

Leitsätze 01 Finanzen/Haushalt/Bewirtschaftung

Leitsatz 01/18 Wirtschaftsstabilisierung: Billigkeitsleistungen für Unternehmen in Krisen

Leitsätze

(1) Billigkeitsleistungen können gewährt werden, um krisenbedingte Schäden oder Nachteile bei Unternehmen auszugleichen oder zu mildern. Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen gelten auch für die Stabilisierung von Unternehmen in Krisen. Es muss klar bestimmt werden, welche Art von Schaden durch die Krise entstanden ist. Außerdem ist festzulegen, in welchem Umfang der Schaden durch eine Billigkeitsleistung des Bundes unter Berücksichtigung der Zuständigkeit anderer Gebietskörperschaften ausgeglichen werden soll. Auf dieser Grundlage kann die Höhe der Entschädigungsleistung sachgerecht bestimmt werden. Die Definition des Schadens, die Berechnung der Hilfen und das Antragsverfahren muss der Bund so gestalten, dass unangemessen hohe Entschädigungen ausgeschlossen sind und eine Selbstbeteiligung der Geschädigten im Regelfall vorgesehen ist.

(2) Sofern in Krisen ein Schaden oder ein Nachteil durch ein Ereignis eintritt, das für die Verwaltung vorhersehbar ist, hat diese zu prüfen, ob für die Leistungsgewährung anstelle einer Billigkeitsleistung eine eigene gesetzliche Grundlage geboten ist. Neben der Vorhersehbarkeit für die Verwaltung kann auch das finanzielle Volumen des Schadenausgleichs eine gesetzliche Grundlage rechtfertigen.

(3) Um in Krisen schnell zu reagieren, kann es erforderlich sein, dass der Bund Billigkeitsleistungen bereits dann gewährt, wenn Art und Höhe des Schadens noch nicht feststehen, sondern mithilfe einer Prognose bestimmt werden. Soweit er prognostizierte Schäden zulässt, sollte er zunächst Abschlagszahlungen mittels vorläufiger Bescheide gewähren. Der tatsächlich eingetretene Schaden muss im Nachhinein belegt werden. Der Nachweis des Schadens und der abschließende Bescheid über die Billigkeitsleistung sollen möglichst frühzeitig nach Schadenseintritt vorliegen.

(4) Bei der Ausgestaltung von Billigkeitsleistungen gilt es, diese sachlich oder zeitlich klar und eindeutig von gleichartigen landesfinanzierten Hilfen und anderen krisenbedingten finanziellen Hilfen des Bundes abzugrenzen. Eventuelle Anrechnungsregelungen müssen eindeutig sein. Bevor der Bund Billigkeitsleistungen gewährt, müssen zunächst andere Möglichkeiten des Schadensausgleichs ausgeschöpft sein, beispielsweise private Vorsorgeleistungen. Billigkeitsleistungen sollten gegenüber anderen rückzahlbaren Leistungen des Bundes oder Leistungen der Länder subsidiär sein. Der Bund sollte ggf. für eine Finanzierungsbeteiligung der Länder sorgen.

Hintergründe

Die Corona-Unternehmenshilfen waren Hilfsprogramme des Bundes zugunsten der Wirtschaft in der Corona-Krise. Mit ihnen sollten hohe Umsatzeinbrüche aufgrund von Betriebs-schließungen und -einschränkungen ausgeglichen und so die wirtschaftliche Existenz dieser Betriebe gesichert werden. Die Corona-Unternehmenshilfen richteten sich zunächst an kleine und mittlere Unternehmen, Soloselbstständige und Angehörige der Freien Berufe. Im Verlauf der Krise wurden sie auch für größere Unternehmen geöffnet. Sie wurden nahezu vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert. Die Durchführung der Programme lag bei den Ländern.

Die Corona-Unternehmenshilfen wurden als Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO gewährt. Konkretisierende und für die Verwaltung bindende Vorgaben ergeben sich aus den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO).

Der Bundesrechnungshof hat mehrere Prüfungen zu den Corona-Unternehmenshilfen durchgeführt. Die gewonnenen Prüfungserkenntnisse erlauben auch Hinweise und Empfehlungen für die künftige Gewährung von Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO als Instrument krisenbedingter Wirtschaftsstabilisierung.

