

Auszug aus

Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 11

Soforthilfe Corona für kleine und mittlere
Unternehmen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 07: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau

Soforthilfe Corona für kleine und mittlere Unternehmen (Kapitel 0702)

Das Land hat für Ergänzungsmaßnahmen zum Bundesprogramm Soforthilfe Corona 900 Mio. Euro bereitgestellt. Mit den Landesmitteln wurden mehr Unternehmen als vom Bund gefördert. Außerdem konnten in den Förderbedarf ein fiktiver Unternehmerlohn und Personalkosten eingerechnet werden.

Bei den Förderbestimmungen wurde nicht ausreichend berücksichtigt, dass die Bundes- und Landesleistungen getrennt abgerechnet werden müssen. Die Fördervoraussetzungen waren nicht klar definiert. Das Bewilligungsverfahren konnte nicht medienbruchfrei elektronisch bearbeitet werden. Obwohl die Antragsteller die Anträge in einem ersten Schritt online bearbeitet hatten, mussten die Daten für rund 277.000 Anträge manuell erfasst werden.

1 Ausgangslage

Im März 2020 wurde in Deutschland ein erster Lockdown beschlossen, um der Corona-Pandemie zu begegnen. Dadurch drohten vielen Unternehmen Liquiditätsengpässe. Das Wirtschaftsministerium hatte ohne eigene nachgeordnete Behörden innerhalb weniger Tage das größte Wirtschaftsförderungsprogramm zu entwickeln und implementieren, welches jemals im Land aufgelegt wurde. Die Verwaltung stand in inhaltlicher, zeitlicher und finanzieller Hinsicht vor Herausforderungen in einer bisher nicht bekannten Dimension.

Die Erwartungen von Politik, Betroffenen und Öffentlichkeit nach schneller und unbürokratischer Hilfe einerseits und die Erfordernisse einer geordneten und bedarfsbezogenen Förderung andererseits standen sich gegenüber. Die Abwicklung war für alle am Verfahren Beteiligten, insbesondere das Wirtschaftsministerium, die Landeskreditbank Baden-Württemberg (L-Bank), die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern und die Landesanstalt für Landwirtschaft, Ernährung und Ländlichen Raum Schwäbisch Gmünd, ein Kraftakt, der nur mit hohem persönlichen Einsatz bewerkstelligt werden konnte. Nur so war es möglich, innerhalb weniger Wochen rund 277.000 Bescheide zu erlassen.

Die Ausführungen des Rechnungshofs sind vor diesem Hintergrund zustande gekommen. Sie enthalten keine grundsätzliche Kritik an der Soforthilfe, sondern beziehen sich im Wesentlichen auf Einzelpunkte des Verfahrens. Die Feststellungen und Empfehlungen können als Orientierung für künftige Verfahren gelten.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bundes- und Landesmittel für die Soforthilfe Corona

Der Bund und das Land haben im März 2020 erste Planungen begonnen, um kleine und mittlere Unternehmen zu fördern. Die Förderung sollte Liquiditätsengpässe kompensieren, die unmittelbar infolge der Corona-Pandemie entstanden sind. Ein Liquiditätsengpass wurde angenommen, wenn die Einnahmen aus dem Geschäftsbetrieb voraussichtlich nicht ausreichten, um die Verbindlichkeiten in den auf die Antragstellung folgenden 3 Monaten begleichen zu können.

Da zunächst nicht absehbar war, wann und mit welchen Konditionen der Bund ein Förderprogramm auflegen wird, hatte das Land am 22. März 2020 ein eigenes Programm Soforthilfe Corona beschlossen.

Am 23. März 2020 hat der Bund ein Förderprogramm Soforthilfe Corona beschlossen und dem Land am 30. März 2020 die erforderlichen Vollzugshinweise übersandt. Die Programme bauten aufeinander auf.

Der Bund förderte:

- Unternehmen mit bis zu 5 Beschäftigten mit maximal 9.000 Euro und
- Unternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten mit maximal 15.000 Euro.

Wegen des Vorrangs der Bundesförderung wurde die Förderrichtlinie des Landes für Unternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten am 8. April 2020 an das Bundesprogramm angepasst und ergänzt.

Das Land förderte über das Bundesprogramm hinaus:

- Unternehmen mit mehr als 10 und bis zu 50 Beschäftigten mit maximal 30.000 Euro und
- berücksichtigte bei allen Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten als Teil ihres Liquiditätsbedarfs zum einen 1.180 Euro monatlich als fiktiven Unternehmerlohn des Inhabers und zum anderen Ersatz für nicht anderweitig erstattete Personalkosten.

