich) wählen.²⁶ Für die Monate November und Dezember 2020 können Unternehmen außerdem wählen, ob sie Hilfen nach der außerordentlichen Wirtschaftshilfe, Überbrückungshilfe II oder Überbrückungshilfe III beantragen.²⁷

Gegenüber dem BMWK wurde immer wieder beklagt, die Vielzahl der Corona-Hilfen sei kompliziert. Am 13. Januar 2021 informierte das BMWK den Haushaltsausschuss darüber, dass es Diskussionen über den EU-Beihilferahmen und daraus entstehende Probleme für antragstellende Unternehmen gebe. Kompliziert werde es bei Hilfen, die zwischen 1 und 4 Mio. Euro liegen. In diesem Fall sei nach damaligem Stand des Beihilferechts keine pauschale Umsatzerstattung möglich, sondern die ungedeckten Fixkosten und Verluste müssen im Einzelnen nachgewiesen werden. Deshalb habe das BMWK bei den November- und Dezemberhilfen auch stets von einer Erstattung von bis zu 75 % gesprochen. Auch die Wirtschaftsministerkonferenz bat am 21. Januar 2021 die Bundesregierung, die Förderregelungen für die Überbrückungshilfe III deutlich zu vereinfachen. Die Anzahl der Förderprogramme in Verbindung mit der ständig steigenden Komplexität überfordere zunehmend alle am Gesamtverfahren beteiligten Stellen. So könnten aktuell fünf Programme parallel beantragt werden: Überbrückungshilfe II, Novemberhilfe, Dezemberhilfe, Novemberhilfe Plus und Dezemberhilfe Plus. Dies sei für Bewilligungsstellen, Steuerberater und auch für die Fachleute in den Ministerien kaum noch zu beherrschen und zu überblicken. Ein zügiger und rechtssicherer Bewilligungsprozess sei vor diesem Hintergrund kaum möglich. Dies führe auch zu großer Unzufriedenheit bei den antragstellenden Unternehmen.²⁸

(2) Sowohl das BMWK als auch das BMF haben bei der ersten Bekanntgabe der außerordentlichen Wirtschaftshilfe nur allgemein auf das geltende Beihilferecht hingewiesen, obwohl ihnen die Komplexität des Themas bewusst gewesen sein musste. Zu diesem Zeitpunkt war die pauschalierte Umsatzerstattung nur bis maximal 1 Mio. Euro möglich. Sie haben offen gelassen, dass das für eine darüber hinausgehende Erstattung notwendige Beihilferecht Ende Oktober 2020 noch nicht vorhanden war. Zudem war unklar, ob eine pauschalierte Umsatzerstattung überhaupt mit geltendem Beihilferecht vereinbar war. Es bestand daher das Risiko, dass die angekündigten Hilfen beihilferechtlich nicht umsetzbar gewesen wären. Vor einer entsprechenden Ankündigung hätte das BMWK daher diese Rechtsunsicherheit mit der Europäischen Kommission ausräumen oder die bestehende Rechtsunsicherheit mindestens klar kommunizieren müssen.

²⁵ FAQ zu Beihilferegelungen (für alle Programme) mit Stand 18. Februar 2021.

²⁶ FAQ zu Beihilferegelungen (für alle Programme) mit Stand 18. Februar 2021.

²⁷ Gemeinsame Pressemitteilung des BMWK und des BMF vom 27. November 2020.

²⁸ Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz am 21. Januar 2021.

Nachdem der Bund stets eine Pauschalierung der Fixkosten auch für größere Unternehmen kommuniziert hatte, führte die Ende November 2020 in Kraft getretene Bundesregelung Fixkosten offenbar zu Verwirrung. Diese sieht nur die Erstattung „ungedeckter Fixkosten“ vor, sodass Antragsteller Fixkosten und Verluste im Einzelnen nachweisen müssen.

Neben den notwendigen Anpassungen des Beihilferahmens, den parallel laufenden anderen Programmen und den veränderten Programmbezeichnungen – von November- und Dezemberhilfe Extra und Plus zu „erweiterter November- und Dezemberhilfe“ – hat die unklare Kommunikation des BMWK über die verlässlich geltende Rechtslage zu erheblichen Verunsicherungen bei den Antragstellern beigetragen und ist mitursächlich für die von der Wirtschaftsministerkonferenz festgestellte Überforderung aller beteiligten Stellen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMWK künftig besonders in Krisensituationen klar und verbindlich kommunizieren sollte. Klärungsbedürftige Themen sollte es offen und nachvollziehbar darstellen. Es sollte stets abwägen, inwieweit eine einmal gewählte Erstattungssystematik verändert oder sonstige Anpassungen vorgenommen werden müssen. Von solchen Änderungen sollte es zurückhaltend Gebrauch machen, um Rechtsunsicherheiten bei den möglichen Empfängern von Unterstützungsleistungen zu vermeiden.

(4) Das BMWK hat auf die FAQ zu den beihilferechtlichen Regelungen auf der zu den Unternehmenshilfen eingerichteten Internetseite hingewiesen, die laufend aktualisiert werden. Es hat eingeräumt, dass der beihilferechtliche Rahmen für die November- und Dezemberhilfe zu Beginn noch nicht ausreichend geregelt war. Mit der Ankündigung der Hilfen, bevor die rechtlichen Rahmenbedingungen feststanden, habe das BMWK von den Schließungsanordnungen Betroffenen zeitnah Ängste nehmen wollen. Das BMWK strebe eine klare Kommunikation auch im Eigeninteresse an. Es halte diese jedoch in Krisensituationen nur für sehr eingeschränkt möglich.

(5) Eine Krisensituation und eine klare Kommunikation schließen sich nicht aus, im Gegenteil: Gerade in Krisen ist eine klare, unmissverständliche Kommunikation nötig, um zusätzliche Unsicherheiten zu vermeiden. Sich schnell verändernde und unvorhergesehene Umstände, die Krisen kennzeichnen, und die damit einhergehenden Unsicherheiten sollten Teil der Kommunikation sein. Dazu gehört auch, offen und nachvollziehbar darzustellen, welche Fragen aufgrund von Verhandlungen mit der EU-Kommission noch offen sind und der Festlegung bedürfen. Das BMWK sollte während des Programmverlaufs nur notwendige und auf der Grundlage von Erkenntnissen aus laufenden Beobachtungen und begleitenden Erfolgskontrollen belegbare Änderungen durchführen.

4 Billigkeitsleistung oder gesonderte gesetzliche Grundlage

(1) Die November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 wird 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. Billigkeitsleistungen sind an keine nachgelagerten Handlungen des Zahlungsempfängers gekoppelt. 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 nicht 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 15. April 2020 stellten die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder in einer Telefonschaltkonferenz fest: *„Wir müssen uns alle bewusst machen, dass wir die Epidemie durch die Verlangsamung der Infektionsketten der letzten Wochen nicht bewältigt haben, sie dauert an. Deshalb können wir nicht zum gewohnten Leben der Zeit vor der Epidemie zurückkehren, sondern wir müssen lernen, wie wir für eine längere Zeit mit der Epidemie leben können.“*²⁹

Nach dem 22. März und bis zum 7. Mai 2020 hatte die Bundesregierung auf nationaler Ebene eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen mit monatelang andauernder Wirkung beschlossen. So wurde beispielsweise der Zugang zur Grundsicherung vereinfacht und Mietzahlungen für sechs Monate ohne weitere Prüfung in tatsächlicher Höhe übernommen. Die Vermögensprüfung wurde für sechs Monate ausgesetzt und die Bundesregierung erleichterte die Voraussetzungen für und den Zugang zum Kurzarbeitergeld bis Ende 2020.³⁰

Am 13. Mai 2020 teilte die Bundeskanzlerin während einer Regierungsbefragung mit, dass es noch keine Medikamente und keinen Impfstoff gegen das neuartige Virus gebe. Es sei und bleibe deshalb eine Gefahr.³¹

²⁹ Telefonschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. April 2020.

³⁰ Maßnahmen der Bundesregierung zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie und zur Bewältigung ihrer Folgen.

³¹ Vgl. Bundeskanzlerin bei der Regierungsbefragung im Bundestag am 13. Mai 2020; siehe <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/kanzlerin-regierungsbefragung-1752548> (zuletzt abgerufen am 28. Dezember 2021).

Im Juni 2020 stellte der Koalitionsausschuss fest, dass das Kurzarbeitergeld sich wie schon in der Finanzkrise auch in der coronabedingten Wirtschaftskrise bewährt. Er kündigte an, im September im Lichte der pandemischen Lage eine verlässliche Regelung für den Bezug von Kurzarbeitergeld ab dem 1. Januar 2021 vorzulegen.³²

Bund und Länder erklärten mit Beschluss vom 28. Oktober 2020, die Lage sei jetzt wieder sehr ernst: „Vor uns liegen vier schwierige Wintermonate.“³³

Am 12. November 2020 stellte ein [REDACTED] für den Bundeshaushalt fest, dass die Gastronomie und andere Unternehmen über den 30. November hinaus geschlossen bleiben müssen. Eine andere [REDACTED] ging davon aus, dass die Pandemie über den Dezember andauern wird.

Der Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 vom 19. April 2021 sieht bei „Corona-Unternehmenshilfen“³⁴ eine Anhebung um 25,5 Mrd. Euro und bei der „Globalen Mehrausgabe“³⁵ für Kosten im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie eine Anhebung der Verpflichtungsermächtigung um 13 Mrd. Euro vor, um je nach Pandemieentwicklung auch in künftigen Haushaltsjahren handlungsfähig zu sein.■

Das Bundeskabinett stellte im April 2021 im Stabilitätsprogramm 2021 fest: „Im Jahr 2021 wird die gesamtwirtschaftliche Entwicklung weiterhin maßgeblich von der pandemischen Lage und der Notwendigkeit von Eindämmungsmaßnahmen abhängen.“³⁷

Nach VV Nummer 2.2.2 zu § 53 BHO³⁸ muss die Höhe der Entschädigungsleistung in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe des eingetretenen Schadens stehen. Im Regelfall ist in den Billigkeitsrichtlinien eine Selbstbeteiligung der Geschädigten vorzusehen. Das BMF teilte dem Bundesrechnungshof auf die Frage danach, inwieweit die haushaltsrechtlichen Anforderungen an Billigkeitsleistungen nach VV Nummer 2.2.2 zu § 53 BHO in die Überlegungen zur Ausgestaltung der außerordentlichen Wirtschaftshilfen für das Jahr 2020 eingeflossen sind, Folgendes mit:

³² Vgl. „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken: Ergebnis Koalitionsausschuss“ vom 3. Juni 2020.

