

Auszug aus

Denkschrift 2022

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 10

Förderprogramm „Stabilisierungshilfe Corona
für das Hotel- und Gaststättengewerbe“



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 07: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus

Förderprogramm „Stabilisierungshilfe Corona für das Hotel- und Gaststättengewerbe“ (Kapitel 0702)

Das Land hat 330 Mio. Euro für die „Stabilisierungshilfe Corona für das Hotel- und Gaststättengewerbe“ bereitgestellt, um eine drohende Insolvenzwellen des Gastgewerbes in Folge der Corona-Pandemie zu verhindern. Insgesamt wurden nur 40 Prozent der verfügbaren Landesmittel benötigt. Aufgrund der vom Land festgelegten Förderkriterien wurden verfügbare Bundeshilfen teilweise durch Landesmittel ersetzt.

1 Ausgangslage

Das Hotel- und Gaststättengewerbe war in besonderer Weise von den Folgen der Corona-Pandemie betroffen. Staatliche Maßnahmen zur Beschränkung des sozialen Lebens sowie Absagen von Reisen und Veranstaltungen führten seit dem Frühjahr 2020 zu starken Umsatzrückgängen in dieser Branche. Fehlende Einnahmen und weiterlaufende, nur teilweise reduzierbare Fixkosten verursachten eine existenzielle Bedrohung dieser Unternehmen. Nach Ende der Antragsfrist für das erste Hilfsprogramm des Bundes und des Landes am 31. Mai 2020, der Soforthilfe Corona, gewährte das Land u. a. die Stabilisierungshilfe Corona als branchenspezifische Unterstützung für das Hotel- und Gaststättengewerbe. Hierfür stellte es 330 Mio. Euro zur Verfügung. Der Förderzeitraum der Stabilisierungshilfe war zunächst auf Mai bis Dezember 2020 begrenzt (Stabilisierungshilfe I) und wurde als Stabilisierungshilfe II von Januar bis März 2021 fortgeführt.

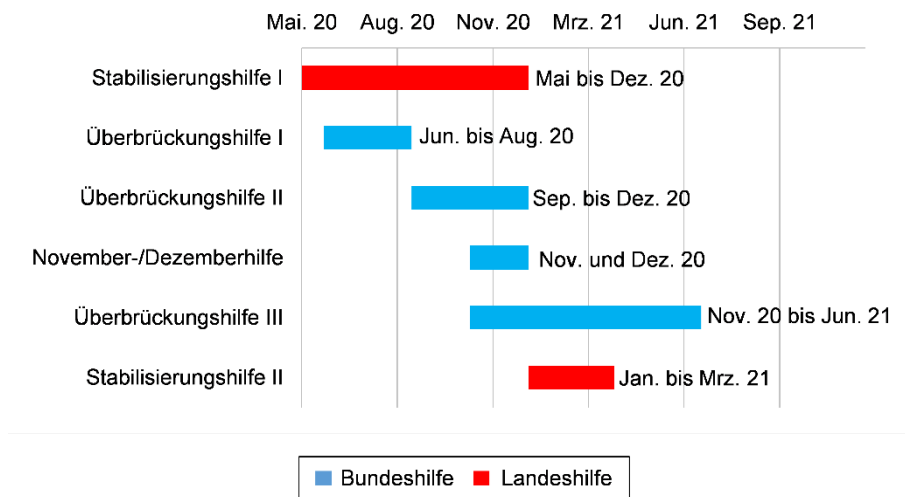
Das Wirtschaftsministerium musste ohne eigene nachgeordnete Behörden innerhalb kurzer Zeit große und komplexe Wirtschaftsförderungsprogramme entwickeln und implementieren. Die Verwaltung stand in inhaltlicher, zeitlicher und finanzieller Hinsicht vor Herausforderungen in einer bisher nicht bekannten Dimension.

1.1 Parallele Corona-Hilfen

Im Laufe des Förderzeitraums für die Stabilisierungshilfen I und II des Landes haben der Bund und das Land weitere Hilfen zur Verfügung gestellt, die auch von Unternehmen des Gastgewerbes in Anspruch genommen werden konnten. Insbesondere hat der Bund die Überbrückungshilfen I, II und III (inklusive November- und Dezemberhilfe) zur Verfügung gestellt.

Einen Überblick über die Förderzeiträume gibt die nachfolgende Abbildung.

