

Prüfungsschwerpunkt

Resilienz der staatlichen Kernfunktionen und ihrer kritischen Infrastruktur

→ *Finanzen*

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Wirtschaftsstabilisierung in Krisen

12. Juni 2026

Geschäftszeichen: III 6 – 0002497

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Grundlagen für künftige Stabilisierungsmaßnahmen schaffen

Mit den Instrumenten des Wirtschaftsstabilisierungsfonds unterstützte der Bund in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Unternehmen während und nach der Corona-Krise. Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass der mit dem im Jahr 2020 eingerichtete Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF-Corona) etablierte Mechanismus grundsätzlich als Vorlage für finanzielle Hilfen des Bundes zur Stabilisierung der Wirtschaft in anderen Krisen geeignet ist.

→ Worum geht es?

Mithilfe des WSF-Corona-Mechanismus gelang es, volkswirtschaftlich bedeutende Unternehmen der Realwirtschaft während und nach der Corona-Krise zu stabilisieren. Die Voraussetzungen und Bedingungen hierfür hatte der Deutsche Bundestag in Abschnitt 2 des Stabilisierungsfondsgesetzes (StFG) festgelegt. Der Bund vereinbarte auf dieser Grundlage mit 25 Unternehmen 33 Stabilisierungsmaßnahmen und zahlte insgesamt 6,4 Mrd. Euro aus. Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfungsreihe zum WSF-Corona festgestellt, dass sich dieser Ansatz grundsätzlich zur Wirtschaftsstabilisierung eignet. Er hat aber auch Verbesserungsmöglichkeiten erkannt und aufgezeigt. So unterstützte die Bundesregierung beispielsweise auch Unternehmen, bei denen es zweifelhaft war, ob sie die Anforderungen erfüllten.

→ Was ist zu tun?

Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung sollten die Erkenntnisse aus den Stabilisierungsmaßnahmen des WSF-Corona als Blaupause nutzen. Das StFG sollte als Rahmen für finanzielle Hilfen des Bundes an Unternehmen in Krisen ertüchtigt und generalisiert werden. Bei der Ausgestaltung sollten die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, die Leitsätze des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und die Ergebnisse der noch durchzuführenden abschließenden Erfolgskontrolle berücksichtigt werden.

→ Was ist das Ziel?

Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung haben die Erfahrungen aus dem WSF-Corona genutzt, um einen Mechanismus für finanzielle Hilfen des Bundes zur Stabilisierung der Wirtschaft in Krisen zu schaffen. Die Mittel des Bundes können im Krisenfall schnell, zielgenau und wirtschaftlich eingesetzt werden.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkung.....	7
2	StFG als Blaupause für zukünftige Maßnahmen.....	8
3	Parlamentarische Entscheidungen im Krisenfall	10
4	Entscheidungsgrundlagen verbessern.....	12
5	Fortführungsperspektive als zentrale Voraussetzung	13
6	Risikoangemessenes Entgelt für Stabilisierungsmaßnahmen	14
7	Vergütungsbeschränkungen für Organmitglieder	16
8	Risikomanagement, Berichterstattung und Erfolgskontrollen etablieren.....	17
9	Kompetenzen erhalten.....	18
10	Zusammenfassende Stellungnahme des BMF und des BMWF.....	19
11	Abschließende Würdigung.....	20

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüft in einem mehrjährigen Prüfungsschwerpunkt die Resilienz der staatlichen Kernfunktionen und ihrer kritischen Infrastruktur, insbesondere in den Sektoren Verkehr, Energie, Cybersicherheit, Kommunikation, innere und äußere Sicherheit, Katastrophen- und Zivilschutz, Gesundheit, Wasser, Ernährung und Finanzen.

Resilienz versteht der Bundesrechnungshof insoweit umfassend als die Fähigkeit, staatliche Kernfunktionen und ihre kritische Infrastruktur zu schützen und einen funktionseinschränkenden Vorfall zu verhindern (präventive Komponente) sowie ursachenunabhängig im Falle eines funktionseinschränkenden Vorfalls auf diesen angemessen zu reagieren, diesen abzuwehren, seine negativen Folgen zu begrenzen sowie die Funktionsfähigkeit der betroffenen staatlichen Kernfunktionen und ihrer Infrastruktur möglichst zügig und umfassend wiederherzustellen (reaktive Komponente).

Der Bundesrechnungshof hat aus seinen Prüfungen des WSF-Corona Empfehlungen abgeleitet, die für den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung von Bedeutung sind:

0.1

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, dass sich der Mechanismus des WSF-Corona für die Stabilisierung volkswirtschaftlich bedeutender Unternehmen grundsätzlich eignet. Dieser Mechanismus und seine gesetzlichen Grundlagen können als Blaupause für zukünftige Stabilisierungsmaßnahmen dienen. Das Ziel besteht darin, einen gesetzlichen Rahmen für die Stabilisierung von Unternehmen in Krisen zu schaffen, der es ermöglicht, die finanziellen Mittel des Bundes schnell, gezielt und wirtschaftlich einzusetzen. (Nummer 2)

0.2

Um bestimmte Bereiche der Wirtschaft in einem künftigen Krisenfall finanziell stabilisieren zu können, wird es voraussichtlich erforderlich sein, dass der Deutsche Bundestag einen Krisenfall feststellt und somit einen Mechanismus zur Wirtschaftsstabilisierung aktiviert.