³³ Videokonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 28. Oktober 2020: Beschluss.

³⁴ Kapitel 6002 Titel 683 02.

³⁵ Kapitel 6002 Titel 971 04.

■

³⁷ Siehe Deutsches Stabilitätsprogramm von April 2021, Seite 10 f., 2021.

³⁸ „Die Höhe der Entschädigungsleistung muss in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe des eingetretenen Schadens stehen; [...] Im Regelfall ist in den Billigkeitsrichtlinien eine Selbstbeteiligung der Geschädigten vorzusehen (Selbstbehalt in Form eines festen Betrages oder eines prozentualen Anteils der Schadenssumme; Ausschluss des Ersatzes von Bagatellschäden).“

„Mittels der November- und Dezemberhilfe wurde Unternehmen und Soloselbstständigen eine Förderung von bis zu 75 Prozent des Vergleichsumsatzes als pauschale Fixkostenerstattung gewährt. Für die Antragsberechtigung wurde hierbei auf die direkte und indirekte Betroffenheit von Schließungsanordnungen auf Grundlage der Beschlüsse von Bund und Ländern vom 28. Oktober, 25. November und 2. Dezember 2020 abgestellt. Dadurch wurde eine unmittelbare Verbindung zum entstandenen Schaden durch die Schließungen hergestellt und durch eine pauschalierte Fixkostenerstattung gefördert.“

Ob die November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 einer gesetzlichen Regelung hätten vorbehalten sein sollen, prüfte das BMWK nicht. Das BMWK und das BMF entschieden, die November- und Dezemberhilfen, wie zuvor auch die Soforthilfen und die Überbrückungshilfen, als Billigkeitsleistung auszureichen. Sie wiesen darauf hin, dass bei der Schaffung einer gesetzlichen Regelung und somit eines einklagbaren Rechtsanspruchs das große Risiko bestanden hätte, die Auszahlung unverhältnismäßig zu verzögern und Gerichte wie 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)³⁹ beschlossen.

(2) Die Bundesregierung sowie die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder, Mitglieder des Haushaltsausschusses und weitere Angehörige von Regierung und Bundesverwaltung sind bereits im April 2020 davon ausgegangen, dass die epidemische Lage von nationaler Tragweite Deutschland noch eine längere Zeit beschäftigen würde. Es war in diesem Zusammenhang durchaus vorhersehbar, dass es erneut zu Betriebsschließungen kommen wird. Damit bestand auch grundsätzlich die Möglichkeit eines weiteren Schadensereignisses für die erneut betroffenen Unternehmen. Von einer „Unvorhersehbarkeit“ für die Verwaltung konnte demnach bereits seit April 2020 nicht mehr ausgegangen werden. Die Bundesregierung war und ist selbst wesentlich daran beteiligt, Art, Dauer und Umfang von Betriebsschließungen und Betriebseinschränkungen festzulegen, die den Grund für die Härten bilden, für deren Ausgleich staatliche Hilfen vorgesehen sind. Damit dürfte hier eine Vorhersehbarkeit – anders als etwa bei Naturkatastrophen – grundsätzlich vorliegen.

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

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. Sie ist aber zu gewähren, wenn die Leistungsbegründenden Voraussetzungen erfüllt sind, denn in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nach

³⁹ Corona-Steuerhilfegesetz vom 19. Juni 2020.

Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz entsteht ein Rechtsanspruch, der gerichtlich geltend gemacht werden kann. Die Verwaltung kann ihr Ermessen in diesem Fall nur noch hinsichtlich der Höhe der zu gewährenden Billigkeitsleistung ausüben. Der Hinweis des BMWK auf das Risiko zu erwartender Klageverfahren trägt daher nicht. Zudem hätte in einem Gesetzgebungsverfahren der Haushaltsgesetzgeber die Möglichkeit, Bedingungen und Höhe eines Schadensausgleichs mitzugestalten. In einem solchen Gesetz könnten beispielsweise die Voraussetzungen, Mitwirkungspflichten, Erstattungsausschlüsse, Umfang der Bundesleistungen (ggf. Abgrenzung zu Leistungen der Länder) bestimmt und nicht lediglich untergesetzlich in Form von Verwaltungsvereinbarungen geregelt werden. Das würde auch längerfristig zu höherer Rechtssicherheit beitragen. Aufgrund der seit März 2020 gewonnenen Erkenntnisse wäre dies auch unter hohem Zeitdruck vor Einführung der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 zeitgerecht möglich gewesen, wie das Gesetzgebungsverfahren zum Corona-Steuerhilfegesetz zeigt. Eine eigenständige gesetzliche Regelung wäre auch dem finanziellen Umfang in Milliardenhöhe für Corona-Unternehmenshilfen angemessen gewesen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMWK in künftigen vergleichbaren Krisensituationen frühzeitig prüfen sollte, ob geplante staatliche Hilfen zum Ausgleich für Härten einer gesetzlichen Regelung vorbehalten sein sollen. Maßgebend für eine solche Prüfung ist, ob sich diese Hilfen auf Grund eines für die Verwaltung vorhersehbaren Ereignisses ergeben. Abhängig von dem Ergebnis dieser Prüfung sollte das BMWK die entsprechenden Schritte des Gesetzgebungsverfahrens einleiten.

(4) Das BMWK hat die Auffassung vertreten, dass es seit dem Sommer 2020 nicht davon ausgehen können, dass erneute Schließungsanordnungen in den folgenden Monaten notwendig sein würden. Zur Begründung hat es die bundesweit niedrigen Inzidenzen in der Bevölkerung, eine eintretende Normalisierung des gesellschaftlichen Lebens sowie Äußerungen des Bundesgesundheitsministers und des Vorsitzenden des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung angeführt.

Im Beschluss der Regierungschefinnen und -chefs der Länder mit der Bundeskanzlerin sei eine gesetzliche Regelung zu keinem Zeitpunkt thematisiert worden. Aus Sicht von Bund und Ländern habe äußerst dringender Handlungsbedarf für eine schnelle und unkomplizierte Auszahlung der Hilfen bestanden. Auch in der Wirtschaft habe hinsichtlich einer schnellen Auszahlung eine hohe Erwartungshaltung und ein entsprechend massiver Druck auf Bund und Länder zur schnellen Umsetzung der angekündigten außerordentlichen Wirtschaftshilfen bestanden. Eine gesetzliche Regelung zum Ausgleich der plötzlichen und unvorhersehbaren Umsatzausfälle aufgrund der Ende Oktober beschlossenen Schließungsanordnungen hätten zu einem Verzug hinsichtlich der Auszahlung der Wirtschaftshilfen geführt. Die alternative Umsetzung durch ein Gesetzgebungsverfahren sei aufgrund der gebotenen Eilbedürftigkeit nicht geprüft worden. Neben dem Gesetzgebungsverfahren wären zusätzlich die Ausführungsbestimmungen ergänzend zu regeln gewesen.

An der Umsetzung der außerordentlichen Wirtschaftshilfen für November und Dezember 2020 seien Bundestag, Bundesrat und der Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages von Beginn an hinreichend beteiligt worden.

Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, künftig in vergleichbaren Situationen zu prüfen, ob eine gesetzliche Regelung zum Ausgleich für Härten geschaffen werden sollte, wolle die Bundesregierung berücksichtigen.

(5) Der Deutsche Bundestag hielt die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite seit Ende März 2020 aufrecht. Er ging davon aus, dass diese weiterhin anhalten würde und es vor diesem Hintergrund auch erneut zu Beschlüssen der Bundesregierung hinsichtlich Art, Dauer und Umfang von Betriebsschließungen und Betriebseinschränkungen kommen kann. Das Fortbestehen der epidemischen Lage von nationaler Tragweite hatte der Deutsche Bundestag zuletzt am 25. August 2021 verlängert.⁴⁰ Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass das BMWK sich deshalb auf mögliche Betriebsschließungen und Betriebseinschränkungen hätte rechtzeitig vorbereiten müssen.

Die Argumentation des BMWK, dass ein Gesetzgebungsverfahren wegen der besonderen Eilbedürftigkeit zu langwierig gewesen wäre, trifft nicht den Kern der Beanstandung des Bundesrechnungshofes. Das BMWK hätte bereits ab Sommer 2020 prüfen müssen, ob geplante Unternehmenshilfen besser einer gesetzlichen Regelung vorbehalten bleiben sollen. Dies wäre auch angesichts des finanziellen Umfangs der Unternehmenshilfen geboten gewesen. In Abhängigkeit von dem Ergebnis dieser Prüfung hätte es kurzfristig eine gesetzliche Grundlage für die Unternehmenshilfen erarbeiten und in ein Gesetzgebungsverfahren einbringen können. Dass solche Gesetzgebungsverfahren auch kurzfristig eingeleitet und abgeschlossen werden können, zeigen beispielsweise die jüngsten Gesetzgebungsverfahren zum Infektionsschutzgesetz. Auch ggf. erforderliche Ausführungsbestimmungen hätte es kurzfristig ausarbeiten können, weil die Bundesregierung wegen der Vollzugshinweise zu den Überbrückungshilfen ohnehin in Abstimmung mit den Ländern war. In einem Gesetzgebungsverfahren wären der Bundestag und der Bundesrat zudem nicht nur hinsichtlich des finanziellen Umfangs der Corona-Unternehmenshilfen, sondern auch hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausgestaltung und ihrer Kontrollmöglichkeiten in den Entscheidungsprozess eingebunden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesregierung in künftigen vergleichbaren Situationen prüft, ob geplante staatliche Hilfen zum Ausgleich für Härten einer gesetzlichen Regelung vorbehalten bleiben sollten.

⁴⁰ Am 25. November 2021 lief die vom Deutschen Bundestag festgestellte epidemische Lage von nationaler Tragweite aus.