(1) Nach den VV zu § 53 BHO sind Billigkeitsleistungen finanzielle Leistungen des Bundes, auf die kein Anspruch besteht. Mit ihnen sollen entstandene Schäden und Nachteile ausgeglichen oder abgemildert werden.¹ Der Zweck der Billigkeitsleistungen, die leistungsbegrün-

¹ VV Nummer 1 zu § 53 BHO.

denden Voraussetzungen einschließlich ihres Nachweises und die Höhe der Entschädigungsleistung sind grundsätzlich in allgemeinen Richtlinien, sogenannten Billigkeitsrichtlinien, zu regeln.² Die Höhe der Entschädigungsleistung muss in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe des eingetretenen Schadens stehen. Im Regelfall ist eine Selbstbeteiligung der Geschädigten vorzusehen.³ In vielen Ländern gibt es keine der VV zu § 53 BHO entsprechende Verwaltungsvorschrift.

Zur Durchführung der Corona-Unternehmenshilfen schloss der Bund mit den Ländern einheitliche Verwaltungsvereinbarungen mit Vollzugshinweisen ab. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass der auszugleichende Schaden in den Verwaltungsvereinbarungen und Vollzugshinweisen teilweise nicht oder nicht eindeutig definiert war. Dies hat zu unangemessen hohen Entschädigungen geführt.

Zudem fehlten stellenweise in den Verwaltungsvereinbarungen und Vollzugshinweisen ausreichende Vorgaben des Bundes zu den Anspruchsvoraussetzungen. Die Länder bewilligten deshalb die Unternehmenshilfen nach unterschiedlichen Maßstäben.

Die Länder entwickelten eigene Corona-Hilfsprogramme. Eine Abfrage des Bayerischen Obersten Rechnungshofes ergab, dass die Länder Anfang des Jahres 2021 Hilfsprogramme und Soforthilfen mit einem Volumen von 34,2 Mrd. Euro aufgelegt hatten.⁴

Der Bund sollte die Vorgaben der VV zu § 53 BHO in die Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern aufnehmen. So kann er die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung von Bundesmitteln sicherstellen, die in Verwaltungsverfahren der Länder ausgezahlt werden. Er sollte zudem für ein bundesweit gleichmäßiges Verwaltungshandeln sorgen. Insbesondere muss er den auszugleichenden Schaden und seine Berechnung nach Art und Höhe eindeutig bestimmen, um unangemessen hohe Entschädigungen zu vermeiden.

(2) Werden Billigkeitsleistungen als Ausgleich für Härten gewährt, die sich aufgrund eines für die Verwaltung vorhersehbaren Ereignisses ergeben, ist zu prüfen, ob hierfür eine gesetzliche Regelung geschaffen werden sollte.⁵ Aus dem Bundeshaushalt wurden rund 78 Mrd. Euro für Corona-Unternehmenshilfen ausgezahlt.

² VV Nummer 2.2 zu § 53 BHO.

³ VV Nummer 2.2.2 zu § 53 BHO.

⁴ Es handelt sich dabei nicht nur um Programme zur Stützung der Wirtschaft, sondern jegliche Hilfsprogramme zur Milderung der Folgen der Corona-Krise.

⁵ VV Nummer 1.1 zu § 53 BHO.

Für die Corona-Unternehmenshilfen hat die Bundesverwaltung eine gesetzliche Regelung nicht geprüft. Sie hat diese lediglich untergesetzlich in Form von Verwaltungsvereinbarungen geregelt. Betriebsschließungen und -einschränkungen waren für die Verwaltung aber ab einem bestimmten Zeitpunkt vorhersehbar, da die Regierungen des Bundes und der Länder deren Umfang und Dauer selbst bestimmten. Auch ein hohes finanzielles Volumen staatlicher Hilfen kann eine gesetzliche Regelung rechtfertigen. In einem Gesetzgebungsverfahren hätte der Gesetzgeber die Möglichkeit, Bedingungen und Höhe eines Schadensausgleichs mitzugestalten, indem er beispielsweise die Voraussetzungen, Mitwirkungspflichten, Erstattungsausschlüsse und den Umfang der Bundesleistung bestimmt.