Dann sind insbesondere Entscheidungen zu folgenden Punkten und zur Ausgestaltung des Instrumentariums notwendig:

- *Finanzielles Volumen, das sich am Bedarf orientierten muss.*
- *Laufzeit, die auf krisenbedingte Einschränkungen limitiert sein sollte.*

- Kreis der anspruchsberechtigten Unternehmen, der nur kriseninduzierte wirtschaftliche Schwierigkeiten berücksichtigen sollte.
- Instrumente, die vorrangig rückzahlbar sein sollten. (Nummer 3)

0.3

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfungsreihe zum WSF-Corona Verbesserungsbedarf beim Handeln der Bundesregierung festgestellt. Er sieht insbesondere Bedarf

- die Entscheidungsgrundlagen zu verbessern (Nummer 4),
- die Fortführungsperspektive als zentrale Voraussetzung für krisenbedingte Hilfen zu verankern (Nummer 5),
- risikoangemessene Entgelte für die Stabilisierung von Unternehmen vorzusehen (Nummer 6) und
- Vergütungsbeschränkungen besser durchzusetzen (Nummer 7).

0.4

Die Bundesregierung sollte sicherstellen, dass die Stabilisierungsmaßnahmen durch ein aktives Risikomanagement angemessen begleitet werden und im Bedarfsfall aktiv eingreifen. Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den Ministerien und das Bundesfinanzierungsgremium müssen durch eine angemessene Berichterstattung über den Verlauf der Stabilisierungsmaßnahmen informiert werden. Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen sollten explizit gesetzlich gefordert sein. (Nummer 8)

Die Bundesregierung sollte zudem sicherstellen, dass Kompetenzen, die während der Corona-Krise aufgebaut wurden, erhalten bleiben. (Nummer 9)

0.5

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) teilen die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass der Mechanismus des WSF-Corona ein geeignetes Kriseninstrument war und seine Mechanismen in zukünftigen Krisen als Blaupause dienen können. Sie wollen den Vorschlag des Bundesrechnungshofes, einen allgemeinen gesetzlichen Rahmen für die Stabilisierung von Unternehmen in Krisen zu schaffen, eingehend prüfen. (Nummer 10)

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Ministerien über die Ergebnisse der rückblickenden Auswertung der Maßnahmen berichten. Die Ergebnisse sollten bei der Ausgestaltung künftiger Hilfsinstrumente in Krisen berücksichtigt werden. (Nummer 11)

1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof prüft in einem mehrjährigen Prüfungsschwerpunkt die Resilienz der staatlichen Kernfunktionen und ihrer kritischen Infrastruktur, insbesondere in den Sektoren Verkehr, Energie, Cybersicherheit, Kommunikation, innere und äußere Sicherheit, Katastrophen- und Zivilschutz, Gesundheit, Wasser, Ernährung und Finanzen.

Resilienz versteht der Bundesrechnungshof insoweit umfassend als die Fähigkeit, staatliche Kernfunktionen und ihre kritische Infrastruktur zu schützen und einen funktionseinschränkenden Vorfall zu verhindern (präventive Komponente) sowie ursachenunabhängig im Falle eines funktionseinschränkenden Vorfalls auf diesen angemessen zu reagieren, diesen abzuwehren, seine negativen Folgen zu begrenzen sowie die Funktionsfähigkeit der betroffenen staatlichen Kernfunktionen und ihrer Infrastruktur möglichst zügig und umfassend wiederherzustellen (reaktive Komponente).

Infolge der Corona-Krise hatte der Bund mit dem Wirtschaftstabilisierungsfondsgesetz (WStFG) vom 27. März 2020 ein Sondervermögen des Bundes errichtet (WSF-Corona).¹ Zweck des WSF-Corona ist nach § 16 Absatz 1 StFG² die Stabilisierung von Unternehmen der Realwirtschaft, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt hätte. Er konnte Unternehmen unmittelbar mit Garantien (§ 21 StFG) oder Rekapitalisierungen (§ 22 StFG) unterstützen. Zudem trug er über die Refinanzierung der Sonderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (§ 23 StFG) mittelbar zur Stabilisierung von Unternehmen bei.

Der Bundesrechnungshof hat den WSF-Corona seit dem Jahr 2021 in einer Prüfungsreihe mit acht Prüfungen begleitet und der Bundesregierung seine Prüfungserkenntnisse übersandt.

Im Juni 2022 informierte der Bundesrechnungshof das Bundesfinanzierungsgremium³ über die bis dahin festgestellten Prüfungserkenntnisse. Er forderte darin u. a., dass die Bundesregierung die Entscheidungsgrundlagen verbessern und sowohl die einzelnen Stabilisierungsmaßnahmen als auch den WSF-Corona insgesamt mit Erfolgskontrollen überprüfen sollte.

¹ WStFG vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 543).

² Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz - StFG) vom 17. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1982 (Nummer 46)), zuletzt geändert am 30. September 2025, BGBl. 2025 I Nummer 231).

³ Nach § 25 Absatz 5 StFG in Verbindung mit § 10a Absatz 2 StFG wird das Gremium nach § 3 des Bundesschuldenwesengesetzes vom BMF laufend über alle den Fonds betreffenden Fragen unterrichtet.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat ferner zwei Leitsätze veröffentlicht, die sich mit der Wirtschaftsstabilisierung von Unternehmen in Krisen und der Organisation dieser Hilfen befassen.⁴ Ein weiterer Leitsatz befasst sich mit Billigkeitsleistungen an Unternehmen in Krisen.⁵

Mit diesem Bericht gibt der Bundesrechnungshof Empfehlungen an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Vorbereitung auf künftige Krisen und krisenbedingte finanzielle Hilfen des Bundes zur Stabilisierung der Wirtschaft. Hierbei soll ein Regelungsrahmen für künftige Stabilisierungsmaßnahmen skizziert werden. Ferner soll aufgezeigt werden, wie der Mechanismus des WSF-Corona und der Abschnitt 2 Teil 2 „Stabilisierungsmaßnahmen“ des StFG weiter genutzt werden könnte.