5 Angemessenheit der Billigkeitsleistung im Verhältnis zum Schaden

5.1 Der Begriff der Überkompensation

(1) Nach VV Nummer 2.2.2 zu § 53 BHO müssen 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.⁴¹

Das BMWK hat zunächst nicht festgelegt, was der entstandene Schaden umfasst und wie seine Höhe zu bestimmen ist. Seit Ende Januar 2021 gibt es für Hilfen über 12 Mio. Euro eine Schadensdefinition in der Bundesregelung November- und Dezemberhilfe. Der Schaden ist dort definiert als Differenz des Betriebsergebnisses im Monat der Betriebsschließungen im Vergleich zum entsprechenden Vorjahresmonat. Zur Berücksichtigung des allgemeinen Konjunkturabschwungs im Jahr 2020 wird der so ermittelte Schaden pauschal um 5 % gekürzt.⁴²

Das BMWK gab auf Nachfrage an, dass es nicht festgelegt hat, in welchen Fällen für die Billigkeitsleistungen von einer unangemessen hohen Entschädigung auszugehen ist. Der Begriff der unangemessen hohen Entschädigung wird weder in den Verwaltungsvereinbarungen noch in den Vollzugshinweisen genannt. Diese nutzen den Begriff der „Überkompensation“. Das BMWK und das BMF legen den Begriff der „Überkompensation“ dahingehend aus, dass für denselben Zeitraum erhaltene andere Hilfen, in Anspruch genommenes Kurzarbeitergeld sowie Versicherungsleistungen verrechnet werden. Darüber hinaus müssen die beihilferechtlichen Bestimmungen eingehalten werden, welche die Höhe der Hilfszahlungen zusätzlich begrenzen: Im Falle der Bundesregelung Fixkostenhilfe auf maximal 70 bzw. 90 % der ungedeckten Fixkosten eines Unternehmens und im Falle der Bundesregelung November- und Dezemberhilfe auf maximal 95 % des nachgewiesenen Schadens.⁴³ Dieses Verständnis spiegeln die Verwaltungsvereinbarungen und Vollzugshinweise, indem sie auf die Anrechnung erzielter Umsätze, die Verrechnung von anderen Leistungen sowie die Einhaltung beihilfe-rechtlicher Vorschriften abstellen. In den Anträgen war deshalb von den Antragstellern anzugeben, ob sie weitere Hilfen wie Kurzarbeitergeld, Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen, sonstige Leistungen von Bund, Ländern oder Kommunen oder Versicherungsleistungen erhalten. Liquide betriebliche Mittel oder private Rücklagen mussten nicht vor Antragstellung aufgebraucht werden.⁴⁴ Anträge für die erweiterte November- und Dezemberhilfe

⁴¹ Vgl. insofern OVG Münster, Beschluss vom 19. Mai 2016, Az.: 4 A 1047/16, juris-Rn. 5.

⁴² Vgl. „Bundesregelung November- und Dezemberhilfe (Schadensausgleich)“.

⁴³ Zudem darf die Summe der gewährten Hilfszahlungen und der trotz der Betriebsschließungen erzielten Umsätze im November bzw. Dezember 2020 nicht 100 % des Vergleichsumsatzes übersteigen.

⁴⁴ FAQ zu Beihilferegulungen (für alle Programme) mit Stand 18. Februar 2021.

sahen zudem beihilferechtlich vor, dass Antragsteller ihre angefallenen ungedeckten Fixkosten und Verluste im Einzelnen nachweisen.⁴⁵ Für die große Mehrheit der Antragsteller – nach Angaben des BMWK für 99 % – entfällt dieser Nachweis, da sie ihre Anträge auf Grundlage der Bundesregelung Kleinbeihilfe 2020 (einschließlich der De-Minimis-Verordnung) gestellt haben.

Das BMWK ging im Oktober 2020 davon aus, dass es sich bei der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 um eine pauschalisierte Umsatzerstattung handelt. Rückzahlungen von Überkompensationen hielt es deshalb für weitgehend entbehrlich. Zu prüfen wäre allein, ob betroffene Unternehmen einen Anspruch auf die November- und Dezemberhilfe haben, nicht aber deren Höhe und Verwendung. Im November 2020 vertrat das BMWK die Auffassung, dass die Novemberhilfe eine sehr großzügige Förderung sei, weil sie drei Viertel des Umsatzes erstatte, ohne dass den Unternehmen (variable) Kosten entstehen. Das BMWK rechnete damit, dass in vielen Fällen deshalb der Erstattungsbetrag über die tatsächlichen Verluste des Monats November 2020 weit hinausgehen würde. Im Dezember 2020 erhielt die Leitung des BMWK zum wiederholten Mal die Information, dass es durch pauschale Umsatzerstattungen zu möglichen „Überkompensationen“ kommt. Außerdem wurde die Leitung des BMWK über Medienberichte informiert, wonach insbesondere im Gastronomiebereich, in dem Außerhaus-Umsätze anrechnungsfrei bleiben, durch die November- und Dezemberhilfen die Unternehmen in hohem Umfang überkompensiert werden. Das BMWK stellte fest, dass es sich dabei in der großen Mehrzahl der Fälle um Anträge unterhalb 1 Mio. Euro handele, die auf der De-Minimis-Verordnung und der Bundesverordnung Kleinbeihilfe 2020 beruhen. Selbst die Steuerberaterkammer habe beim BMWK bereits angefragt, ob sich Steuerberater strafbar machen, wenn sie Anträge auf Novemberhilfe einreichen, die erkennbar zu einer „Überkompensation“ führen. Das BMWK vertrat die Auffassung, dass das Thema „Überkompensation“ durch eine Verlustrechnung sehr wirkungsvoll begrenzt werden könnte. Die Leitung des BMWK entschied, keine zusätzliche Verunsicherung erzeugen zu wollen und deshalb von einer Verlustrechnung abzusehen.

(2) Die Auslegung des Begriffs der „Überkompensation“ durch das BMWK greift zu kurz, weil es damit lediglich eine mögliche Überförderung aus sich überschneidenden staatlichen Hilfen vermeiden will. Um die Frage zu klären, wie unangemessen hohe Entschädigungen zu vermeiden sind und so sicherzustellen, dass die in Form von Billigkeitsleistungen gewährte November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 mit den VV zu § 53 BHO vereinbar ist, ist zunächst zu bestimmen, was der entstandene Schaden umfasst und wie seine Höhe zu bestimmen ist. Das BMWK hat es jedoch versäumt, für alle auf der Bundesregelung Kleinbeihilfen, der De-Minimis-Verordnung sowie der Bundesregelung Fixkostenhilfe basierenden Hilfen den Schaden zu definieren. Dabei hätte es diesen in Anlehnung an die Bundesregelung November- und Dezemberhilfe definieren können. Es hätte außerdem festlegen müssen, in welcher Höhe sich die Geschädigten am Schaden beteiligen sollen. Erst hieraus ergäben sich angemessen hohe Billigkeitsleistungen. Unangemessen hohe Entschädigungen sind aufgrund

⁴⁵ Die Bundesregelung Fixkosten und die Bundesregelung November- und Dezemberhilfe (Schadensausgleich) regeln klar, in welcher Höhe Hilfen im Verhältnis zu den angefallenen, ungedeckten Fixkosten bzw. zum erlittenen Verlust an einzelne Unternehmen gezahlt werden dürfen.

des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 BHO zu vermeiden.

Mit der Ausgestaltung der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 ist es dem BMWK nicht gelungen, eine wirksame Regelung zu treffen, um unangemessen hohe Entschädigungen zu verhindern. Es hat außerdem nicht sichergestellt, dass bei Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO im Regelfall eine Selbstbeteiligung der Geschädigten vorzusehen ist.

Obwohl die Leitung des BMWK darüber informiert war, dass es bei der Ausgestaltung der Novemberhilfe für das Jahr 2020 zu unangemessen hohen Entschädigungen kommt, entschied diese, die Ausgestaltung der Dezemberhilfe unverändert beizubehalten. Sie verstieß damit gegen haushaltsrechtliche Vorgaben. Auch eine besondere Dringlichkeit und die Tatsache, dass es sich in der Mehrzahl der Fälle um Anträge nach der Bundesregelung Kleinbeihilfe handelt, rechtfertigt den Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 BHO nicht. Dies ist umso mehr zu beanstanden, weil die Haushaltsmittel für die November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 vollständig kreditfinanziert sind.

Der Bundesrechnungshof beanstandet, den Umsatzeinbruch als Bezugsgröße für die Entschädigungen während der Betriebsschließungen zu nutzen, weil dieser keine belastbare Einschätzung des tatsächlich eingetretenen Schadens erlaubt. Das BMWK hätte als Bezugsgröße beispielsweise das Betriebsergebnis nutzen können, wie bei der Bundesregelung November- und Dezemberhilfe. Auch eine Pauschalierung kann für wirtschaftliches Verwaltungshandeln sinnvoll sein. Sie ist jedoch nur dann mit dem Haushaltsrecht vereinbar, wenn diese Pauschalierung aufgrund belastbarer Daten bestimmt wird und Hilfszahlungen über einen entstandenen Schaden hinaus vermeidet. Für die November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 wäre es dazu erforderlich gewesen, die Kostenstruktur der von den Schließungen betroffenen Branchen zu kennen. Diese hätte das BMWK von den Unternehmen bei der Antragstellung abfragen können. Warum es darauf verzichtete, bleibt offen.

Das BMWK hat es nicht nur versäumt, die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Billigkeitsleistungen einzuhalten. Es hat nach Hinweisen, die Billigkeitsleistungen könnten unangemessen hoch ausfallen, absichtlich nichts unternommen, um dies zu verhindern. Damit hat es gegen den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und gegen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen verstoßen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMWK künftig die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen einhalten müsse, sofern es staatliche Hilfen als Billigkeitsleistungen gewährt. Es muss verhindern, dass Empfänger von Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO durch unangemessen hohe Entschädigungen bessergestellt werden, als vor Eintritt des schadenverursachenden Ereignisses. Um die Höhe der staatlichen Hilfen unter Beachtung der BHO festzulegen, muss es geeignete Bezugsgrößen bestimmen und die hierfür benötigten Daten erheben. Es muss die Berechnung der Hilfen und das Antragsverfahren so gestalten, dass unangemessen hohe Entschädigungen ausgeschlossen sind. Hierzu muss es definieren, in welchen Fällen unangemessen hohe Entschädigungen vorliegen und auch die Höhe der Selbstbeteiligung festlegen.

(4) Das BMWK hat erläutert, die Kostenstrukturen der betroffenen Branchen nicht im Einzelnen bei der Ausgestaltung der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 berücksichtigt zu haben. Dies sei aufgrund der geringen verfügbaren Zeit nicht möglich gewesen. Die Unstimmigkeiten in der Fördersystematik, die aus der pauschalen Umsatzerstattung resultieren, seien dem Ziel der schnellen Auszahlung untergeordnet worden. Diese Unstimmigkeiten hätten sich im laufenden Verfahren durch Hinweise bestätigt. Nach Abwägung der Hinweise und weiterer relevanter Aspekte, wie der gesellschaftlichen Akzeptanz der Schließungsmaßnahmen und Kontaktbeschränkungen, hätten sich die politischen Leitungen des BMWK und des BMF gegen eine Änderung der Fördersystematik entschieden.

