

Leitsatz 01 Finanzen/Haushalt/Bewirtschaftung

Leitsatz 01/24 - Wirtschaftsstabilisierung: Haushalt, Organisation und Steuerung

Leitsätze

(1) Mit finanziellen Stabilisierungsmaßnahmen kann die Bundesregierung die Wirtschaft und private Haushalte in Krisenzeiten unterstützen. Die Maßnahmen vergangener und aktueller Krisen weisen ähnliche Muster und Rahmenbedingungen auf. Häufig

- **finanziert der Bund Aufgaben, für die auch die Länder zuständig sind,**
- **sind Zuständigkeiten mehrerer Bundesministerien betroffen,**
- **setzt der Bund verschiedene Instrumente zur Kapitalstärkung von Unternehmen ein oder gewährt Billigkeitsleistungen,**
- **beauftragt die Bundesregierung die Länder teilweise mit der Umsetzung der vom Bund finanzierten Stabilisierungsmaßnahmen und**
- **setzen die Länder zusätzlich eigene Hilfsprogramme auf.**

(2) Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass die Finanzierung der krisenbedingten Wirtschaftshilfen zwischen Bund und Ländern angemessen aufgeteilt wird.

(3) Der Bund sollte krisenbedingte Wirtschaftshilfen grundsätzlich spezialgesetzlich regeln und nicht allein auf Grundlage des Haushaltsrechts gewähren.

(4) Die Bundesregierung sollte sich auf Krisensituationen vorbereiten und aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen für Wirtschaftsstabilisierungen in Krisen schaffen. Dabei sollte sie auch personell auf Erfahrungen aus vergangenen Krisen zurückgreifen können.

(5) Im Krisenfall müssen sich die zuständigen Bundesministerien sehr schnell untereinander abstimmen. Auch mit den Ländern muss sich die Bundesregierung auf eine klare Abgrenzung der Aufgaben und der Verantwortlichkeiten verständigen.

(6) Das jeweils federführende Bundesministerium hat sicherzustellen, dass es die

Aufgaben und Maßnahmen sachgerecht koordiniert. Hierzu sollte es insbesondere

- **überprüfbar festlegen, welche krisenbedingten Schäden oder Nachteile durch die Maßnahmen ausgeglichen werden oder welcher Zweck damit erfüllt werden soll.**
- **darauf hinwirken und überprüfen, ob die beteiligten Bundes- und Landesbehörden die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale und Zugangsvoraussetzungen einheitlich auslegen.**
- **eine bundesweit einheitliche Ausgestaltung und Umsetzung sicherstellen, soweit die Bundesregierung die Umsetzung den Ländern überträgt.**
- **für den Nachweis der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der bereitgestellten Haushaltsmittel organisatorische Regelungen und zeitliche Vorgaben festlegen.**

(7) Sofern bei verteilten Zuständigkeiten einem Bundesministerium die Rolle des oder der Beauftragten für den Haushalt (BfdH) für die Bewirtschaftung der für Stabilisierungsmaßnahmen bereit gestellten Haushaltsmittel zugewiesen wird, hat es diese aktiv und umfassend wahrzunehmen. Um seiner Gesamtverantwortung für die Haushaltsführung gerecht zu werden, muss es die haushaltsrechtliche Fachaufsicht nach § 9 BHO ausüben. Sofern es Aufgaben der Bewirtschaftung einzelner Titel an andere Bundesministerien delegiert, hat es als BfdH sicherzustellen, dass

- **die Beträge für den Haushaltsvoranschlag genau ermittelt oder zumindest möglichst genau geschätzt werden. Der oder die BfdH muss nachvollziehen können, inwieweit die Ausgaben für die Stabilisierungsmaßnahmen notwendig sind.**
- **die BfdH der anderen Bundesministerien den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz einhalten und dokumentieren. Hierzu sollte es sich die jeweiligen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlegen lassen.**

Hintergründe

Seit dem Jahr 2020 hat die Bundesregierung verschiedene krisenbedingte Maßnahmen zur Wirtschaftsstabilisierung durchgeführt:

- **Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) wurde von der Bundesregierung im Zusam-**

menhang mit der Corona-Krise im März 2020 eingerichtet. Zweck des WSF war die Stabilisierung von großen Unternehmen der Realwirtschaft, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt hätte. Als Vorbild für den WSF diente der zur Bewältigung der Auswirkungen der Finanzkrise im Jahr 2008 gegründete Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS).