2 StFG als Blaupause für zukünftige Maßnahmen

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, dass der Mechanismus des WSF-Corona für die Stabilisierung volkswirtschaftlich bedeutender Unternehmen grundsätzlich geeignet war. Dies zeigen die erfolgreichen Stabilisierungsmaßnahmen.⁶ Die stabilisierten Unternehmen sind weiter volkswirtschaftlich bedeutend und sichern eine Vielzahl von Arbeitsplätzen. Mit dem Mechanismus des WSF-Corona wurden auch erhebliche Erlöse erzielt, insbesondere aus den großen Stabilisierungsmaßnahmen. Daher eignet er sich als Blaupause für zukünftige Stabilisierungsmaßnahmen für Unternehmen in wirtschaftlichen Krisen.

Bevor der Deutsche Bundestag einen Krisenfall feststellt, sollten bereits grundlegende Entscheidungen zu einem Mechanismus zur Wirtschaftsstabilisierung getroffen werden. Grundsätzlich könnten hierfür die Funktionen des durch § 15 StFG eingerichteten WSF-Corona und die in Abschnitt 2 Teil 2 des StFG geregelten Stabilisierungsmaßnahmen erhalten bleiben. Das StFG könnte so nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes weiter zur Stabilisierung der Wirtschaft in künftigen Krisen genutzt werden.

⁴ BWV-Leitsatz Nummer 01/19: Wirtschaftsstabilisierung: Kapitalstärkung von Unternehmen in Krisen vom 6. Februar 2024 und BWV Leitsatz Nummer 01/24: Wirtschaftsstabilisierung: Haushalt, Organisation und Steuerung vom 12. Dezember 2024.

⁵ BWV-Leitsatz Nummer 01/18: Wirtschaftsstabilisierung: Billigkeitsleistungen für Unternehmen in Krisen vom 6. Februar 2024.

⁶ Elf Unternehmen haben die Unterstützung des WSF bereits vollständig zurückgezahlt. Insgesamt erzielte der WSF-Corona aus den Stabilisierungsmaßnahmen Sondererlöse von 1,04 Mrd. Euro sowie Zinserträge von insgesamt 455 Mio. Euro (Stand 30. April 2026).

Ziel wäre, einen gesetzlichen Rahmen für die Stabilisierung von Unternehmen in Krisen zu schaffen, der es ermöglicht, die finanziellen Mittel des Bundes schnell, gezielt und wirtschaftlich einzusetzen. Vorteil dieser Ausgestaltung ist, dass die grundsätzlichen Regeln und Rahmenbedingungen für Stabilisierungsmaßnahmen allen Unternehmen frühzeitig bekannt wären. Die Unternehmen könnten sich so darauf einstellen, welche Art finanzieller Hilfe des Bundes sie im Krisenfall erwarten können und welche nicht. Sie könnten gegebenenfalls eine eigene Vorsorge treffen. Auch alle beteiligten Entscheidungsinstanzen in Parlament, Bundesregierung und öffentlicher Verwaltung könnten sich frühzeitig auf die möglichen Stabilisierungsmaßnahmen einstellen. Dies trägt zu einer höheren Resilienz der Verwaltungen bei. Sie können sich auf der Grundlage des dann vorhandenen Regelwerks für die finanzielle Stabilisierung von Unternehmen in Krisen besser auf mögliche Krisenszenarien vorbereiten und gezielter agieren.

Der Zweck des WSF-Corona ist bereits jetzt weit gefasst und seine Mechanismen könnten daher im StFG erhalten bleiben. Bezüge zur Corona-Krise müssten jedoch bereinigt werden. Insbesondere die Regelungen zum finanziellen Volumen, zur Laufzeit sowie zum Kreis der anspruchsberechtigten Unternehmen sollten aus ihm entfernt werden, da diese im Krisenfall parlamentarisch beschlossen werden müssten. Diese Regelungen sollten in einem entsprechenden Ergänzungsgesetz festgelegt werden.

Im StFG wäre auch zu klären, welche formelle Ausgestaltung ein künftiger Mechanismus zur Wirtschaftsstabilisierung haben soll. Der WSF-Corona wurde in Form eines Sondervermögens errichtet. Da Sondervermögen eine Ausnahme von elementaren Haushaltsgrundsätzen darstellen, die dem Schutz des parlamentarischen Budgetrechts dienen, sollte an ihre Gründung ein strenger Maßstab angelegt werden. Es müssen besonders schwerwiegende Gründe für ihre Errichtung sprechen.⁷ Liegen diese nicht vor, bedarf es keiner Rechtsform außerhalb des Bundeshaushalts. Die Mechanismen des WSF-Corona bedürfen aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht zwingend der Operationalisierung in einem Sondervermögen.

Die zur Finanzierung der Stabilisierungsmaßnahmen erforderlichen Mittel können aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch im Bundeshaushalt veranschlagt werden. Dies entspricht dem vom Haushaltsrecht vorgesehenen Regelfall der Finanzierung über den Bundeshaushalt, etwa mit einem eigenen Kapitel in einem Einzelplan.