(3) Billigkeitsleistungen sollten schon aus verwaltungsökonomischen Gründen auf der Grundlage eines zum Zeitpunkt der Antragstellung nachzuweisenden Schadens gewährt werden. Eine Auszahlung auf Basis eines prognostizierten Schadens sollte vermieden werden. Soweit Billigkeitsleistungen wegen krisenbedingter Dringlichkeit auf Grundlage einer Schadensprognose gewährt werden, sollte zunächst ein Abschlag gezahlt werden.

Nach Ablauf des jeweiligen Programms wäre der tatsächlich entstandene Schaden frühzeitig zu belegen und der endgültige Entschädigungsbetrag von der Bewilligungsstelle festzustellen. Zwischen dem Schadensnachweis und dem abschließenden Bescheid über die Billigkeitsleistung einerseits und dem Schaden auslösenden Ereignis andererseits sollte ein angemessener zeitlicher Zusammenhang bestehen.

Die Corona-Unternehmenshilfen wurden auf der Grundlage von Prognosen ausgezahlt. Die Frist für den Nachweis des Schadens wurde mehrmals verlängert, so dass nun zwischen der Auszahlung der Unternehmenshilfen und dem Nachweis des tatsächlich eingetretenen Schadens mehrere Jahre liegen können. Zudem sahen die Verwaltungsvereinbarungen einen Abgleich zwischen Prognose und dem tatsächlich eingetretenen Schaden nicht bei allen Corona-Unternehmenshilfen verpflichtend vor. Es besteht so das Risiko, dass mögliche Rückforderungen nicht mehr durchgesetzt werden können, beispielsweise aufgrund von Insolvenzen oder aus Gründen des Vertrauensschutzes.

(4) Ausgezahlte Landeshilfen konnten teilweise aus einem später in Kraft getretenen Bundesprogramm erstattet werden, soweit die Voraussetzungen für eine Billigkeitsleistung nach

dem Bundesprogramm vorgelegen haben. Daraus ergaben sich Abgrenzungsprobleme sowie aufwendige Verwaltungsverfahren, um im Nachhinein die unterschiedlichen Wirtschaftshilfen voneinander zu trennen. Wirtschaftsförderung fällt regelmäßig in die Zuständigkeit der Länder. Wenn der Bund davon absieht, die Länder an krisenbedingten Wirtschaftshilfen finanziell zu beteiligen, sollte er seine Wirtschaftshilfen zumindest anhand sachlicher Kriterien so ausgestalten und den Zeitraum so festlegen, dass sich keine Überschneidungen mit Länderprogrammen ergeben.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip darf der Bund erst dann Billigkeitsleistungen gewähren, wenn alle anderen Möglichkeiten des Schadensausgleiches ausgeschöpft sind, beispielsweise private Versicherungsleistungen. Billigkeitsleistungen sollten auch gegenüber anderen rückzahlbaren Leistungen des Bundes oder Leistungen der Länder subsidiär sein. Der Bund muss die Länder an der Finanzierung krisenbedingter Wirtschaftshilfen angemessen beteiligen. Er sollte nur insoweit Billigkeitsleistungen gewähren, als andere Gebietskörperschaften hierfür nicht zuständig sind. Dies wäre auch vor dem Hintergrund seiner angespannten Finanzsituation zu erwarten.

Nachdem die Corona-Unternehmenshilfen von großen Unternehmen beantragt werden konnten, kam es auch zu Überschneidungen mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF). Obwohl unzulässig, sah der Bund vor, Kredite aus dem WSF mit Corona-Unternehmenshilfen zu tilgen.

Der Bund sollte daher darauf achten, unterschiedliche Instrumente krisenbedingter Wirtschaftsstabilisierung klar voneinander abzugrenzen und diese Abgrenzung bei Änderungen während des Programmverlaufs beizubehalten.

Anmerkungen

Dieser Leitsatz ergänzt den BWV-Leitsatz 01/19 (Wirtschaftsstabilisierung: Kapitalstärkung von Unternehmen in Krisen).