Nach Ansicht des BMWK, des BMF und der Länder sei die November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 mit geltendem Haushaltsrecht vereinbar. Die haushaltsrechtlichen Anforderungen an Billigkeitsleistungen seien erfüllt. Das BMWK hat ausgeführt, es habe die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits teilweise bei der Überbrückungshilfe IV umgesetzt. In diesem Programm sei eine Selbstbeteiligung von mindestens 10 % der erstattungsfähigen Fixkosten vorgesehen.

(5) Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass die November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 nicht die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen erfüllt. Auch das BMWK bestreitet nicht, dass es zu unangemessen hohen Entschädigungen kam. Es hat bereits in der Konzeptionsphase um die Schwächen der Ausgestaltung der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 gewusst. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, die Berechnung der Hilfen und das Antragsverfahren künftig von Beginn an so gestalten, dass unangemessen hohe Entschädigungen vollständig ausgeschlossen sind.

5.2 Angemessenheit der November- und Dezemberhilfe anhand von Fällen

5.2.1 Sachverhalt

Das BMWK erhob keine Daten zu der Kostenstruktur der antragstellenden Unternehmen für die Jahre 2019 und 2020. Ebenfalls nicht in dem Antrag anzugeben sind Umsätze aus dem Jahr 2020, die auf die November- und Dezemberhilfe nicht angerechnet werden, wie der Außerhaus-Umsatz.⁴⁶

⁴⁶ Das BMWK wies hierzu darauf hin, dass diese auch nicht Teil der Bemessungsgrundlage für die Höhe der Hilfszahlung sind. Umsätze aus dem Außerhaus-Verkauf würden also einerseits nicht angerechnet, andererseits aber auch nicht erstattet.

Das BMF veröffentlichte im Jahr 2020 eine Richtsatzsammlung für das Kalenderjahr 2019.⁴⁷ Die Richtsätze sind ein Hilfsmittel und Anhaltspunkt für die Finanzverwaltung, Umsätze und Gewinne der Gewerbetreibenden zu überprüfen und ggf. bei Fehlen anderer geeigneter Unterlagen zu schätzen. Die Richtsätze werden in Prozentsätzen des wirtschaftlichen Umsatzes u. a. für den Reingewinn⁴⁸ für verschiedene Branchen (Gewerbeklassen) ermittelt. Sie bestehen aus einem oberen und einem unteren Rahmensatz sowie einem Mittelsatz. Der Mittelsatz ist das gewogene Mittel aus den Einzelergebnissen der geprüften Betriebe einer Gewerbeklasse. Der Reingewinn in Prozent setzt den Gewinn ins Verhältnis zum Umsatz. Für die Ausgestaltung der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 ließen das BMWK und das BMF diese Richtsatzsammlung unberücksichtigt.

In seiner ersten Skizze der außerordentlichen Wirtschaftshilfe für November und Dezember 2020 ging das BMF von 10 % Umsatzrendite, 20 % variablen Kosten und 70 % Fixkosten aus. Annahmen bezüglich der variablen Kosten und der Umsatzrendite bei einer 75-prozentigen Erstattung hat es nicht näher bestimmt.

Der Bundesrechnungshof wertete 90 Anträge und hierzu bislang erteilte Bewilligungen der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 auf Grundlage einer Zufallsstichprobe aus. Diese zog er aus insgesamt 284 106 Anträgen aus den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Berlin.⁴⁹ Auf dieser Grundlage entwickelte der Bundesrechnungshof ein Rechenmodell. Hierzu nutzte er außerdem die Richtsatzsammlung und die Annahmen des BMF in seiner ersten Skizze der außerordentlichen Wirtschaftshilfe.

5.2.2 Untersuchung von Beispielfällen

Eine unangemessen hohe Entschädigung im Sinne der haushaltsrechtlichen Regelungen zu Billigkeitsleistungen liegt jedenfalls dann vor, wenn ein Unternehmen nach Zahlung der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 bessergestellt ist, als in den jeweiligen Referenzmonaten des Jahres 2019. Um einen Vergleich verschiedener Fallkonstellationen von Kostenstrukturen und Renditen zwischen dem Jahr 2019 und dem Jahr 2020 anhand tatsächlicher Fälle vornehmen zu können, wählte der Bundesrechnungshof einen Indikator. Mithilfe dieses Indikators ist es möglich zu erkennen, in welchen Fällen verschiedener Kosten- und Gewinnsätze eine haushaltsrechtlich unangemessen hohe Entschädigung vorliegt.

⁴⁷ BMF Richtsatzsammlung für das Kalenderjahr 2019, siehe https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Betriebspruefung/Richtsatzsammlung/2021-01-20-download-richtsatzsammlung-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 28. Dezember 2021).

⁴⁸ Wirtschaftlicher Umsatz - Wareneinsatz = Rohgewinn I
Rohgewinn I - Fertigungslöhne = Rohgewinn II
Rohgewinn II - allgemeine sachliche Betriebsaufwendungen = Halbreingewinn
Halbreingewinn - besondere sachliche und personelle Aufwendungen = Reingewinn.

⁴⁹ Es waren 98 791 Anträge aus Baden-Württemberg, 60 133 Anträge aus Berlin und 125 182 Anträge aus Bayern.

Der Indikator ist ein Quotient aus dem Verhältnis des Betriebsergebnisses von November bzw. Dezember 2020 und dem Betriebsergebnis des Referenzmonats des Jahres 2019.

$$\text{Quotient} = \frac{\text{Betriebsergebnis im November bzw. Dezember 2020}}{\text{Betriebsergebnis im Referenzmonat 2019}}$$

Eine unangemessen hohe Entschädigung liegt bei einem Quotienten höher 1 vor. Ein Quotient über 1 bedeutet, dass das Unternehmen während der epidemischen Lage bessergestellt war, als im Referenzjahr 2019. Bei einem Quotienten unter 1 erzielte das Unternehmen im Zeitraum der Betriebsschließungen ein geringeres Betriebsergebnis als im Vorjahr.

Das Betriebsergebnis des Jahres 2019 berechnete der Bundesrechnungshof, indem er den Referenzumsatz mit einer Umsatzrendite multiplizierte.

$$\text{Betriebsergebnis 2019} = \text{Referenzumsatz 2019} \times \text{Umsatzrendite 2019}$$

Der Referenzumsatz 2019 war bekannt. Es handelte sich entweder um den Umsatz des Monats November oder Dezember 2019 oder um den durchschnittlichen monatlichen Umsatz des gesamten Jahres 2019.

Die Umsatzrendite der Antragsteller im Jahr 2019 war nicht bekannt, weil das BMWK diese Angabe bei der Antragstellung nicht abfragte. Deshalb nutzte der Bundesrechnungshof als Näherungswert den Reingewinn in Prozent im Mittelsatz der jeweiligen Branche aus der Richtsatzsammlung des BMF.

Sofern eine Branche nicht in der Richtsatzsammlung aufgeführt war, nutzte der Bundesrechnungshof eine Umsatzrendite von 10 %. Dies entspricht der Annahme des BMF in der ersten Skizze der außerordentlichen Wirtschaftshilfe.

Das Betriebsergebnis des Jahres 2020 ermittelte der Bundesrechnungshof, indem er zu dem erzielten Umsatz des Jahres 2020 die gewährte November- bzw. Dezemberhilfe für das Jahr 2020 addierte. Anschließend zog er die Kosten ab.

$$\begin{aligned} \text{Betriebsergebnis 2020} &= (\text{Umsatz 2020} + \text{November- bzw. Dezemberhilfe 2020}) \\ &\quad - (\text{Fixkosten} + \text{variable Kosten}) \end{aligned}$$

Der Umsatz des Jahres 2020 war aus den Anträgen bekannt. Die Höhe der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 war ebenfalls aus den vorläufigen Bewilligungen ersichtlich.

Der Bundesrechnungshof ging von einer gleichbleibenden Kostenstruktur beider Jahre aus. Zudem ist er von positiven Betriebsergebnissen ausgegangen.

$$\text{Umsatz } 100 \% = \text{Fixkosten in } \% + \text{variable Kosten in } \% + \text{Umsatzrendite}$$

Der Bundesrechnungshof berechnete für die Anträge mehrere Quotienten für alle Fixkostenanteile zwischen 5 und 90 %.⁵⁰

Für das Betriebsergebnis des Jahres 2020 waren die Kosten in Euro von dem Umsatz und der Hilfe abzuziehen. Die Fixkosten in Euro ergaben sich durch den Umsatz 2019 und die möglichen Fixkostenanteile.

$$\text{Fixkosten 2019 und 2020 in Euro} = \text{Umsatz 2019} \times \text{Fixkostenanteil 2019 in \%}$$

Die variablen Kosten in Euro für das Jahr 2020 ergaben sich anhand der Kostenstruktur aus dem Jahr 2019 und dem erzielten Umsatz des Jahres 2020. Die variablen Kosten verhalten sich proportional zum Umsatz. Daher wurden diese mit dem erzielten Umsatz des Jahres 2020 multipliziert. Bei einem 100-prozentigen Umsatzeinbruch sind die variablen Kosten daher 0 Euro.

$$\text{Variable Kosten in \%} = 100 \% - \text{Umsatzrendite 2019} - \text{Fixkosten 2019 in \%}$$

$$\text{Variable Kosten in Euro} = \text{Umsatz 2020} \times \text{variable Kosten in \%}$$

Berechnungsbeispiel

Angenommen, ein Unternehmen erzielte im Dezember 2019 einen Umsatz von 5 000 Euro, und in dieser Branche ist eine Umsatzrendite von 20 % üblich. Es hatte einen Umsatzeinbruch von 80 %, sodass es im Dezember 2020 noch einen Umsatz von 1 000 Euro erzielte. Die Dezemberhilfe betrug somit 3 750 Euro.