Für den WSF-Corona musste kein Wirtschaftsplan aufgestellt werden. Nach der WSF-Durchführungsverordnung erstellte die Bundesrepublik Deutschland - Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) für den WSF-Corona einen Jahresabschluss und einen Lagebericht nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Handelsgesetzbuchs (HGB) auf. Die Rechnungslegung in Anlehnung an das HGB war für das Monitoring der Maßnahmen und die entsprechende Berichterstattung vorteilhaft. Ein

⁷ Bericht des Bundesrechnungshofes an das BMF über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel vom 25. August 2023, Gz.: I 2 - 0002060.

künftiger Mechanismus zur Wirtschaftsstabilisierung könnte regulär über den Bundeshaushalt bewirtschaftet werden. Dies gilt auch für die Rechnungslegung. Spezifische Berichtspflichten könnten vorgesehen werden.

Der Bundesrechnungshof stellt nachfolgend seine wichtigsten Prüfungserkenntnisse aus den Stabilisierungsmaßnahmen des WSF-Corona dar. Diese sind insbesondere zur Vorbereitung auf die Gewährung finanzieller Hilfen des Bundes zur Stabilisierung der Wirtschaft in einer möglichen neuen Krise relevant. Er hat dabei auch Erkenntnisse aus den nicht erfolgreich abgeschlossenen Stabilisierungsmaßnahmen genutzt.⁸ Die Empfehlungen beziehen sich dabei auch auf das Handeln der Bundesregierung.

3 Parlamentarische Entscheidungen im Krisenfall

In einem künftigen Krisenfall muss der Deutsche Bundestag den Krisenfall feststellen. So kann er den Mechanismus zur Wirtschaftsstabilisierung aktivieren, um bestimmte Wirtschaftsbereiche finanziell stabilisieren zu können. Sofern die Architektur des durch § 15 StFG eingerichteten Wirtschaftsstabilisierungsmechanismus grundsätzlich erhalten bleibt, sind dann insbesondere Entscheidungen zu folgenden Punkten und zur Ausgestaltung des Instrumentariums notwendig:

Finanzielles Volumen

Das finanzielle Volumen sollte sich am Bedarf orientieren. Dazu sollte vorab und schnellstmöglich eine verlässliche Datenbasis aufgebaut werden. Diese ist notwendig, um den Bedarf der Unternehmen für Wirtschaftsstabilisierungen tragfähig abzuschätzen. Sie ist aber auch notwendig, um einen angemessenen haushaltsrechtlichen und institutionellen Rahmen für Wirtschaftsstabilisierungen und deren Finanzvolumen festzulegen. Es sollte dabei auch vorweg einfließen, ob und inwieweit die Länder an der Finanzierung zu beteiligen sind. Dies gilt insbesondere, wenn Stabilisierungsmaßnahmen auch in erheblichem Umfang im Interesse einzelner Länder liegen, beispielsweise weil stabilisierte Unternehmen auch regionalpolitische Zwecke erfüllen.

⁸ Neun Unternehmen, die ihre Stabilisierungsmaßnahme noch nicht zurückgeführt haben, befinden sich im Insolvenzverfahren. Insgesamt erfolgten bei zwölf Unternehmen teilweise oder vollständige Abschreibungen von 1,3 Mrd. Euro auf die Stabilisierungsmaßnahmen.

Laufzeit

Stabilisierungsmaßnahmen sollten nicht auf Dauer angelegt sein. Sie sollten die voraussichtliche Dauer der Krise und die dadurch eingeschränkte wirtschaftliche Tätigkeit angemessen berücksichtigen. Sie sind zeitlich angemessen zu begrenzen.

Kreis der anspruchsberechtigten Unternehmen

Ein Kernelement der Wirtschaftsordnung in Deutschland ist der freie Wettbewerb. Der Marktaustritt einzelner Unternehmen aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten ist Teil des Wettbewerbs. Stabilisierungsmaßnahmen zur Krisenbewältigung sollen deshalb nur Unternehmen gewährt werden, die unverschuldet und krisenbedingt in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind. Der Bund sollte zudem ein wichtiges Interesse an der Stabilisierung des Unternehmens haben. Wer Zugangsberechtigung zu den Hilfen des WSF hat, wäre im Fall einer Krise daher neu und krisenangepasst zu definieren.

Instrumente

Mit Rekapitalisierungen und Garantien konnte der WSF-Mechanismus Unternehmen unmittelbar unterstützen. Instrumente zur Rekapitalisierung, wie beispielsweise Beteiligungen, stille Beteiligungen und Nachrangdarlehen haben sich für die Stabilisierung von Unternehmen bewährt.

Garantien wurden vom WSF-Corona zwar keine vergeben. Dies lag aber insbesondere daran, dass mit der Ausweitung des Großbürgschaftsprogramms ein paralleles Instrument mit ähnlichen Leistungen bestand und vorrangig genutzt wurde. Garantien können aber ebenfalls zweckmäßig sein, um Unternehmen in einer Krise zu stabilisieren. Als Eventualverbindlichkeit sind Garantien zunächst „haushaltsschonend“. Allerdings besteht das Risiko, dass der Bund später aus der Garantie in Anspruch genommen werden könnte. Garantien darf der Bund daher nicht übernehmen, wenn er mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer Inanspruchnahme rechnen muss.

Beide Instrumente sind grundsätzlich geeignet, um im Krisenfall Unternehmen zu stabilisieren. Sie sollten im Krisenfall zu ggf. geplanten oder vorhandenen finanziellen Hilfen der Länder klar und eindeutig abgegrenzt werden.