- Die Corona-Unternehmenshilfen waren Hilfsprogramme des Bundes zugunsten der Wirtschaft in der Corona-Krise. Mit ihnen sollten hohe Umsatzeinbrüche aufgrund von Betriebsschließungen und -einschränkungen ausgeglichen und so die wirtschaftliche Existenz dieser Betriebe gesichert werden. Die Corona-Unternehmenshilfen richteten sich zunächst an kleine und mittlere Unternehmen (KMU), 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 Hilfsprogramme übertrug die Bundesregierung den Ländern.
- Im Oktober 2022 richtete die Bundesregierung den WSF neu aus. Der WSF diente nun auch dazu, die Folgen der Energiekrise abzufedern (WSF-Energiekrise).

Neben der Strom- und Gaspreisbremse und den Stabilisierungsmaßnahmen für Uniper SE und SEFE Securing Energy for Europe GmbH finanzierte der WSF-Energiekrise auch Härtefallhilfen für verschiedene Zwecke. Je nach Zielgruppe der Härtefallregelungen wurden die jeweiligen Titel in der WSF-Energiekrise durch das fachlich zuständige Bundesministerium bewirtschaftet. Insgesamt waren sieben Bundesministerien beteiligt. Die Durchführung der Härtefallhilfen übertrugen diese überwiegend den Ländern.

Der Bundesrechnungshof hat die Wirtschaftsstabilisierungsmaßnahmen der Corona-Krise und der Energiekrise geprüft. Die gewonnenen Prüfungserkenntnisse erlauben Hinweise und Empfehlungen für künftige Wirtschaftsstabilisierungsmaßnahmen in Krisen. Aus den Prüfungen der Wirtschaftsstabilisierungsmaßnahmen der Corona-Krise haben wir unsere Erkenntnisse in den Leitsätzen 01/18 Wirtschaftsstabilisierung: Billigkeitsleistungen für Unternehmen in Krisen und 01/19 Wirtschaftsstabilisierung: Kapitalstärkung für Unternehmen in Krisen zusammengefasst.

Der Bundesrechnungshof hat für krisenbedingte Stabilisierungsmaßnahmen zugunsten der Wirtschaft und privater Haushalte mit Blick auf Haushalt, Organisation und Steuerung dar-

über hinaus festgestellt:

(1) Der Bundesrechnungshof hatte der Bundesregierung nach seiner Prüfung der Corona-Überbrückungshilfen empfohlen, die Länder bei krisenbedingten Wirtschaftshilfen angemessen zu beteiligen. Die Bundesregierung hatte dem Bundesrechnungshof gegenüber erklärt, dass es bei künftigen Krisen eine vollständige Bundesfinanzierung bei Wirtschaftshilfen vermeiden will. In der Energiekrise beteiligte die Bundesregierung die Länder jedoch erneut nicht an der Finanzierung. Sowohl bei den Energiepreisbremsen für Gas, Wärme und Strom als auch bei den Härtefallregelungen sah der Bund eine Finanzierungsbeteiligung der Länder nicht vor.

(2) Das BMF und das BMWK orientierten sich beim WSF am FMS. Sie sahen dadurch Vorteile in flexiblen, schnellen und eingespielten Prozessen. Auch einige der maßgeblichen Akteure (Bundesfinanzierungsgremium, KfW, Finanzagentur) hätten bereits beim FMS zusammengearbeitet.

Bei der Prüfung von Beratungs-, Unterstützungs- und sonstigen Dienstleistungen zum WSF hatten wir empfohlen, unabhängig von einer krisenhaften Situation eine Art von generellem Projektplan zu erarbeiten. Dieser sollte aufzeigen, welche typischerweise erforderlichen Kompetenzen bereits im eigenen Haus zur Verfügung stehen und welche aus anderen Ressorts oder Bundesinstitutionen zur Verfügung gestellt werden können (Krisenkommunikation, IT-Unterstützung, Datenaustausch, Organisation).

(3) Die Härtefallhilfen des WSF-Energiekrise durften nur nach im Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) festgelegten Bedingungen gewährt werden. Demnach mussten die Unternehmen auf Grund der Energiekrise in Schwierigkeiten geraten sein und nicht ausreichend durch die Strom- und Gaspreisbremse entlastet werden. Zwei Bundesministerien waren ermächtigt, im Einvernehmen Rechtsverordnungen zu erlassen. Hiermit sollten sie formal und materiell regeln, wie die Mittel des WSF-Energiekrise durch die zuständigen Behörden und sonstigen Stellen weiterzureichen sind.