Die Berechnung des Quotienten sähe beispielsweise für einen Fixkostenanteil von 60 % folgendermaßen aus:

Betriebsergebnis 2019: Referenzumsatz 2019 x Umsatzrendite 2019

$$5\,000 \text{ Euro} \times 20 \% = \mathbf{1\,000 \text{ Euro}}$$

Betriebsergebnis 2020: (Umsatz 2020 + Dez.hilfe 2020) - (Fixkosten + variable Kosten)

$$(1\,000 \text{ Euro} + 3\,750 \text{ Euro}) \text{ Euro} - (3\,000 \text{ Euro} + 200 \text{ Euro})$$

$$= \mathbf{1\,550 \text{ Euro}}$$

Fixkosten 2020: Umsatz 2019 x Fixkostenanteil 2019 in %

$$5\,000 \text{ Euro} \times 60 \% = 3\,000 \text{ Euro}$$

⁵⁰ Ein Fixkostenanteil von 90 % wurde nur für die Fälle berechnet, in der die Umsatzrendite bei 10 % liegt. Bei einer Umsatzrendite von 20 % ist der maximal mögliche Fixkostenanteil 80 %.

Anteil der variablen Kosten: $100 \% - \text{Umsatzrendite 2019} - \text{Fixkosten 2019 in \%}$

$$100 \% - 60 \% - 20 \% = 20 \%$$

Variable Kosten in Euro: $\text{Umsatz 2020} \times \text{variable Kosten in \%}$

$$1\,000 \text{ Euro} \times 20 \% = 200 \text{ Euro}$$

$$\text{Quotient} = \frac{1\,550 \text{ Euro}}{1\,000 \text{ Euro}} = \mathbf{1,55}$$

Das Betriebsergebnis des Unternehmens im Jahr 2020 würde aufgrund der Hilfen das **1,55fache** seines Betriebsergebnisses im Jahr 2019 betragen. Im Ergebnis läge eine **unangemessen hohe Entschädigung** vor.

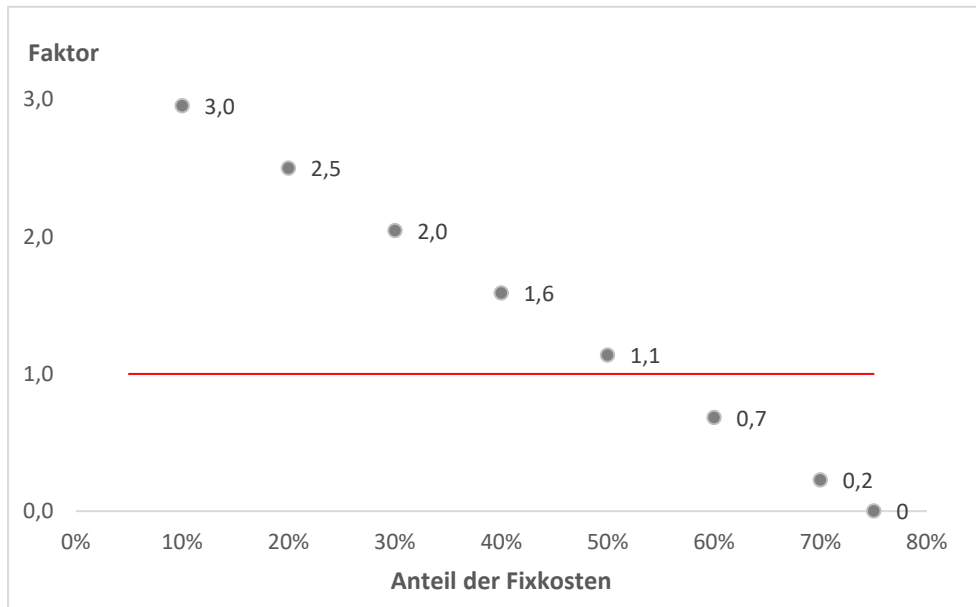
Für vier Antragsteller hat der Bundesrechnungshof anhand der vorläufigen Bewilligungen berechnet, inwieweit es zu einer unangemessen hohen Entschädigung kommt.

Fall 1

Ein **Gasthof** in Baden-Württemberg erzielte im Dezember 2019 einen Umsatz von 27 358,76 Euro. Er erhielt 20 519,07 Euro Entschädigung für Dezember 2020. In dieser Branche liegt die Umsatzrendite im Mittelsatz bei 22 %. Es kommt bei einem Fixkostenanteil von 50 % und weniger zu einer unangemessen hohen Entschädigung (s. Abbildung 1).

Abbildung 1

Fall einer unangemessen hohen Entschädigung eines Gasthofes



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Eigene Berechnung.

Bei einem Fixkostenanteil von 75 % beträgt der Quotient im obigen Fall 0. Das Betriebsergebnis ist 6 018,93 Euro im Jahr 2019 und 0 Euro im Jahr 2020. Der Gasthof hatte 100 % Umsatzeinbruch und könnte im Jahr 2020 bei 75 % Fixkosten mit der November- und Dezemberhilfe genau diese Fixkosten decken.

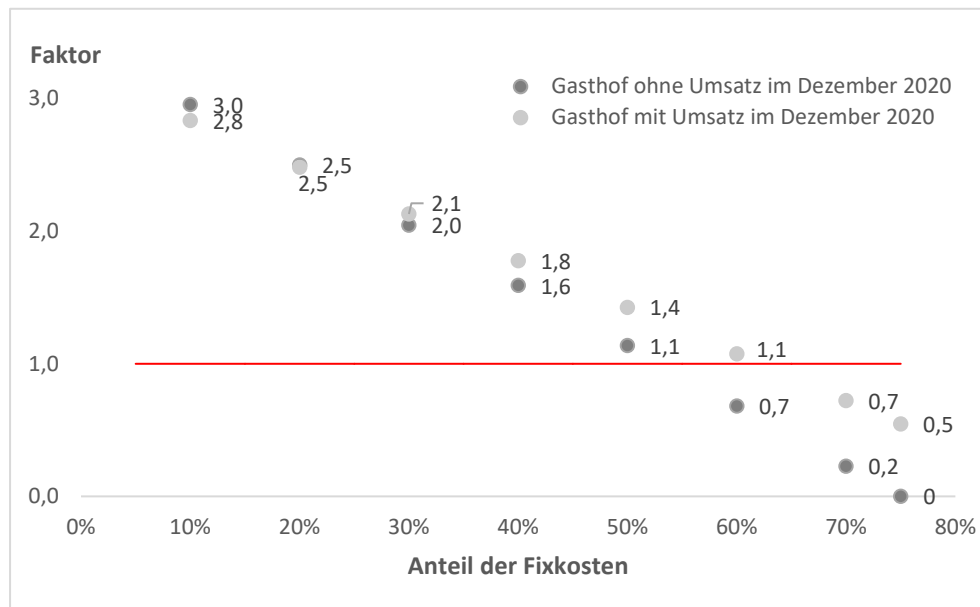
- Unternehmen, welche im Schließungszeitraum Umsätze erzielten, waren bessergestellt als Unternehmen, die im Schließungszeitraum keinerlei Umsatz erwirtschafteten. Das Risiko einer unangemessen hohen Entschädigung ist daher höher, sobald Unternehmen Umsätze erzielten.

Fall 2

Ein **Gasthof** aus Bayern erzielte im Dezember 2019 einen Umsatz von 38 774,06 Euro. Im Dezember 2020 erzielte er einen Umsatz von 8 744,85 Euro. Der Umsatzeinbruch betrug 77 %. Der Gasthof aus Baden-Württemberg aus Fall 1 erlitt einen Umsatzeinbruch von 100 %. Die Abbildung 2 zeigt, dass der Gasthof aus Bayern durch die erwirtschafteten Umsätze im Schließungszeitraum bessergestellt war als der Gasthof aus Baden-Württemberg.

Abbildung 2

Vergleich von Gasthöfen mit und ohne Umsatz im Schließungszeitraum



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Eigene Berechnung.

- Das BMF ging in seiner Richtsatzsammlung für folgende von uns betrachtete Branchen von einer Umsatzrendite im Mittelsatz von 20 bis 23 % aus: Herstellung von Backwaren (ohne Dauerbackwaren, Pizza frisch, Sandwiches u. ä. frischen Backwaren), Restaurants mit herkömmlicher Bedienung, Gasthöfe, Pensionen, Cafés, Schankwirtschaften, Bars und Fitnesszentren.

Dementsprechend würden für diese Branchen die variablen und die fixen Kosten insgesamt maximal 80 % ausmachen. Da das BMF für die November- bzw. Dezemberhilfe bei den betroffenen Unternehmen von einem pauschalen Fixkostenanteil von 75 % ihres Umsatzes ausging, könnten demzufolge die variablen Kosten maximal 5 % betragen.

Fall 3

Ein **Restaurant** in Bayern erzielte im Dezember 2019 einen Umsatz von 6 562,63 Euro. In dieser Branche liegt die Umsatzrendite bei 22 %. Bei einem Fixkostenanteil von 75 % könnten die variablen Kosten lediglich 196,88 Euro (3 %) betragen. Es erhielt eine Dezemberhilfe von 4 921,97 Euro.

- Unternehmen, die hohe Umsatzrenditen hatten, bekamen eine Entschädigung, die über den entstandenen Kosten lag.

Fall 4

Ein **Kosmetiksalon** in Bayern erzielte im Dezember 2019 einen Umsatz von 5 976,33 Euro. Das BMF ging in seiner Richtsatzsammlung für Kosmetiksalons von einer Umsatzrendite von 21 bis 62 % aus. Im Mittelsatz ging es von 42 % Umsatzrendite aus. Der Kosmetiksalon hätte bei einer Umsatzrendite von 42 % maximal 3 466,27 Euro variable und fixe Kosten haben können. Er erhielt eine Dezemberhilfe von 4 482,25 Euro. Die Entschädigung fiel damit um 1 015,98 Euro höher aus, als seine Kosten insgesamt hätten betragen können.

5.2.3 Verallgemeinerung der Beispielfälle mithilfe eines Rechenmodells

Die untersuchten Fälle zeigen, dass es bei bestimmten Ausprägungen der Kostenstruktur und der Umsatzrendite zu unangemessen hohen Entschädigungen kommt. Um festzustellen, inwieweit solche unangemessen hohen Entschädigungen systematische Ursachen haben, hat der Bundesrechnungshof diese Einzelfälle mittels eines Rechenmodells verallgemeinert. Dieses Rechenmodell erlaubt generelle Aussagen zum Risiko unangemessen hoher Entschädigungen bei der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020. Hierfür unterteilte er die 90 Anträge seiner Stichprobe abhängig von der jeweiligen Umsatzrendite und der Höhe des Umsatzeinbruchs in neun verschiedene Kategorien.