Rekapitalisierungen und Garantien sind insbesondere Billigkeitsleistungen vorzuziehen. Billigkeitsleistungen sind finanzielle Leistungen des Bundes, auf die kein rechtlicher Anspruch besteht. Mit ihnen sollen entstandene Schäden und Nachteile ausgeglichen oder abgemildert werden. Eine Rückzahlung ist nicht vorgesehen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollte der Bund erst dann Billigkeitsleistungen gewähren, wenn

alle anderen Möglichkeiten des Schadensausgleiches ausgeschöpft sind, beispielsweise rückzahlbare Leistungen des Bundes.

Die Durchführung der Corona-Unternehmenshilfen⁹, die als Billigkeitsleistungen ausgereicht wurden, lag bei den Ländern. Mit dem Verzicht auf Billigkeitsleistungen könnten Probleme wie uneinheitliche Rechtsauslegung durch die Bewilligungsbehörden der Länder, Abgrenzungsprobleme zu rückzahlbaren Leistungen oder mangelhafte Kontrollen und Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen vermieden werden.

Im Krisenfall sollten daher vorrangig rückzahlbare Leistungen oder Garantien als Instrumente der Wirtschaftsstabilisierung vorgesehen werden.

4 Entscheidungsgrundlagen verbessern

Mit dem Mechanismus des WSF-Corona sollten Unternehmen der Realwirtschaft in Krisenzeiten stabilisiert werden. Voraussetzung war, dass deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt gehabt hätte. Neben diesen volkswirtschaftlichen Voraussetzungen bestehen im StFG auch zahlreiche betriebswirtschaftliche Bedingungen, unter anderem:

- Das Unternehmen weist Liquiditätsengpässe oder Bedarf für eine Stärkung der Kapitalbasis auf (§§ 16 Absatz 1 StFG, 22 Absatz 1 StFG).
- Dem Unternehmen stehen keine anderweitigen Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung (§ 25 Absatz 1 Satz 1 StFG).
- Der Grundsatz des möglichst sparsamen und wirtschaftlichen Einsatzes der Mittel des WSF-Corona wird bei der Entscheidung berücksichtigt (§ 20 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 StFG).
- Durch die Stabilisierungsmaßnahme besteht eine klare eigenständige Fortführungsperspektive des Unternehmens nach Überwindung der Pandemie (§ 25 Absatz 1 Satz 2 StFG).
- Die Dringlichkeit des Antrags des Unternehmens wird bei der Entscheidung berücksichtigt (§ 20 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 StFG).
- Unternehmen, die Stabilisierungsmaßnahmen des WSF-Corona in Anspruch nehmen, müssen die Gewähr für eine solide und umsichtige Geschäftspolitik bieten (§ 25 Absatz 2 Satz 1 StFG).

⁹ Die Corona-Unternehmenshilfen waren Hilfsprogramme des Bundes zugunsten der Wirtschaft in der Corona-Krise. Aus dem Bundeshaushalt wurden rund 78 Mrd. Euro für Corona-Unternehmenshilfen ausgezahlt.

Die einzelnen Voraussetzungen für Stabilisierungsmaßnahmen hält der Bundesrechnungshof für zweckmäßig. Allerdings hat er bei seinen Prüfungen festgestellt, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für Stabilisierungsmaßnahmen mit unbestimmten Rechtsbegriffen beschrieben waren: Was sind beispielsweise „erhebliche Auswirkungen“? Wann bestehen keine „anderweitigen Finanzierungsmöglichkeiten“?

Um diese unbestimmten Rechtsbegriffe auszulegen, schuf die Bundesregierung mit einem Prüfkatalog eine Grundlage für eine einheitliche Rechtsanwendung. Solche Prüfkataloge können sinnvoll sein, um eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten. Allerdings müssen dafür die Zugangsvoraussetzungen eindeutig und widerspruchsfrei beschrieben und überprüfbar sein. Dies war aber nicht der Fall, da in dem Prüfkatalog unbestimmte Rechtsbegriffe mit weiteren unbestimmten Rechtsbegriffen beschrieben wurden.

Empfehlung Entscheidungsgrundlagen

Die im StFG festgelegten Voraussetzungen für den Zugang zu Stabilisierungsmaßnahmen sollten auch in künftigen Krisen Bestand haben.

Die Bundesregierung sollte unbestimmte Rechtsbegriffe, die diese Voraussetzungen beschreiben, eindeutig festlegen und nachprüfbar dokumentieren. So können Fehlentscheidungen vorgebeugt und eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleistet werden.

Art und Höhe der Stabilisierungsmaßnahme sollten die Bedeutung des Unternehmens für die Wirtschaft, die Dringlichkeit, die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und den Wettbewerb widerspiegeln.