Die beiden Bundesministerien nahmen die ihnen zugewiesene übergreifende Verantwortung nicht ausreichend wahr. Sie versäumten, für die verschiedenen Härtefallhilfen einheitliche Bewertungsmaßstäbe und Mindestanforderungen auf der Grundlage des StFG vorzugeben. Unterschiedliche Regelungen für die Ausgestaltung der Härtefallhilfen stellten nicht durchgehend und verlässlich sicher, dass die Voraussetzungen für den Bezug von Härtefallhilfen

nach dem StFG erfüllt sind. Damit nahm die Bundesregierung in Kauf, dass Unternehmen Härtefallhilfen erhielten, die die Bedingungen nach dem StFG nicht erfüllten oder bei denen dies zumindest zweifelhaft war.

(4) Die Stabilisierungsmaßnahmen des WSF-Energiekrise setzten unterschiedliche Bundesministerien um. Die Gesetzesbegründung zum § 26a StFG schreibt einem Bundesministerium die Federführung für die Ausgestaltung der Stabilisierungsmaßnahmen zu. In Verbindung mit § 19 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO)¹ ergibt sich hieraus auch die Verantwortung für die Härtefallhilfen.

Das federführende Bundesministerium versuchte aber, sich seiner Gesamtverantwortung mit dem Hinweis auf das Ressortprinzip zu entziehen. Zudem wies es in einem Rundschreiben an die anderen beteiligten Ressorts darauf hin, dass es trotz seiner Mitzeichnung keine inhaltliche (Mit-)Verantwortung für die Maßnahme, deren Wirtschaftlichkeit und deren Ausgestaltung übernehme. Seiner Gesamtverantwortung konnte es sich damit aber nicht entziehen. Zudem widersprach diese Vorgehensweise dem § 15 GGO². Im Ergebnis waren beispielsweise die Härtefallhilfen so unterschiedlich ausgestaltet, dass – zweckwidrig – die Zugehörigkeit zu einer Branche oder zu einem Land über ihre Höhe entschied.

(5) Billigkeitsleistungen können gewährt werden, um krisenbedingte Schäden oder Nachteile bei Unternehmen oder Privatpersonen auszugleichen oder zu mildern. Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Prüfungen zu den Corona-Unternehmenshilfen bereits beanstandet, dass der Bund für Billigkeitsleistungen Art und Umfang des Schadenausgleichs nicht sachgerecht bestimmt hatte. Auch beim WSF-Energiekrise gewährten die Bundesministerien einige Härtefallhilfen als Billigkeitsleistungen. Das federführende Bundesministerium nahm seine Verantwortung nicht wahr. Es versäumte, auf ein gemeinsames Schadensverständnis und einen nach einheitlichen Kriterien bestimmten Schadenausgleich hinzuwirken.

(6) Hilfsprogramme des Bundes müssen bundesweit einheitlich ausgestaltet und umgesetzt werden. Länderspezifische Regelungen dürfen nicht dazu führen, dass die Länder weitgehend gleiche Sachverhalte unterschiedlich behandeln.

Die Zugangsvoraussetzungen zu den Härtefallregelungen für KMU waren nicht bundeseinheitlich festgelegt. Die Länder legten jeweils eigene unterschiedliche Regelungen fest. Die

¹ § 19 GGO Zusammenarbeit der Bundesministerien.

² § 15 GGO Beteiligung.

Bundesregierung versäumte darauf hinzuwirken, dass die Länder die Zugangsvoraussetzungen einheitlich festlegen und die Hilfen nach gleichen Maßstäben gewähren. Die unterschiedliche Ausgestaltung der Härtefallregelungen führte dazu, dass gleichermaßen betroffene Unternehmen unterschiedlich behandelt wurden. So hingen beispielsweise die Zuordnung als KMU, die Höhe der Härtefallhilfen sowie auch die Unterstützung über das Jahr 2022 hinaus allein davon ab, in welchem Land das Unternehmen ansässig war.