Abbildung: Förderzeiträume der Bundes- und Landeshilfen



Ein Unternehmen des Gastgewerbes konnte daher für denselben Zeitraum zum Teil mehrere Hilfen beantragen. Teilweise schlossen sich die Hilfen gegenseitig aus, teilweise konnten sie kombiniert werden. Je nach Konstellation wurden die Hilfen bei überlappenden Förderzeiträumen gegenseitig angerechnet.

Die Hilfsprogramme wurden auf unterschiedlichen beihilferechtlichen Grundlagen ausgezahlt. Neben der Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 waren u. a. die De-minimis-Verordnung, die Bundesregelung Fixkostenhilfe 2020 sowie die Allgemeine Bundesregelung Schadensausgleich COVID-19 zu beachten.

1.2 Förderkriterien der Stabilisierungshilfen des Landes und Überbrückungshilfen des Bundes

Sowohl für die Überbrückungshilfen des Bundes als auch die Stabilisierungshilfen des Landes war das Förderziel, einen coronabedingten Liquiditätseingpass zu überbrücken. Die Förderkriterien und die sich daraus ergebenden möglichen Förderungen waren jedoch unterschiedlich.

Bei der Überbrückungshilfe I des Bundes waren grundsätzlich nur Unternehmen antragsberechtigt, bei denen der Umsatz von April bis Mai 2020 um durchschnittlich mindestens 60 Prozent gegenüber den gleichen Vorjahresmonaten zurückgegangen war. Von dieser Hilfe ausgeschlossen waren Unternehmen, die erst nach dem 31. Oktober 2019 gegründet wurden. Die Überbrückungshilfe I wurde für maximal drei Monate im Zeitraum Juni bis August 2020 gewährt. Sie betrug höchstens 80 Prozent der Fixkosten (z. B. Mieten für Gebäude oder Fahrzeuge, Leasing, Energiekosten). Die maximale Förderung betrug 50.000 Euro je Monat. Der Bund passte die Programme der Überbrückungshilfe laufend an die Bedarfe der Unternehmen in der Corona-Pandemie an. Bei der Überbrückungshilfe III erhöhte sich der maximale Förderbetrag auf monatlich bis zu 10 Mio. Euro. Antragsberechtigt

hierfür waren grundsätzlich alle Unternehmen, die in einem Monat des Förderzeitraums einen coronabedingten Umsatzeinbruch von mindestens 30 Prozent im Vergleich zum Referenzmonat im Jahr 2019 erlitten hatten und vor dem 1. November 2020 gegründet wurden.

Bei den Stabilisierungshilfen I und II des Landes spielte das Gründungsdatum des Unternehmens für die Förderberechtigung keine Rolle. Die Hilfen konnten jeweils für bis zu drei zusammenhängende Monate beantragt werden. Ein Unternehmen erhielt höchstens 3.000 Euro für das Gesamtunternehmen und zusätzlich bis zu 2.000 Euro je Beschäftigten (Vollzeitäquivalent). Die Förderungen durften den im beantragten Förderzeitraum vorliegenden Liquiditätsengpass nicht überschreiten. Bei Soloselbstständigen konnte auch ein fiktiver Unternehmerlohn bis zu 1.180 Euro je Monat berücksichtigt werden. Die maximale Hilfe betrug 800.000 Euro (Stabilisierungshilfe I) bzw. 1,8 Mio. Euro (Stabilisierungshilfe II). Diese Beträge stellten auch die beihilferechtlichen Obergrenzen dar, die bei Kumulierung mit anderen Beihilfen zu beachten waren. Stabilisierungshilfe II des Landes durfte nur beantragt werden, wenn sie mindestens 10 Prozent höher war als die Überbrückungshilfe III des Bundes.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 60 Prozent der verfügbaren Fördermittel wurden nicht benötigt

Das Wirtschaftsministerium kalkulierte einen Bedarf von 330 Mio. Euro Fördermittel anhand der statistisch im Land gemeldeten Hotel- und Gastronomiebetriebe. Die nachfolgende Tabelle zeigt das tatsächliche Fördervolumen nach der Zahl der bewilligten Anträge.