In der Folge haben der Bund 1.800 Mio. Euro und das Land 900 Mio. Euro für die Soforthilfe bereitgestellt. Auch die Bundesmittel wurden vom Land ausgezahlt.

Vom 25. März 2020 bis 31. Mai 2020 (Ende der Antragsfrist) wurden rund 277.000 Anträge auf Soforthilfe Corona gestellt, von denen rund 89 Prozent bewilligt wurden. Die nachfolgende Tabelle zeigt eine Übersicht der gestellten und bewilligten Anträge und die gezahlte Förderung bis 31. Dezember 2020.

Tabelle: Anträge auf Soforthilfe Corona und Fördervolumen

Kleine und Mittlere Unternehmen	Anträge	Bewilligte Anträge	Zahlungen (in Mio. Euro)	Durchschnittliche Zahlung je Antrag (in Euro)
Bis 5 Beschäftigte (Bundes- und Landesleistungen)	240.900	212.900	1.489	7.200
Bis 10 Beschäftigte (Bundes- und Landesleistungen)	20.300	18.000	241	13.800
Bis 50 Beschäftigte (Landesleistungen)	16.200	14.300	380	27.400
Summe	277.400	245.200	2.110	

Deutlich wird, dass die Anträge von Unternehmen mit bis zu 5 Beschäftigten die größte Gruppe bilden. Die durchschnittlichen Auszahlungen lagen nahe bei der jeweils höchstmöglichen Förderung.¹

Bis zum 31. Dezember 2020 haben 10.700 Förderempfänger insgesamt rund 93 Mio. Euro zurückgezahlt, meist, weil sich der bei Antragstellung prognostizierte Liquiditätsengpass nachträglich zu ihren Gunsten geändert hat.

2.2 Verwaltungsverfahren

Das Land übertrug der L-Bank die Zuständigkeit für die Prüfung des Antrags, die Bewilligung und Auszahlung der Zuschüsse. Eine inhaltliche Vorprüfung erfolgte je nach Branche durch die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern oder die Landesanstalt für Landwirtschaft, Ernährung und Ländlichen Raum Schwäbisch Gmünd. Diese Stellen wurden in das Verfahren einbezogen, um die Antragsflut unter hohem Zeitdruck bewältigen zu können. Das Land erstattete der Bewilligungsstelle bisher rund 14,7 Mio. Euro und den vorprüfenden Stellen rund 10,5 Mio. Euro für diese Tätigkeiten.

Die nur online verfügbaren Anträge mussten ausgefüllt, dann ausgedruckt, unterschrieben und sodann als Scan auf ein Landesportal hochgeladen werden. Anschließend haben die vorprüfenden Stellen die Anträge mit Prüfungsvermerken an die L-Bank weitergeleitet. Dort wurden die Antragsdaten manuell im Bearbeitungssystem erfasst und anschließend die Bescheide erstellt.

¹ Die durchschnittlichen Auszahlungen enthalten aus zwei Gründen Abweichungen gegenüber den bewilligten Beträgen. Zum einen waren die betrachteten Stichtage für Bewilligungen und Auszahlungen nicht identisch. Zum anderen konnten die von Förderempfängern zurückgezählten 93 Mio. Euro nicht immer den einzelnen Unternehmensgruppen zugeordnet werden.

2.3 Die Förderkriterien waren zu ungenau definiert ...

Voraussetzung für die Soforthilfe Corona war, dass ein existenzbedrohender Liquiditätsengpass vorlag. Wie dieser zu berechnen war, war nur in Grundzügen vorgegeben. Die Antragsteller gaben daher eine weitgehend auf eigener Einschätzung beruhende Prognose ab und versicherten, dass ein Engpass vorlag. Maßgeblich waren allein die drei auf die Antragstellung folgenden Monate. Weitere Angaben waren nicht erforderlich.