(7) Die Härtefallregelungen für KMU begrenzten den Zugang zu den Härtefallhilfen über die Größe des Unternehmens. Die anderen Härtefallregelungen setzten eine bestimmte Branchenzugehörigkeit voraus. Somit hatten Antragstellende, die sowohl das Größenkriterium als auch die Zugehörigkeit zu einer speziellen Branche erfüllten, eine Wahlmöglichkeit. Sie konnten zwischen den unterschiedlichen Härtefallhilfen die für sich günstigste Härtefallregelung auswählen. Dadurch hatten bestimmte Branchen nicht nur einen leichteren Zugang zu den Härtefallhilfen, sondern ihnen konnten auch höhere Hilfen zukommen. Hierbei fehlte es seitens der Bundesregierung an einer nachvollziehbaren Begründung, dass und aus welchen Gründen bestimmte Branchen bessergestellt sein sollten als KMU im Allgemeinen. Die Bundesregierung versäumte, das Verhältnis der Härtefallregelungen KMU zu den anderen speziellen Härtefallregelungen eindeutig abzugrenzen und Besserstellungen aufgrund von Wahlmöglichkeiten auszuschließen.

(8) Der oder die BfdH ist verantwortlich dafür, dass im Haushaltsaufstellungsverfahren die Beiträge für den Entwurf des Haushaltsplans formal und inhaltlich richtig aufgestellt und rechtzeitig vorgelegt werden. Diese Aufgaben darf der oder die BfdH nicht delegieren. Aufgabe des oder der BfdH ist es außerdem, darauf hinzuwirken, dass der Haushaltsplan nach den für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätzen ausgeführt wird. Die Aufgaben bei der Haushaltsausführung darf der oder die BfdH auf andere übertragen. Er oder sie trägt davon unabhängig aber weiterhin die Gesamtverantwortung für die Haushaltsausführung.³ Insbesondere soll der oder die BfdH darauf hinwirken, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet wird. Ob eine Maßnahme bei der Aufstellung des Haushaltsvoranschlags und bei der Ausführung des Haushaltsplans berücksichtigt wird, kann der oder die BfdH deshalb von der Vorlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abhängig machen.

³ § 9 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) sowie Verwaltungsvorschriften zu § 9 BHO.

Die Bewirtschaftung des WSF-Energiekrise sowie die Rolle des oder der BfdH wurde einem Bundesministerium federführend zugewiesen. Dieses Bundesministerium nahm seine haushaltsrechtliche Fachaufsicht hinsichtlich der Härtefallregelungen nicht ausreichend wahr. Es prüfte als BfdH nicht, ob die für die Härtefallhilfen vorgesehenen Ausgaben dem Grunde und der Höhe nach notwendig waren. Selbst die mit dem Nachtragshaushalt im Dezember 2023 angepassten Titelanträge für die Härtefallregelungen wichen teilweise noch immer erheblich vom tatsächlichen Mittelbedarf ab.

Das als BfdH bestimmte Bundesministerium forderte die für die Härtefallregelungen zuständigen Bundesministerien nicht dazu auf, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzulegen. Es ließ sich auch nicht bestätigen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt wurden. Der gesamtverantwortliche BfdH ließ somit zu, dass die anderen Bundesministerien die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durchgeführt hatten. Ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kann jedoch keine Aussage darüber getroffen werden, inwieweit die Haushaltsmittel wirtschaftlich eingesetzt werden.

Anmerkungen

Dieser Leitsatz ergänzt die folgenden BWV-Leitsätze für Wirtschaftsstabilisierungen:

- [01/18](#) Wirtschaftsstabilisierung: Billigkeitsleistungen für Unternehmen in Krisen
- [01/19](#) Wirtschaftsstabilisierung: Kapitalstärkung für Unternehmen in Krisen

In diesen beiden Leitsätzen finden Sie Hinweise zu den Wirtschaftsstabilisierungsmaßnahmen der Corona-Krise. Um Redundanzen zu vermeiden, wiederholen wir diese Ausführungen nicht im vorliegenden Leitsatz 01/24.

Weiterführende Links

- [Bundeshaushaltsordnung](#)
- [Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung](#)
- [Stabilisierungsfondsgesetz](#)
- [Wirtschaftsstabilisierungsfonds - Durchführungsverordnung](#)
- [Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien](#)
- [Bemerkung Nr. 3 / 2023 „Corona-Krise ohne Lerneffekt: Keine angemessene Länderbeteiligung bei Wirtschaftshilfen des Bundes“](#)

- [Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH - Wirtschaftsstabilisierungsfonds](#)