Tabelle: Fördervolumen der Stabilisierungshilfen I und II

	Stabilisierungshilfe I	Stabilisierungshilfe II	Summe/ Durchschnitt
Bewilligte Anträge (Zahl)	4.740	2.648	7.388
Bewilligte Mittel (in Euro)	84.600.000	44.300.000	129.000.000
Durchschnittliche Bewilligung je Antrag (in Euro)	17.900	16.700	17.500

Bei der L-Bank gingen insgesamt rund 8.500 Anträge auf Stabilisierungshilfe I und II des Landes ein. Davon wurden 87 Prozent bewilligt. Von den verfügbaren 330 Mio. Euro sind rund 200 Mio. Euro nicht abgeflossen. Das Finanzministerium hat die bereitgestellten 330 Mio. Euro auf 140 Mio. Euro herabgesetzt, sodass die nicht verbrauchten Mittel in der Rücklage für Haushaltsrisiken für eine zweckentsprechende Verwendung zur Verfügung stehen.

2.2 Landeshilfe hat teilweise Bundesmittel ersetzt

Die Überbrückungshilfen des Bundes und die Stabilisierungshilfen des Landes wurden für den gleichen Zweck gewährt. Antragsteller konnten entscheiden, welche Hilfen sie beantragten.

2.2.1 Stabilisierungshilfe I des Landes

Während des Förderzeitraums für die Stabilisierungshilfe I des Landes von Mai bis Dezember 2020 konnte ein Antragsteller parallel auch die Überbrückungshilfen des Bundes (Überbrückungshilfe I und II, November- und Dezemberhilfe) beantragen. Da die Antragsteller nicht immer frühzeitig ihre konkreten Fördermöglichkeiten nach den unterschiedlichen Programmen erkennen konnten, haben manche zunächst eine Hilfe beantragt, die nicht den maximalen Förderbetrag ergab. Die unterschiedliche Programmausgestaltung konnte dazu führen, dass im Einzelfall eine Überbrückungshilfe des Bundes oder aber eine Stabilisierungshilfe des Landes eine höhere Förderung ermöglichte.

Falls ein Antragsteller zuerst die Bundesleistungen beantragte, übernahm das Land einen eventuell vorhandenen weiteren Förderbedarf, der nicht von den Bundesleistungen gedeckt war. Das konnte der Fall sein, wenn die Zeiträume sich nur teilweise überlappt haben.

Wurde die Landeshilfe zuerst beantragt, verminderte sich die Überbrückungshilfe des Bundes für den überlappenden Zeitraum um den Betrag der Landeshilfe.¹ Das Land zahlte in diesen Fällen deutlich mehr, als wenn ein Antragsteller zuerst die Bundesleistungen beantragte.

Für die Stabilisierungshilfe I hat das Land rund 85 Mio. Euro bewilligt. Einen Teil dieser Förderung hätte das Land nicht finanzieren müssen, wenn es die Stabilisierungshilfe als nachrangig gegenüber den Überbrückungshilfen des Bundes ausgestaltet hätte. Als Vorbild hätte die Verwaltungsvorschrift vom 8. April 2020 für die Soforthilfen des Bundes und des Landes für die Gewährung von Überbrückungshilfen (Soforthilfe Corona) dienen können. Darin war geregelt, dass die Soforthilfe des Bundes vorrangig zu nutzen war, wenn der Antragsteller die Voraussetzungen dafür erfüllte. Wegen fehlender Daten in den Anträgen und den Förderakten ist nicht feststellbar, in welchem Umfang hierdurch Bundesmittel substituiert wurden.

Zwar wurden das Landes- und das Bundesprogramm unter hohem zeitlichen Druck aufgelegt. Allerdings waren dem Land zum Zeitpunkt seiner Entscheidung über die Stabilisierungshilfe bereits die Eckpunkte des Bundes für eine sogenannte Überbrückungshilfe als Nachfolgeprogramm zur Soforthilfe Corona bekannt. Nach diesen Planungen orientierte sich die Überbrückungshilfe des Bundes an Umsatzeinbrüchen und fortlaufenden Fixkosten und sollte auch von Unternehmen des Hotel- und Gaststättengewerbes in

¹ In Nr. 3.4 der VwV des Wirtschaftsministeriums „Stabilisierungshilfe Corona für das Hotel- und Gaststättengewerbe“ vom 30. Oktober 2020 heißt es: „Der Förderzeitraum der Stabilisierungshilfe darf mit dem Förderzeitraum der nach der VwV Corona-Überbrückungshilfe gewährten Billigkeitsleistungen ganz oder teilweise übereinstimmen. Die Förderung aus der Stabilisierungshilfe wird auf die Überbrückungshilfe angerechnet.“