Tabelle 2

Anträge unterteilt in Kategorien

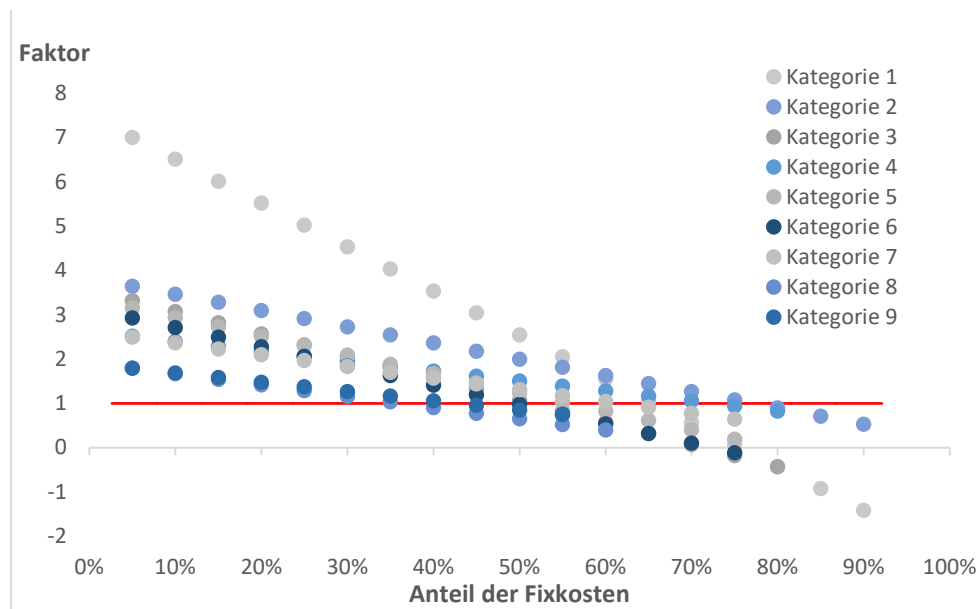
Kategorie	Umsatzrendite	Umsatz- einbruch	Branche
1	10 %	70 % - 100 %	Event-Caterer; Kultureinrichtungen; Selbstständige Kulturschaffende; Forschung; Unterricht; Wohngebäudeverwaltung; Massagepraxen, Krankengymnastikpraxen, Praxen von medizinischen Bademeisterinnen und Bademeistern; Hebammen; Saunas, Solarien, Bäder u. Ä.; Themenparks; Erbringung von Dienstleistungen der Unterhaltung und der Erholung; Ferienhäuser und Ferienwohnungen; Private Wach- und Sicherheitsdienste
2	10 %	37 %	Sport- und Freizeitunterricht; Selbstständige Bühnen-, Film-, Hörfunk- und Fernseh-künstlerinnen und -künstler sowie sonstige darstellende Kunst
3	20 %	98 % - 100 %	Herstellung von Schmuck, Gold- und Silberschmiedewaren; Einzelhandel mit Uhren und Schmuck
4	20 %	45 %	Bearbeitung von Edelsteinen, Schmucksteinen und Perlen
5	22 %	93 % - 100 %	Herstellung von Backwaren (ohne Dauerbackwaren, Pizza frisch, Sandwiches u. ä. fri-schen Backwaren); Gasthöfe; Restaurants mit herkömmlicher Bedienung; Cafés; Bars; Pensionen; Schankwirtschaften; Sonstige getränkegeprägte Gastronomie
6	23 %	84 % - 100 %	Sportausübung in Sportvereinen; Fitnesszentren; Autorennbahnen
7	23 %	61 %	Fitnesszentren
8	39 %	99 % - 100 %	Ausbaugewerbe
9	42 %	88 % - 100 %	Kosmetiksalons

Quelle: Eigene Darstellung.

Die folgende Abbildung 3 stellt das Ergebnis des Rechenmodells für alle Kategorien dar. Die X-Achse zeigt den berechneten Quotienten. Dieser zeigt das Verhältnis des Betriebsergebnisses des Jahres 2020 zu dem Betriebsergebnis des Jahres 2019. Die Y-Achse zeigt verschiedene Fixkostenanteile. Die Grafik macht sichtbar, in welchen Fällen es bei unterschiedlichen Kostenstrukturen zu einer unangemessen hohen Entschädigung käme.

Abbildung 3

Unangemessen hohe Entschädigung bei einem Quotienten über 1



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Eigene Berechnung.

Der Bundesrechnungshof stellte anhand seines Rechenmodells folgendes fest:

- Bei einer Umsatzrendite im Mittelsatz besteht insgesamt ein hohes Risiko einer unangemessen hohen Entschädigung.
- Die Wahrscheinlichkeit einer unangemessen hohen Entschädigung steigt, je niedriger der tatsächliche Fixkostenanteil des einzelnen Unternehmens war.
- Die Unternehmen der Kategorie 1, deren Umsatzrendite der Annahme des BMF von 10 % entspricht, erhalten mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit eine unangemessen hohe Entschädigung.
- Bei einer Umsatzrendite im Mittelsatz und einem Fixkostenanteil von unter 50 % liegen nur wenige der betrachteten Unternehmen unter dem Quotient 1.

5.2.4 Würdigung

Die Ausgestaltung der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 hat dazu geführt, dass Unternehmen mit einer Umsatzrendite im Mittelsatz durch die Entschädigung in vielen Fällen bessergestellt wurden, als im jeweiligen Referenzmonat des Jahres 2019. Dies ist umso wahrscheinlicher, je niedriger der tatsächliche Fixkostenanteil des einzelnen Unternehmens ist. Insbesondere Unternehmen, deren Umsatzrendite bei den vom BMF angenommenen 10 % liegt, erhalten mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit eine unangemessen hohe Entschädigung, sobald ihre Fixkosten unter 75 % liegen. Die unangemessen hohe Entschädigung erhöht sich weiter, wenn Unternehmen während der Betriebsschließungen Umsätze erwirtschaften. Unternehmen, denen dies nicht möglich war, waren demgegenüber benachteiligt.

Wenn Unternehmen Außerhaus-Umsätze erwirtschafteten, ist davon auszugehen, dass diese von der November- und Dezemberhilfe im Jahr 2020 übermäßig profitieren konnten. Damit steht die November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 in vielen Fällen nicht mehr im Einklang mit dem haushaltsrechtlichen Zweck von Billigkeitsleistungen.

Die unangemessen hohen Entschädigungen waren durch die Pauschalierung von Fixkosten in der Fördersystematik der November- und Dezemberhilfen für das Jahr 2020 angelegt und deshalb zu erwarten. So konnten unter Berücksichtigung der Richtsätze des BMF die variablen Kosten rechnerisch oft nur noch wenige Prozent – im obigen Beispiel 3 % – ausmachen. In Branchen wie Gaststätten, Beherbergungsbetrieben oder Dienstleistungsunternehmen dürften jedoch tatsächlich mehr als nur 5 % variable Kosten anfallen. Für diese müssten die Fixkosten entsprechend niedriger sein als 75 %. So führt beispielsweise eine durchschnittliche Umsatzrendite von 42 % für Kosmetiksalons regelmäßig zu einer unangemessen hohen Entschädigung. Dennoch legten das BMWK und das BMF, unabhängig von der Branche und unabhängig davon, wie hoch die Fixkostenanteile der antragstellenden Unternehmen tatsächlich waren, der November- und Dezemberhilfe pauschalisierte Fixkosten von 75 % zugrunde. Auch wenn die Kostenstruktur und die Renditen der Antragsteller im Einzelfall aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung nicht berücksichtigt werden sollten, ist es nicht hinzunehmen, diese bei der Bemessung der Entschädigung völlig unberücksichtigt zu lassen.

Dem BMWK haben keine Erkenntnisse darüber vorgelegen, in welcher Höhe variable und fixe Kosten für die antragstellenden Unternehmen anfallen oder wie hoch diese in den verschiedenen Branchen üblicherweise sind. Somit kann es für die 99 % aller antragstellenden Unternehmen, die unter 2 Mio. Euro Beihilfe liegen, nicht nachvollziehen, in wie vielen Fällen und in welcher Höhe die Unternehmen durch die November- und Dezemberhilfen unangemessen hoch entschädigt wurden. Damit hat das BMWK die unwirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln in unbekannter, aber schätzungsweise beträchtlicher Höhe in Kauf genommen. Dies hätte es vermeiden können, wenn es vor Einführung der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 deren Wirkung nachgebildet und untersucht hätte. Hierzu hätte sich das BMWK beispielsweise mindestens an den branchenspezifischen Richtsätzen des BMF orientieren können und müssen. Es hätte aber auch keinen übermäßigen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeutet, von den Unternehmen oder den prüfenden Dritten die notwendigen Angaben zur Kosten- und Gewinnstruktur im Wege der Antragstellung abzufragen. Auf dieser Grundlage hätte das BMWK einen betriebswirtschaftlichen Schaden im Sinne der VV zu § 53 BHO wesentlich genauer bestimmen und unangemessen hohe Entschädigungen vermeiden können.

5.2.5 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMWK empfohlen, staatliche Hilfen für Unternehmen, die es als Billigkeitsleistungen ausreicht, so auszugestalten, dass unangemessen hohe Entschädigungen vermieden werden. Dafür muss es mindestens Kenntnisse über Kostenstrukturen in den unterschiedlichen Branchen haben. Wenn das BMWK aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung davon absehen will, die Angaben zu Kosten und Gewinnen im Einzelfall bei der

Antragstellung der Unternehmen zu erfassen, sollte es eine Datenbasis heranziehen, aus der wenigstens branchengenau die durchschnittlichen Kosten- und Gewinnstrukturen hervorgehen. Zukünftig sollte das BMWK einen Indikator entwickeln, um zu ermitteln, wie unangemessen hohe Entschädigungen verhindert werden.

5.2.6 Stellungnahme des BMWK

Das BMWK hat ausgeführt, dass die ausgezahlten November- und Dezemberhilfen für das Jahr 2020 hinter den ursprünglich veranschlagten Ausgaben zurückblieben. Zudem flössen diese teilweise über die Körperschaft- oder Einkommensteuer wieder dem Bundeshaushalt zu. Vor der Entscheidung sei der Ressourceneinsatz mit der zu erreichenden Wirkung ins Verhältnis gesetzt worden. Dabei habe das BMWK neben den Fördermitteln auch den notwendigen Personaleinsatz in der Verwaltung einbezogen. Letztlich sei „das Spannungsverhältnis zwischen einem unbürokratischen Vorgehen und Einzelfallgerechtigkeit [...] nicht vollständig auflösbar.“ Das BMWK werde die Entwicklung eines Indikators zur Vermeidung unangemessen hoher Entschädigungen prüfen.