In der Praxis ergaben sich Abgrenzungsprobleme beispielsweise zwischen dem Unternehmensbegriff und dem Betriebsbegriff. In den Förderrichtlinien war die Abgrenzung zu Betriebsstätten nicht ausreichend transparent dargestellt. Beispielsweise hat ein Antragsteller jeweils einen Antrag für den Betrieb seiner Gaststätte und seines Catering-Service gestellt. Beide Anträge wurden zunächst bewilligt und führten zu Zahlungen. Die Bewilligungsstelle ging zunächst davon aus, dass es zwei unterschiedliche Unternehmen seien. Im Zuge von Nachprüfungen bezweifelte sie später, ob es tatsächlich zwei Unternehmen seien oder ob es sich nur um ein Unternehmen und eine zusätzliche Betriebsstätte handelt.²

2.4 ... was zu inhaltlich kaum prüfbar Anträgen führte

Die vagen Vorgaben in den Förderrichtlinien führten dazu, dass viele Antragsteller ihre Anträge nur mit rudimentären Daten begründeten. Der Rechnungshof hat mittels einer Stichprobe bei Unternehmen mit mehr als 10 Beschäftigten festgestellt, dass nur bei rund einem Viertel der bewilligten Anträge der Liquiditätsengpass nachvollziehbar berechnet war. Häufig wurde ohne weitere Begründung die höchstmögliche Förderung beantragt und bewilligt. Weder mit den Anträgen noch zu einem späteren Zeitpunkt mussten Nachweise vorgelegt werden.

2.5 Fehlende Antragsdaten erschweren Abrechnung mit dem Bund

Das Land muss bei den Soforthilfen für Unternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten seine Leistungen von den vom Bund gewährten Leistungen abgrenzen. Dazu hätten die vom Land gewährten fiktiven Unternehmerlöhne und Personalkostenersätze getrennt erfasst werden müssen. In den Antragsformularen zur Förderrichtlinie vom 22. März 2020 hatte das Land kein Feld ausgewiesen, in dem hierzu Angaben zu machen waren. Bei der Richtlinie vom 8. April 2020 war zwar in den Antragsformularen ein solches Feld enthalten. Allerdings war nun kein Feld mehr vorhanden, in dem der Antragsteller seinen prognostizierten Liquiditätsengpass angeben konnte.

Da in den Anträgen keine plausiblen Angaben zu den fiktiven Unternehmerlöhnen und den Personalkosten enthalten waren, hat der Rechnungshof mittels einer Datenanalyse einen Ansatz zur näherungsweise Berechnung des Landesanteils an der Corona Soforthilfe entwickelt. Dadurch ist es dem Land

² Bei Redaktionsschluss der Denkschrift war die Frage noch nicht entschieden.

möglich, seine Kostentragungspflicht gegenüber dem Bund zu präzisieren. Das Ministerium möchte diese Analysen für die Abrechnung nutzen.

Das Verwaltungsverfahren war aufwendig

Mit dem gewählten Verfahren konnten die Daten nicht in einem medienbruchfreien Workflow bearbeitet werden. Die Anträge waren online in einem Format einzureichen, welches eine automatisierte Datenübernahme ausschloss. Dadurch mussten die Daten manuell erfasst werden. Dennoch ist es der L-Bank gelungen, in vergleichsweise kurzer Zeit 277.000 Datensätze zu erfassen. Hierfür war aber ein sehr hoher Personalaufwand erforderlich.

Außerdem konnten mit dem eingesetzten IT-Verfahren keine automatisierten Abgleiche mit vorhandenen Daten ausgeführt werden. So wurden beispielsweise drei Anträge eines Antragstellers für seine drei Unternehmenszweige trotz identischer Steuer-ID getrennt bearbeitet und jeweils die beantragten Förderungen ausgezahlt.

Des Weiteren kam hinzu, dass die Bankkontodaten (IBAN) der Antragsteller in der Förderdatenbank nicht erfasst wurden. Diese Daten wurden in einem gesonderten Verfahren und nur für den Zahlungsverkehr gespeichert. So konnten nur mit zusätzlichem Bearbeitungsaufwand Daten abgeglichen werden, um Missbrauchsfälle zu vermeiden bzw. aufzudecken.

Das Verfahren entsprach nicht den Vorgaben und Zielsetzungen des Landes

Insbesondere der Medienbruch bei der Antragstellung führte in der Praxis zu einem hohen Aufwand. Für fast 90 Prozent der Anträge wurden vom Eingang der Anträge bis zur Überweisung der Fördermittel 3 bis 5 Wochen benötigt. Das lag zwar deutlich über der Vorgabe des Landes für diese Förderung von 5 Arbeitstagen nach der Förderrichtlinie. Bei der Abwicklung eines Förderprogramms ohne medienbruchfreien Workflow ist eine Abwicklung von so hohen Fallzahlen in 5 Arbeitstagen unrealistisch.