Anspruch genommen werden können. Details dieses Programms wurden zwischen Bund und Ländern abgestimmt. Am 30. Juni 2020 wurde die dazugehörige Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Land geschlossen. Am 2. Juli 2020 wurde die Landesverwaltungsvorschrift zur Stabilisierungshilfe I erlassen. Der Förderzeitraum der Stabilisierungshilfe I des Landes durfte mit dem der Überbrückungshilfe des Bundes ganz oder teilweise übereinstimmen. Die erste Bewilligung von Stabilisierungshilfe I erfolgte erst, nachdem die Verwaltungsvorschrift des Landes erlassen war. Zusätzlich wurde die Überbrückungshilfe I des Bundes mit der Verwaltungsvorschrift vom 7. Juli 2020 durch eine landesseitige Förderung um einen fiktiven Unternehmerlohn von bis zu 1.180 Euro im Monat ergänzt.

Das Land hätte den Vorrang der Bundeshilfe regeln sollen und rechtzeitig regeln können.

2.2.2 Stabilisierungshilfe II des Landes

Im Gegensatz zur Stabilisierungshilfe I konnte die ab Januar 2021 mögliche Stabilisierungshilfe II des Landes nicht parallel zur Überbrückungshilfe III des Bundes gewährt werden. Nach der Landesregelung schloss der Bezug von Überbrückungshilfe III für den Förderzeitraum Januar bis März 2021 die Gewährung von Stabilisierungshilfe II im selben Zeitraum aus. Da das Land weiterhin einen über das Bundesprogramm hinausgehenden Förderbedarf sah, wollte es erweiterte Hilfen leisten. Nach seiner Auffassung war selbst die Überbrückungshilfe III des Bundes in vielen Fällen nicht ausreichend, eine existenzsichernde Förderung zu gewähren. Dies betraf insbesondere Neugründungen nach dem 31. Oktober 2020.

Die Landeshilfe durfte nun allerdings nur noch dann beantragt werden, wenn sie mindestens 10 Prozent höher war als die Überbrückungshilfe III des Bundes. Falls dies zutreffend war, zahlte das Land die gesamte Hilfe. Es hatte in diesen Fällen keinen Erstattungsanspruch gegen den Bund. Der Rechnungshof geht davon aus, dass mit einem Großteil der 44 Mio. Euro Stabilisierungshilfe II, die das Land bewilligt hat, Bundesmittel ersetzt wurden. Dies hätte vermieden werden können, wenn das Land entweder seine Leistungen auf ergänzende Hilfen beschränkt oder sich einen Erstattungsanspruch durch Vereinbarung mit dem Bund gesichert hätte.

2.2.3 Bewertung

Um seine Haushaltsmittel sparsam zu bewirtschaften, sollte das Land keine eigenen Förderprogramme auflegen, soweit der Bund Fördermittel bereitstellt.

Daher hätte das Land seine Förderprogramme zumindest anpassen können und sollen, sobald die Bundesprogramme beschlossen waren.

2.3 Medienbrüche und fehlende Datenabgleiche führten zu zusätzlichen Arbeitsschritten und fehlerhaften Förderungen

Für das Förderverfahren waren die Industrie- und Handelskammern (IHK) als Gutachterstellen und die L-Bank als Bewilligungsstelle zuständig. Die IHK nahmen die auf ein Internet-Portal hochgeladenen Anträge entgegen, prüften sie vor und übermittelten sie anschließend mit einer Empfehlung (Bewilligung oder Ablehnung) an die L-Bank. Die L-Bank hat die Einzelfälle vor ihrer Förderentscheidung endgültig bewertet. Die hierfür erforderlichen Arbeitsschritte beinhalteten auch die bereits von den IHK geprüften Kriterien.

Das zweistufige Antragsverfahren durch Einbeziehung der IHK entlastete die L-Bank. Denn rund 40 Prozent der bei den IHK eingegangenen Anträge wurden bemängelt und an die Antragsteller zurückgesandt, damit diese die Mängel beheben konnten. Ohne die Vorprüfung der IHK hätte die L-Bank unvollständige Anträge selbst abklären müssen. Angesichts des enormen Zeitdrucks kann die gewählte Arbeitsweise nachvollzogen werden. Da die L-Bank nicht auf die bereits bei den IHK vorhandenen Daten zugreifen konnte (Medienbruch), musste sie alle von den IHK elektronisch übermittelten Daten nochmals händisch erfassen. Ohne diese Medienbrüche und mit Datenabgleichen in den IT-Verfahren hätte der Bearbeitungsaufwand bei der L-Bank reduziert werden können.