5 Fortführungsperspektive als zentrale Voraussetzung

Der Gesetzgeber verlangte in § 25 Absatz 1 Satz 2 StFG für die antragstellenden Unternehmen eine „klare eigenständige Fortführungsperspektive nach Überwindung der Pandemie“. Die Bundesregierung musste deshalb vor einer Stabilisierungsmaßnahme prüfen, ob eine klare eigenständige Fortführungsperspektive für das Unternehmen absehbar war. Unternehmen, bei denen dies nicht absehbar war, durften nicht unterstützt werden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass diese Voraussetzung nicht in allen Fällen erfüllt war. So stellte die Bundesregierung beispielsweise in einem Fall eine Abwicklungsperspektive der Fortführungsperspektive im Sinne des StFG gleich. In anderen Fällen bestätigte die Bundesregierung für mehrere Stabilisierungsmaßnahmen eine klare eigenständige Fortführungsperspektive anhand von Hilfskriterien. Sie leitete die Fortführungsperspektive beispielsweise aus „zukunftsfähigen Unternehmensplanungen“ ab. Diese Planungen hatte sie jedoch selbst als „mit erheblichen Risiken behaftet“, „mit signifikanten Planerreichungsrisiken“ oder mit „erheblichen Planunsicherheiten“ eingestuft. In weiteren Fällen knüpfte sie die Fortführungsperspektive u. a. an einen „angemessenen Gesellschafterbeitrag“ oder verlangte „Sicherheiten“, um eine Fortführungsperspektive herzuleiten. Dies birgt die Gefahr, dass Unternehmen unterstützt werden, die über eine Krise hinaus keine Fortführungsperspektive haben. Folge wäre ein Verlust der finanziellen Hilfen des Bundes.

Der Bundesrechnungshof hält die klare und eigenständige Fortführungsperspektive für eine geeignete, zentrale Voraussetzung, um über Stabilisierungsmaßnahmen zu entscheiden. Allerdings muss sichergestellt sein, dass die Definition der klaren und eindeutigen Fortführungsperspektive nicht ausgedehnt wird. Unternehmen sollten nicht unterstützt werden, wenn sie nicht über eine Fortführungsperspektive verfügen oder diese nur durch Zuhilfenahme von Hilfskriterien erreicht wird.

Empfehlung: Fortführungsperspektive

Für Stabilisierungsmaßnahmen in künftigen Krisen sollte die klare und eindeutige Fortführungsperspektive eine zentrale gesetzliche Zugangsvoraussetzung sein. Die Bundesregierung muss diese Voraussetzung möglichst nachvollziehbar prüfen und dokumentieren.

6 Risikoangemessenes Entgelt für Stabilisierungsmaßnahmen

Die Rekapitalisierungsmaßnahmen des WSF-Corona mussten zurückgezahlt werden. Der Bundesrechnungshof befürwortet diesen haushaltsschonenden Ansatz. Zum einen stehen die Mittel aus den Rückzahlungen wieder für zukünftige Maßnahmen zur Verfügung. Zum anderen können die Rückzahlungen genutzt werden, um die aufgenommenen Kredite zu tilgen. Daher sind rückzahlbare Rekapitalisierungsmaßnahmen Billigkeitsleistungen oder anderen nicht rückzahlbaren Zuwendungen für die Unterstützung von Unternehmen vorzuziehen.

Für Stabilisierungsmaßnahmen war nach dem StFG als Gegenleistung ein angemessenes Entgelt¹⁰ zu vereinbaren.¹¹ Ein angemessenes Entgelt für die Stabilisierungsmaßnahmen sollte das Risiko des Stabilisierungsmechanismus abbilden. Für Stabilisierungsmaßnahmen mit einem höheren Risiko sollte folglich auch ein höheres Entgelt festgelegt werden. Zudem haben die Unternehmen einen Anreiz, möglichst schnell die staatliche Unterstützung zurückzuführen. Die Bundesregierung führte, nach dem das Entgelt der ersten Stabilisierungsmaßnahmen des WSF-Corona in einem Verhandlungsverfahren festgelegt wurde, ein Modell hierfür ein. Der Bundesrechnungshof befürwortet dies, weil es hilft, ein transparentes, risikobasiertes und gleichmäßiges Verwaltungshandeln zu erreichen. Er hat allerdings bei einer querschnittlichen Auswertung nach dem Modell von 27 Stabilisierungsmaßnahmen festgestellt, dass das Modell in der Praxis zu komplex und fehleranfällig war. Daher lieferte es nicht in jedem Fall ein dem Risiko angemessenes Entgelt. Dies führte dazu, dass die Entgelte für die gewährten Stabilisierungsmaßnahmen intransparent und teilweise unplausibel waren. So wurden teilweise gleichgelagerte Fälle mit einem ähnlichen Risiko unterschiedlich bewertet.

Der WSF-Mechanismus konnte durch die Mittelzuflüsse aus den Rückzahlungen sowie den Entgelten Verluste aus nicht erfolgreichen Stabilisierungsmaßnahmen ausgleichen. Dadurch wurden die Risiken für den Bundeshaushalt verringert.

Empfehlung: Entgelt für Stabilisierungsmaßnahmen

Für Stabilisierungsmaßnahmen in künftigen Krisen sollte ein dem Risiko angemessenes Entgelt vereinbart werden. Die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel bei der Bemessung des Entgelts im WSF-Corona, insbesondere die fehleranfällige Komplexität, sollten für die Zukunft behoben werden.

Bei Stabilisierungsmaßnahmen für mehrere Unternehmen befürwortet der Bundesrechnungshof den Einsatz eines standardisierten Modells zur Festlegung des Entgelts, um ein gleichmäßiges Verwaltungshandeln sicherzustellen. Die grundsätzliche Verpflichtung, Rekapitalisierungsmaßnahmen zurückzuzahlen, sollte auch bei künftigen Krisen beibehalten werden.

¹⁰ In der Regel bestand das Entgelt aus Zinszahlungen.

¹¹ § 21 Absatz 1 Satz 3 StFG: Für die Übernahme von Garantien ist eine angemessene Gegenleistung zu erheben;
§ 22 Absatz 1 Satz 3 StFG: Für die Rekapitalisierung ist eine angemessene Vergütung zu vereinbaren.