Die vorprüfenden Stellen sollten durch ihre Tätigkeit zu erhöhter Verfahrenssicherheit und schneller Bearbeitung beitragen. In der Praxis bestand ihre Tätigkeit auch darin, die Daten der Antragsteller zu verifizieren. Hier wurde geprüft, ob die Unternehmen existent und in den jeweiligen Registern eingetragen waren, die Steuernummern und die Bankdaten mit den hinterlegten Daten übereinstimmten und die Anträge vollständig ausgefüllt waren. Diese manuellen Tätigkeiten hätten vermieden oder zumindest erleichtert werden können, wenn das Land ein medienbruchfreies Verfahren eingesetzt hätte. Neben den Kosten der Vorprüfung hätte auch der Zeitaufwand für die zweifache Befassung mit den Anträgen erspart werden können.

3 Empfehlungen

3.1 Fördervoraussetzungen klarer fassen

Das Land sollte bei künftigen, ähnlich gelagerten Förderprogrammen ausreichend klar und rechtssicher definieren, wann eine Förderung gezahlt wird und in welchen Fällen sie zurückgezahlt werden muss. Für die wesentlichen

Fördervoraussetzungen sollten Nachweise, beispielsweise zur Anzahl der Beschäftigten, verlangt werden.

3.2 Förderverfahren so gestalten, dass genaue Abrechnungen möglich sind

Bei einander ergänzenden Förderungen des Bundes und des Landes sollten die Antragsformulare und die erfassten Falldaten eindeutige Abrechnungen ermöglichen.

3.3 Verwaltungsverfahren mit IT-Workflow unterstützen

Die Verwaltungsverfahren sollten medienbruchfrei und IT-gestützt in einem Workflow erledigt werden können. Soweit möglich müssen Eingabefehler durch Plausibilitätskontrollen verhindert werden. Die IT-Verfahren sollten so angelegt werden, dass spätere Auswertungen problemlos und zielgerichtet möglich sind.

3.4 Datenabgleich mit anderen Behörden ermöglichen

Die eingesetzten IT-Verfahren sollten einen zulässigen Datenabgleich mit anderen Stellen, insbesondere mit den Finanzbehörden, automatisiert ermöglichen.

3.5 Förderprogramme evaluieren

Der Bund und das Land haben über 2 Mrd. Euro für die Soforthilfe Corona ausgegeben. Bei der Evaluierung sollte insbesondere untersucht werden, ob die festgelegten Ziele nachhaltig erreicht wurden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium unterstreicht, dass es das größte Wirtschaftsförderungsprogramm, welches jemals im Land aufgelegt wurde, innerhalb weniger Tage entwickelt und implementiert hat. Daher haben erst im Zeitverlauf Eckpunkte des Förderprogramms nachgeschärft und Unklarheiten beseitigt werden können.

Das Ministerium sieht hinsichtlich der Definition der Fördervoraussetzungen und der Nachweispflicht Optimierungspotenzial. Bei den vom Rechnungshof geforderten Nachweisen sei zu bedenken, dass deren Vorlage bei Antragstellung dem Ziel einer bewusst unbürokratisch gehaltenen, schnellen Finanzhilfe zuwidergelaufen wäre.

Der Empfehlung, zeitnah mit dem Bund abzurechnen, will es folgen. Dabei bestätigt es die vom Rechnungshof aufgezeigten Schwierigkeiten.

Auch das Ministerium hält es für möglich, Effizienzgewinne und Qualitätsverbesserungen bei der Datenerfassung, dem Berichtswesen und dem Datenabgleich zu erzielen. Hierzu sollten ein vollelektronisches Antragssystem und ein Workflow eingeführt werden. Die L-Bank sei gerade im Zuge der Corona-Krisenmaßnahmen häufig als Bewilligungsstelle tätig gewesen. Sie wolle die dabei gewonnenen Erfahrungen zum Anlass nehmen, ein flexibel einsetzbares, IT-gestütztes Baukastensystem und Kundenportal zu entwickeln.

Das Ministerium hebt hervor, ein wesentliches Problem sei die fehlende Personalkapazität in der Landesverwaltung. Ausdrücklich stimmt es dem Rechnungshof zu, dass bundeseinheitliche Lösungen zu relevanten Synergieeffekten und Effizienzgewinnen in allen Ländern führen können. Zumindest sollte ein Datenabgleich mit den Finanzbehörden und anderen fachlich berührten Behörden möglich sein.

Schließlich stimmt das Ministerium zu, das Förderprogramm umfassend zu evaluieren. Hierfür habe es bereits Mittel beantragt, die inzwischen auch genehmigt seien.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof anerkennt, dass das Wirtschaftsministerium in kurzer Zeit auf die Folgen der Pandemie reagieren und rasch Förderungen konzipieren musste. Es hat die Förderverfahren auch im laufenden Betrieb ständig verbessert.