Die L-Bank konnte nur für Programme, die sie selbst ausführte, prüfen, ob die beihilferechtlichen Höchstgrenzen, Ausschluss- und Anrechnungsregeln eingehalten wurden. Mit Programmen anderer Bewilligungsstellen, z. B. anderer Ministerien und der Kreditanstalt für Wiederaufbau, war ein Abgleich nicht möglich. Daher war die L-Bank nicht in der Lage, die Förderfälle automatisiert dahingehend auszuwerten, welche Hilfen je Unternehmen insgesamt gezahlt wurden. Darüber hinaus hat die L-Bank ihre Möglichkeiten nicht immer voll ausgeschöpft, Daten innerhalb der Stabilisierungshilfe des Landes abzugleichen. Der Rechnungshof hat in einer risikoorientierten Prüfung von 80 Fällen drei Fälle festgestellt, bei denen die beihilferechtliche Obergrenze überschritten bzw. eine Förderung doppelt ausgezahlt wurde. Allein in diesen Fällen wurden zusammen rund 600.000 Euro mehr gezahlt als zulässig gewesen wären.

Das Land sollte für künftige, ähnliche Herausforderungen die erforderlichen Strukturen schaffen, damit eine integrierte Fallbearbeitung möglich wird.

3 Empfehlungen

3.1 Bundesmittel vorrangig vor Landesmitteln nutzen

Soweit Land und Bund gleichartige Förderungen gewähren, sollte in den Landesprogrammen der Vorrang der Bundeshilfen formuliert werden. Dazu gehört, Landeshilfen dann nicht zu gewähren, wenn und soweit Bundeshilfen gleiche Förderinhalte haben.

3.2 Förderverfahren medienbruchfrei gestalten und Datenabgleiche ermöglichen

Bei künftigen Förderprogrammen sollte die Landesregierung auf ein möglichst medienbruchfreies Verfahren zwischen allen Beteiligten achten.

Die Landesregierung sollte dafür Sorge tragen, dass eingesetzte IT-Verfahren einen Abgleich der Daten gleichgelagerter Förderprogramme ermöglichen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass Landesprogramme grundsätzlich ergänzend und nicht ersetzend zu Bundesprogrammen aufgelegt werden sollten. Es gibt zu bedenken, dass zum Zeitpunkt der Konzeption des Landesprogramms Stabilisierungshilfe I die Förderziele, Förderzwecke und Fördertatbestände des vergleichbaren Bundesprogramms noch nicht bekannt waren. Darüber hinaus habe die besondere Situation im Bereich des Hotel- und Gaststättengewerbes ein branchenspezifisches Landesprogramm erfordert. Insbesondere bei der Stabilisierungshilfe I hätten sich Überschneidungen mit den Bundesprogrammen erst nach der Entscheidung des Landes ergeben. Die Stabilisierungshilfe II sei bewusst als existenzsichernde Alternative zur Überbrückungshilfe III beschlossen worden. Aufgrund programmatischer Unterschiede sollte die Stabilisierungshilfe als Auffangprogramm für Unternehmen dienen, die keine Überbrückungshilfe erhalten konnten. Dem Land sei eine Beschränkung des Mitteleinsatzes auf solche Anteile, die die Bundesförderung übersteigen, nicht möglich gewesen.

Die Herstellung und Gewährleistung einer zukunftsfähigen IT-Infrastruktur sei eine Gemeinschaftsaufgabe des Landes und der antragsbearbeitenden Stellen. Im Rahmen seiner Möglichkeiten werde das Ministerium darauf hin- und dabei mitwirken, die Organisationsstrukturen und -prozesse anzupassen. In einer wesentlich engeren Einbindung der Steuerverwaltung sieht es erhebliche Potenziale für eine höhere Datenqualität in der Antragsbearbeitung. Es werde die Hinweise zur IT-Infrastruktur sowohl in der Evaluation der Corona-Hilfsprogramme als auch in den weiteren Abstimmungen mit dem Bund und den Ländern zur Weiterentwicklung der Förderstrukturen insgesamt berücksichtigen.

Es beabsichtige darüber hinaus, die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs in die weiteren Überlegungen zur Erhöhung der Krisenresilienz von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft einzubringen.