7 Vergütungsbeschränkungen für Organmitglieder

Eine parlamentarische Anforderung an Stabilisierungsmaßnahmen bestand darin, die Vergütungen der Organe stabilisierter Unternehmen zu begrenzen. Auch die EU-Kommission legte Beschränkungen der Managementvergütung fest.¹² Die Bundesregierung konkretisierte diese Vorgaben in der WSF-Durchführungsverordnung, in der sie u. a. variable Vergütungen untersagte. Die Rahmenverträge mit den Unternehmen zu den Stabilisierungsmaßnahmen enthalten entsprechende Bestimmungen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass bei einigen Stabilisierungsmaßnahmen trotz des Verbotes variable Vergütungen an Organe stabilisierter Unternehmen gezahlt wurden. Solche Zahlungen erfolgten insbesondere, wenn eine Anpassung bestehender Verträge, die vor der Stabilisierungsmaßnahme vereinbart wurden, durch die jeweiligen Organe des Unternehmens nicht akzeptiert wurde.

Die Begrenzung der Managementvergütung stößt daher bei bestehenden Vertragsverhältnissen an Grenzen. Bereits im Vorfeld der Stabilisierungsmaßnahme geschlossene Vereinbarungen über variable Vergütungen können ohne Zustimmung des Managements nicht versagt werden. Dadurch läuft das Verbot von variablen Vergütungen ins Leere, soweit diese Zustimmung ausbleibt.

Empfehlung: Vergütungsbeschränkungen

Die Bundesregierung sollte bei künftigen Stabilisierungsmaßnahmen Anreize und Maßnahmen prüfen, um Vergütungsbeschränkungen auch bei bestehenden Vereinbarungen durchzusetzen. Dies können beispielsweise die Prüfung bestehender Vergütungsvereinbarungen, ein Verbot des Abschlusses solcher Vereinbarungen ab Antragstellung oder Veröffentlichungspflichten sein.

¹² Änderung des Befristeten Rahmens für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 (2020/C 164/03) vom 13. Mai 2020, Textziffer 78 und Staatliche Beihilfe SA.56814 (2020/N) – Deutschland – COVID-19-Maßnahmen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds vom Juli 2020, Textziffer 76.

8 Risikomanagement, Berichterstattung und Erfolgskontrollen etablieren

Stabilisierungsmaßnahmen für Unternehmen in Krisen sind grundsätzlich mit hohen Risiken behaftet. Aus diesem Grund müssen die Zugangsvoraussetzungen intensiv geprüft werden. Während der Laufzeit der Stabilisierungsmaßnahmen ist dann ein aktives Risikomanagement erforderlich. Es kann wesentlich zum Erfolg der Maßnahme beitragen, da es ein Gegensteuern ermöglicht, wenn eine Zielverfehlung droht. Das aktive Risikomanagement ist daher unverzichtbarer Bestandteil einer begleitenden Erfolgskontrolle.

Mit dem Monitoring der Stabilisierungsmaßnahmen beauftragte die Bundesregierung beim WSF-Corona die Finanzagentur. Die Finanzagentur berichtet der Bundesregierung mittels eines Berichtswesens umfangreich zu den aus dem Monitoring gewonnenen Erkenntnissen. Durch das Berichtswesen erhalten die verantwortlichen Ministerien einen Überblick über diejenigen Maßnahmen, bei denen das Risiko einer Zielverfehlung besteht. Sie haben so die Möglichkeit, mit den Unternehmen an geeigneten Lösungen zu arbeiten, um die Zielerreichung der Stabilisierungsmaßnahme zu sichern. Grundlage für das Berichtswesen der Finanzagentur sind die in den Verträgen mit den Unternehmen verankerten Berichtspflichten. Die Berichte der Finanzagentur dienen auch als Grundlage für die Unterrichtung des parlamentarischen Bundesfinanzierungsgremiums. Sie werden zudem durch die Finanzagentur dafür genutzt, einen Jahresabschluss und einen Lagebericht nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des HGB aufzustellen. Diese werden genutzt, um Transparenz gegenüber Parlament und Öffentlichkeit herzustellen.

Das StFG benennt explizit den Grundsatz des möglichst sparsamen und wirtschaftlichen Einsatzes der Mittel des WSF.¹³ Es fordert, dass sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. In der Planungsphase von Stabilisierungsmaßnahmen sind daher angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen das haushaltsrechtliche Instrument, um diese Anforderungen zu erfüllen. Dort müssen überprüfbare Ziele und Kriterien für die Erfolgskontrollen festgelegt werden. Nur so kann eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle sinnvoll gelingen.

Um aus dem Verlauf und den Ergebnissen einer Stabilisierungsmaßnahme Schlüsse für die Zukunft ziehen zu können, sind Erfolgskontrollen von Bedeutung. Daher sollten verpflichtende begleitende sowie abschließende Erfolgskontrollen für Stabilisierungsmaßnahmen im StFG verankert werden.

¹³ § 20 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 StFG.

Empfehlung: Risikomanagement, Berichterstattung und Erfolgskontrolle

Die Bundesregierung sollte auch bei künftigen Stabilisierungsmaßnahmen Berichtspflichten in den Verträgen festlegen. Diese Informationen sollten für das aktive Risikomanagement und die Berichterstattung genutzt werden.