5.2.7 Abschließende Würdigung

Weder das Unterschreiten der geplanten Haushaltsmittel noch ein möglicher Rückfluss über Steuereinnahmen können die unwirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln begründen. Der Bundesrechnungshof stellt nicht in Abrede, dass es zu Pauschalierungen kommen kann, um unangemessen hohen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Dabei muss jedoch zwingend das Haushaltsrecht – in diesem Fall die Bestimmungen des § 53 BHO – beachtet werden. Für die November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 führte die Abwägung des BMWK zwischen Einzelfallgerechtigkeit und unbürokratischem Vorgehen aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht zu einem haushaltsrechtlich vertretbaren Ergebnis, sondern zu unnötigen Ausgaben in beträchtlicher Höhe. In der Fördersystematik ist bereits angelegt, dass es zu unangemessen hohen Entschädigungen in unbekannter, aber schätzungsweise beträchtlicher Höhe kommt. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass die Bundesregierung unangemessen hohe Entschädigungen zukünftig verhindert. Die Absicht, dazu einen Indikator zu entwickeln, befürwortet der Bundesrechnungshof.

6 Untersuchung des Bedarfs und der Wirtschaftlichkeit

(1) Die finanziellen Auswirkungen der epidemischen Lage von nationaler Tragweite zeigen sich insbesondere bei der Nettokreditaufnahme des Bundes. Nach den Planungen der Bundesregierung erhöhen sich die Schulden des Bundes innerhalb der Jahre 2020 bis 2022 von 0 auf 452,2 Mrd. Euro. In ihrem Eckwertebeschluss sieht die Bundesregierung für den Haushalt 2022 deshalb die erneute Aussetzung der Schuldenbremse vor.

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 mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

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

Die Bundesregierung ging im Oktober 2020 davon aus, dass erneute Betriebsschließungen insbesondere die vielen kleinen Unternehmen und Selbstständigen der davon betroffenen Branchen vor existenzielle Probleme stellen werden. Um diese Wirkungen abzufedern, „könnte den betroffenen Unternehmen – zusätzlich zur Überbrückungshilfe – kurzfristig eine weitere Liquiditätshilfe zur Kompensation des kurzfristig und unerwartet eintretenden Umsatzrückgangs zur Verfügung gestellt werden.“ Dafür kamen aus Sicht des BMWK die Finanzierung von Länderprogrammen in Betracht⁵¹ oder die Neuaufnahme eines Soforthilfeprogramms. Solche Billigkeitsleistungen könnten zusätzlich zur (fixkostenbasierten) Überbrückungshilfe ausgezahlt werden.

Das BMWK gab an, dass die nach § 7 BHO geforderten Bestandteile der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dort nicht dokumentiert seien. Es vertrat aber die Auffassung, verschiedene Bestandteile der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dokumentiert zu haben.

Das BMF und das BMWK entwickelten kurzfristig eine umfassende weitere Liquiditätshilfe, nachdem am 24. und 25. Oktober 2020 die grundsätzliche Entscheidung zu einem „Wellenbrecher-Lockdown“ auf politischer Ebene getroffen worden war. Der besondere Handlungsbedarf habe sich aus der zu diesem Zeitpunkt bereits länger als erwartet andauernden Krise ergeben. Überdies seien die politischen Schließungsmaßnahmen Ende Oktober mit einem sehr kurzen Vorlauf verkündet und angewendet worden. Auch diesem Umstand sollten die außerordentlichen Wirtschaftshilfen für November und Dezember 2020 Rechnung tragen und eine zügige Unterstützung ermöglichen. Das BMWK wies darauf hin, dass das Ziel der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 durch das übergeordnete Ziel der

⁵¹ Der Bund hätte den Ländern danach Mittel bereitstellen können, die damit eigene Hilfsprogramme für die Wirtschaft auflagen oder bereits existierende Programme ausweiten oder verlängern können. Denkbar war sowohl eine Ko-Finanzierung als auch eine volle Übernahme durch den Bund.

Bundesregierung vorgegeben war. Dieses hatten der Bundesfinanzminister und der Bundeswirtschaftsminister zu Beginn der Pandemie am 15. März 2020 öffentlich wie folgt kommuniziert: *„Oberstes Ziel der Wirtschaftspolitik in dieser Lage muss nun sein, Unsicherheit abzubauen. Kein gesundes Unternehmen sollte wegen Corona in die Insolvenz gehen, kein Arbeitsplatz sollte verlorengehen. Wir spannen daher ein umfassendes Schutzschild für Beschäftigte und Unternehmen.“*⁵² Ziel der außerordentlichen Wirtschaftshilfen sei es daher gewesen, Betriebe, die durch *„eine erneute temporäre Voll-Schließung einzelner Branchen zur Eindämmung des SARS-CoV-2 Virus“* betroffen waren und *„trotz staatlicher Hilfen weniger Widerstandskraft besitzen als im Frühjahr [2020]“*, kurzfristig mit zielgerichteten Nothilfen zu helfen und sie damit in ihrer Existenz zu sichern. Überlegungen zu Lösungsmöglichkeiten für den vorgenannten Handlungsbedarf hätten in der Bundesregierung unmittelbar vor den politischen Beschlüssen des 28. Oktober 2020 begonnen. Alternativen zur außerordentlichen Wirtschaftshilfe seien in der für die Entscheidungsfindung zur Verfügung stehenden sehr kurzen Zeit geprüft worden. Dabei habe insbesondere die Überbrückungshilfe im Raum gestanden. Das BMWK hatte bereits in der Überbrückungshilfe ein mögliches Hilfsprogramm für die weiteren Betriebsschließungen gesehen und hielt weitere Hilfsprogramme nicht für notwendig. Das BMF vertrat die Auffassung, dass die Überbrückungshilfe bzw. der ihr zugrunde liegende Fixkostenkatalog nicht auf eine kurzfristige Schließungsentscheidung ausgerichtet war. Auch aufgrund der geringen Mittelabflüsse der Überbrückungshilfe I habe daher Skepsis hinsichtlich der Zielgenauigkeit und Wirkung der Überbrückungshilfe-Programme bei besonders betroffenen Unternehmen unter den neuen Umständen des „Lockdowns“ bestanden. Letztlich verwarfen die Leitungen von BMWK und BMF die Überbrückungshilfe für die besonderen Umstände des zweiten „Lockdowns“ als unzureichend. Stattdessen sei das Konzept der Novemberhilfe als geeignet „empfunden“ worden. Dabei habe man die ökonomischen, (gesundheits-)politischen und organisatorischen Rahmenbedingungen berücksichtigt. Zentrales Motiv sei die Möglichkeit gewesen, die Unterstützung schnell und unkompliziert auszureichen sowie den Unternehmen unverschuldet verbleibende Fixkosten decken zu können.

Im Oktober 2020 fertigte das BMF eine erste Skizze für eine außerordentliche Wirtschaftshilfe. Danach trafen erneute Betriebsschließungen einzelne Branchen, die weniger Widerstandskraft besäßen, als im Frühjahr 2020. In dieser Situation seien kurzfristig sehr zielgerichtete Nothilfen nötig, die über die bestehenden Unterstützungsprogramme hinausgehen. Das BMF skizzierte, welche Betriebe antragsberechtigt sein sollten, definierte die staatliche Leistung als eine einmalige Kostenpauschale und sah die Auszahlung nach vereinfachtem Antrag über die Plattform der Überbrückungshilfe II vor. Es entstünden Kosten von mindestens 1,5 Mrd. Euro.

Nach dem Beschluss vom 28. Oktober 2020 entwickelte das BMF die Skizze vom Oktober 2020 zusammen mit dem BMWK zu den Eckpunkten der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 weiter. Die Bundesministerien konkretisierten in ihrer gemeinsamen Ausarbeitung der „Außerordentlichen Wirtschaftshilfe“, wer antragsberechtigt sein und wie

⁵² „Schutzschild für Beschäftigte und Unternehmen“, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/milliardenhilfen-wegen-corona-1730386> (zuletzt abgerufen am 28. Dezember 2021).

der Erstattungsbetrag berechnet werden sollte. Dieser sollte danach 75 % des entsprechenden Umsatzes des Vergleichsmonats betragen, womit die Fixkosten des Unternehmens pauschaliert würden. Dies sollte detaillierte Nachweise zur exakten Höhe der Fixkosten im Einzelfall überflüssig machen.⁵³ Die Finanzhilfe sollte nun ein Finanzvolumen von bis zu 10 Mrd. Euro haben.

Ebenfalls nach dem Beschluss vom 28. Oktober 2020 erstellte das BMF eine Schätzung der möglichen Kosten der außerordentlichen Wirtschaftshilfe für November und Dezember 2020 für vom erneuten Lockdown betroffene Wirtschaftsbereiche. Hierfür schätzte es die für die außerordentliche Wirtschaftshilfe relevanten Umsätze für November 2019 für die durch den Beschluss vom erneuten „Lockdown“ betroffenen Wirtschaftsbereiche auf Grundlage der Umsatzsteuerstatistik 2018. Für einen Monat summierten diese sich auf geschätzt 15,3 Mrd. Euro. Bei einer Erstattung von 75 % der Umsätze beliefen sich die Kosten der außerordentlichen Wirtschaftshilfe nach den Schätzungen des BMF damit auf rund 11,5 Mrd. Euro. Unter der Annahme, dass ein gewisser Anteil der Umsätze durch Außerhaus-Verkäufe erzielt werden könnte, ergab sich ein Erstattungsvolumen von etwa 10,1 Mrd. Euro. Eine weitere, mit dem BMWK abgestimmte Kostenschätzung des BMF vom 13. November 2020 bestätigte ein Erstattungsvolumen von circa 10 Mrd. Euro. Die Rechnungen beruhten hier auf einer Sonderauswertung experimenteller Statistiken und Daten des Statistischen Bundesamts. Für die Berechnungen traf das BMF vielfältige Annahmen, die nach dessen eigenen Angaben die Ergebnisse teilweise erheblich beeinflussten. Vor allem die Annahmen zur Betroffenheit der Betriebe waren mit hoher Unsicherheit behaftet. Zudem lagen dem BMF keine Daten über die indirekten Verflechtungen und damit die Betroffenheit bzw. Antragsberechtigung von nur indirekt betroffenen Unternehmen vor. Auch hier hatte das BMF hilfsweise Annahmen getroffen.