Die Bundesregierung sollte bei künftigen Stabilisierungsmaßnahmen bereits in der Planungsphase überprüfbare Ziele sowie Kriterien und Verfahren für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen festlegen. Stabilisierungsmaßnahmen sollten, nachdem sie beendet sind, einer abschließenden Erfolgskontrolle unterzogen werden. Dies gilt sowohl für die einzelnen Maßnahmen als auch für den Mechanismus als Ganzes. Dies sollte gesetzlich verpflichtend vorgesehen werden.

9 Kompetenzen erhalten

Die Zugangsvoraussetzungen wurden beim WSF-Corona durch die Ministerien in Zusammenarbeit mit externen Beratern geprüft. Die Verhandlungen mit den Unternehmen über die Ausgestaltung der Stabilisierungsmaßnahmen führten die Ministerien und die Finanzagentur ebenfalls unterstützt durch externe Berater. Die Ministerien bereiteten auch die Entscheidung über Stabilisierungsmaßnahmen durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Ausschuss vor.¹⁴ Mit der Verwaltung des WSF-Corona sowie dem Monitoring der Stabilisierungsmaßnahmen hat die Bundesregierung die Finanzagentur beauftragt. Die Bundesregierung benötigte beim WSF-Corona aber auch bei den typischerweise in einer Krise erforderlichen Kompetenzen wie Krisenkommunikation, IT-Unterstützung, Datenaustausch und Organisation externe Unterstützung.

Um bei künftigen Stabilisierungsmaßnahmen möglichst schnell reagieren zu können, sollte ein genereller Projektplan erarbeitet werden. Welche typischerweise erforderlichen Kompetenzen stehen bereits in den Ministerien oder der Finanzagentur und anderen Bundesinstitutionen zur Verfügung? Mithilfe eines frühzeitigen Projektplans und der Festlegung benötigter Kompetenzen und Personalkapazitäten kann dann entschieden werden, welche Leistungen der Bund selbst erbringen kann und für welche Leistungen externe Unterstützung notwendig ist.

Weiterhin wurden für die Prüfung der Zugangsvoraussetzungen, die Ausgestaltung der Verträge sowie das Monitoring bei den Ministerien und bei der Finanzagentur

¹⁴ § 20 StFG.

Kompetenzen aufgebaut. Diese personellen Erfahrungen sollten für künftige Stabilisierungsmaßnahmen genutzt werden.

Empfehlung: Kompetenzen erhalten

Die Bundesregierung sollte aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen für Wirtschaftsstabilisierungen in Krisen schaffen. Dabei sollte sie auch personell auf Erfahrungen aus vergangenen Krisen zurückgreifen können. Sie sollte prüfen, welche typischerweise erforderlichen Kompetenzen bereits in den Ministerien zur Verfügung stehen und welche aus anderen Bundesinstitutionen zur Verfügung gestellt werden können (Krisenkommunikation, IT-Unterstützung, Datenaustausch, Organisation, Personal). Bereits vorhandene Konzepte und Kompetenzen sollten bei künftigen Stabilisierungsmaßnahmen genutzt werden.

10 Zusammenfassende Stellungnahme des BMF und des BMWF

Das BMF und das BMWF legten in ihrer mit der Finanzagentur abgestimmten Stellungnahme dar, dass der WSF-Corona-Mechanismus grundsätzlich als Vorlage für finanzielle Hilfen des Bundes zur Stabilisierung der Wirtschaft auch in anderen Krisen geeignet sei. Sie teilen die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass der WSF-Corona ein geeignetes Kriseninstrument war und seine Mechanismen in zukünftigen Krisen als Blaupause dienen können.

Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes, einen allgemeinen gesetzlichen Rahmen für die Stabilisierung von Unternehmen in Krisen zu schaffen, bedürfe einer eingehenden Prüfung. Insbesondere seien folgende Aspekte zu beleuchten:

- Möglicherweise schränke ein „vorsorgliches“ Gesetz die Flexibilität des Gesetzgebers zum Krisenzeitpunkt ein. Es sei zudem fraglich, ob ein Hilfsinstrument ohne Kenntnis der Einzelheiten und genauen wirtschaftlichen Krisenfolgen sinnvoll abstrakt und den rechtlichen Anforderungen entsprechend abgebildet werden könne.
- Staatliche Krisenhilfen seien regelmäßig auch Beihilfen nach europäischem Recht. Diese unterliegen besonderen europarechtlichen Anforderungen und sind im Regelfall genehmigungsbedürftig. Ein gesetzlich allgemein verankertes Hilfsinstrument wecke möglicherweise Erwartungen, insbesondere der Wirtschaft, obwohl die Entscheidungshoheit nicht allein beim Bund liegt.

Aus Sicht des BMF und BMWF sei eine rückblickende Auswertung der gewährten Maßnahmen erforderlich, um das Kriseninstrument fortzuentwickeln und zu optimieren. Hierzu gehöre, die gesetzlichen Regelungen und deren praktische Umsetzung zu prüfen. Der bereits laufende Prozess der Evaluation und Analyse des WSF-Corona sei insoweit geeignet, Optimierungspotenzial zu identifizieren und die Erfahrungen für zukünftige Krisen nutzbar zu machen. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gäben zusätzliche wichtige Impulse und würden strukturiert und detailliert geprüft.

11 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ausführungen des BMF und des BMWF zur Kenntnis. Er erwartet, dass die Ministerien über die Ergebnisse der rückblickenden Auswertung der Maßnahmen berichten. Deren Ergebnisse sollten bei der Ausgestaltung künftiger Hilfsinstrumente in Krisen berücksichtigt werden.

Ehmann

Dr. Keller

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.