Es war nicht dokumentiert, dass die Bundesministerien andere relevante Lösungsmöglichkeiten außer der außerordentlichen Wirtschaftshilfe daraufhin untersucht hatten, inwieweit auch diese geeignet und wirtschaftlich gewesen wären. Dementsprechend lagen Kostenberechnungen für alternative Lösungsmöglichkeiten nicht vor. Die Kriterien und Verfahren für eine Erfolgskontrolle der außerordentlichen Wirtschaftshilfe für November und Dezember 2020 hatten die Bundesministerien zum Zeitpunkt der Konzeption der außerordentlichen Wirtschaftshilfen nicht festgelegt.

(2) Es war die Entscheidung der Bundesregierung, zur Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen der Betriebsschließungen und Betriebseinschränkungen eine außerordentliche Wirtschaftshilfe für November und Dezember 2020 zu gewähren. Es bleibt jedoch die Aufgabe der Bundesministerien, politische Entscheidungen so auszugestalten, dass sie mit dem Haushaltsrecht vereinbar sind. Die Bundesministerien können sich dabei nicht nur auf das Ergebnis des politischen Willensbildungsprozesses berufen. Die finanzpolitische Reaktion auf die epidemische Lage von nationaler Tragweite stellt die Tragfähigkeit der Bundesfinanzen ohnehin auf eine außergewöhnliche Belastungsprobe. Sie ist, soweit ein enger Zusammenhang

⁵³ Für größere Unternehmen sollten die Obergrenzen entsprechend dem Beihilferecht ermittelt werden.

zwischen der höheren Kreditaufnahme und der außergewöhnlichen Notsituation nicht nachvollziehbar ist, auch verfassungsrechtlich bedenklich.⁵⁴ In Anbetracht der finanziellen Tragweite und vor dem Hintergrund, dass die November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 vollständig kreditfinanziert sind, ist es nicht nachvollziehbar und auch nicht vertretbar, sich weitgehend allein auf die politische Willensbildung und die Dringlichkeit der Maßnahme zu beziehen und dabei in Kauf zu nehmen, dass vielen Unternehmen unangemessen hohe Entschädigungen gezahlt werden.

Es bedarf 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 sollen die Grundlage für die Entscheidungsträger sein. Die Bundesministerien haben jedoch keine Dokumente vorgelegt, die den Anforderungen an eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase nach § 7 BHO genügen und waren mit Ausnahme der ersten Skizze vom Oktober 2020 erst nach der Entscheidung über die Novemberhilfe erstellt worden. Der Inhalt der Skizze vom Oktober 2020 beschränkte sich auf die Überlegung, Betriebe zu schließen, die daraus resultierenden Folgen durch eine außerordentliche Wirtschaftshilfe für November und Dezember 2020 abzumildern und wie eine solche ausgestaltet sein könnte. Es ist nicht nachvollziehbar dokumentiert, inwieweit die außerordentlichen Wirtschaftshilfen im Vergleich zu den Überbrückungshilfen eine wirtschaftliche Alternative hätten sein können. Zudem prüften die Bundesministerien weitere mögliche Alternativen nicht. Beispielsweise wäre eine eigenständige gesetzliche Grundlage eine mögliche Handlungsalternative zu den Billigkeitsleistungen gewesen. Ebenfalls hätten die Bundesministerien prüfen müssen, ob die Hilfen allein aus Bundesmitteln finanziert werden oder beispielsweise durch einen mit den Ländern gemeinsam finanzierten Hilfsfonds.

Billigkeitsleistungen setzen einen Schaden voraus. Vor diesem Hintergrund hätte das BMWK festlegen müssen, wie dieser zu bestimmen und inwieweit er durch die Billigkeitsleistungen abzumildern ist. Dafür hätten die Bundesministerien analysieren müssen, in welchem Ausmaß die Betriebe z. B. je nach Branche betroffen sind, welche Kostenstrukturen die Unternehmen der betroffenen Branchen aufweisen und welche Betriebe deshalb in welchem Umfang zu unterstützen waren. Aus den Ergebnissen einer solchen Analyse hätte das BMWK die verschiedenen Handlungsalternativen ableiten müssen.

Das BMF und das BMWK haben versäumt, bereits in der Planungsphase die notwendigen Kriterien und Verfahren für die später erforderlichen Erfolgskontrollen festzulegen. Auch wenn Maßnahmen unter hohem Zeitdruck und in einer Krisensituation konzipiert werden, sollten ihre Ziele überprüfbar ausgestaltet werden. Dazu sind gegebenenfalls auch Indikatoren erforderlich. Dies hätten das BMF und das BMWK nachholen müssen, beispielsweise im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Verwaltungsvereinbarungen und Vollzugshinweise für

⁵⁴ Vgl. Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO: Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes - ein weiter Weg aus der Krise vom 2. November 2020, Gz.: I 2 - 2020 - 0911.

die außerordentlichen Wirtschaftshilfen. Die Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO verlangen Erfolgskontrollen auch dann, wenn die Voraussetzungen für diese in der Planungsphase nicht oder nur unzureichend gewährleistet worden sind. In diesen Fällen müssen das BMF und das BMWK die benötigten Voraussetzungen nachträglich schaffen und die Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrollen festlegen. Dies ist aber grundsätzlich aufwendiger und manipulationsanfälliger. Zudem können nicht in jedem Fall alle dafür notwendigen Informationen nachträglich erhoben werden. Keine Alternative ist es, wegen Versäumnissen in der Planungsphase gänzlich auf Erfolgskontrollen zu verzichten. Ohne Erfolgskontrollen können das BMF und das BMWK nicht feststellen, inwieweit Maßnahmen für künftige Krisen geeignet sind oder angepasst werden sollten.

Die Versäumnisse des BMWK in der Planungsphase haben dazu geführt, dass die Ausgestaltung der außerordentlichen Wirtschaftshilfe für die Monate November und Dezember 2020 erhebliche Schwächen aufwies. So ist die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme nicht belegt, und bislang ist ungeklärt, wie das BMWK Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahme feststellen will. Die Entscheidung, die Fixkosten der Unternehmen pauschaliert zu erstatten, ohne zuvor zu untersuchen, welche Wirkungen damit unter verschiedenen Rahmenbedingungen erzielt werden, führte in einer ungeklärten Zahl von Fällen zu unangemessen hohen Entschädigungen (siehe Nummer 5). Es ist ein massiver Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit und großem Umfang Unternehmen über ein Maß hinaus finanzielle Leistungen erhalten, das durch Schadenabmilderung gerechtfertigt wäre. Keinesfalls ist das vertretbar, wenn hierfür die Schuldenregel aufgehoben und dies kreditfinanziert ist. Künftige Maßnahmen solcher Art müssen zwingend innerhalb der Maßgaben der VV zu § 53 BHO bleiben, wenn diese als Billigkeitsleistungen gewährt werden sollen. Dies ist bereits in der Planungsphase zu berücksichtigen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat dem BMWK empfohlen, unverzüglich die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle der November- und Dezemberhilfen für das Jahr 2020 zu schaffen und die Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrollen festzulegen. Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle zu Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der November- und Dezemberhilfe muss die Bundesregierung nutzen, um in künftigen Krisenlagen sachgerechte und wirtschaftliche Entscheidungen treffen zu können.

(4) Das BMWK hat angegeben, das grundlegende Ziel der außerordentlichen Wirtschaftshilfen für die Monate November und Dezember 2020 sei die Unterstützung von Unternehmen gewesen, die durch die Schließungsanordnungen kurzfristig ihren Geschäftsbetrieb unterbrechen mussten und so keine oder nur eingeschränkte Möglichkeiten hatten, ihre Fixkosten zu decken. BMWK und BMF hätten belegen können, dass trotz der Eilbedürftigkeit Überlegungen angestellt und alternative Maßnahmen im Sinne der in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmenden Prüfung von Handlungsalternativen geprüft wurden, soweit es mit den zeitlich, personell und organisatorisch verfügbaren Kapazitäten möglich gewesen sei. Das BMWK hat eingeräumt, dass in der Planungsphase der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dokumentiert und aufgrund der besonderen Umstände keine Kriterien und Verfahren für die erforderliche Erfolgskontrolle der Hilfen festgelegt worden seien. Die Voraussetzungen für die Erfolgskontrolle würden derzeit im BMWK erarbeitet. Nach Abschluss der Unternehmenshilfen sei vorgesehen,

diese von den jeweils federführenden Fachreferaten mit externer Begleitung zu evaluieren. Es sei geplant, in der ersten Jahreshälfte 2022 einen Machbarkeitsworkshop mit wissenschaftlicher Begleitung durchzuführen, um Kernfragen einer Evaluation zu klären. Der formale Beginn der Evaluationen werde nach Abschluss der Corona-Wirtschaftshilfen erfolgen. Eine Erfolgskontrolle der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 gemäß § 7 BHO werde daher voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2022 möglich sein.

(5) Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Beanstandung, dass das BMWK die Wirtschaftlichkeit der November- und Dezemberhilfe für das Jahr 2020 bislang nicht belegen kann. Er bemängelt weiterhin, dass das BMWK weitere mögliche und naheliegende Alternativen nicht geprüft hat. Es ist nicht nachvollziehbar und auch nicht vertretbar, wirtschaftliche Alternativen unberücksichtigt zu lassen. Das BMWK kann sich nicht auf die politische Willensbildung, die Dringlichkeit der Maßnahme und knappe Ressourcen zurückziehen.

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes für die Erfolgskontrollen hat das BMWK aufgegriffen und darauf hingewiesen, dass es derzeit die Voraussetzungen für die Erfolgskontrolle erarbeite. Dies befürwortet der Bundesrechnungshof, wenngleich das Ergebnis abzuwarten bleibt. Er verweist nochmals darauf, dass Erfolgskontrollen bereits in der Planungsphase, spätestens jedoch in der Aufbauphase angelegt werden müssen. Mit der Forderung, „Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen“ schon in der Planungsphase festzulegen, soll sichergestellt werden, dass die wesentlichen Voraussetzungen für die späteren Erfolgskontrollen frühzeitig geschaffen werden. 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 Corona-Krise auf wirtschaftliche Weise zu überwinden. Der Bundesrechnungshof 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.