

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Finanzen

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 15. Juli 2021
– Drucksache 17/311**

Denkschrift 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg; hier: Beitrag Nr. 11 – Soforthilfe Corona für kleine und mittlere Unternehmen

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 15. Juli 2021 zu Beitrag Nr. 11 – Drucksache 17/311 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. die Programme zu evaluieren;
 2. sich weiterhin im Kontext von Notfallprogrammen an dem unmittelbar in den Folgeprogrammen zur Soforthilfe gesetzten und auf den Empfehlungen des Rechnungshofes basierenden Standard zu orientieren;
 3. dem Landtag über die Ergebnisse der Evaluation bis 30. Juni 2023 zu berichten.

23.9.2021

Der Berichterstatter:

Dr. Rainer Podeswa

Der Vorsitzende:

Martin Rivoir

Bericht

Der Ausschuss für Finanzen beriet die Mitteilung Drucksache 17/311 in seiner 5. Sitzung, die in gemischter Form mit Videokonferenz stattfand, am 23. September 2021. Als *Anlage* ist diesem Bericht eine Anregung des Rechnungshofs für eine Beschlussempfehlung des Ausschusses an das Plenum beigefügt.

Der Berichterstatter für den Ausschuss für Finanzen führte aus, im März 2020 sei in Deutschland ein Lockdown beschlossen worden, um der Coronapandemie zu begegnen. Der Bund und das Land hätten daraufhin erste Planungen begonnen, um

Ausgegeben: 27.10.2021

kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu fördern. Das Förderprogramm „Soforthilfe Corona“ des Landes habe Liquiditätsengpässe, die unmittelbar infolge der Coronapandemie entstanden seien, kompensieren sowie – anders als das Bundesprogramm – auch Ersatz für fiktiven Unternehmerlohn und Personalkosten gewähren sollen. Dies sei in der gegebenen Situation auch richtig und wichtig gewesen.

Ein Liquiditätsengpass sei angenommen worden, wenn die Einnahmen aus dem Geschäftsbetrieb voraussichtlich nicht ausreichten, um die Verbindlichkeiten in den auf die Antragstellung folgenden drei Monaten begleichen zu können. Die Berechnung des Liquiditätsengpasses sei nur in Grundzügen vorgegeben gewesen. Die Antragsteller hätten daher eine weitgehend auf eigener Einschätzung beruhende Prognose abgegeben und versichert, dass ein Engpass vorgelegen habe. Weitere Angaben seien nicht erforderlich gewesen. Eine Stichprobe des Rechnungshofs habe ergeben, dass nur in rund einem Viertel der bewilligten Anträge bei KMU mit mehr als zehn Beschäftigten der Liquiditätsengpass nachvollziehbar berechnet gewesen sei. Diese niedrige Quote gehe auch auf die gegebene besondere Situation zurück. Das Land sollte bei künftigen, ähnlich gelagerten Förderprogrammen ausreichend klar und rechtssicher definieren, wann eine Förderung gezahlt werde und in welchen Fällen sie zurückzuzahlen sei. Für die wesentlichen Fördervoraussetzungen sollten Nachweise verlangt werden.

Das Land habe der L-Bank die Zuständigkeit für die Prüfung des Antrags sowie die Bewilligung und Auszahlung der Zuschüsse übertragen. Diese Aufgabe habe die dafür zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der L-Bank stark belastet. Eine inhaltliche Vorprüfung sei je nach Branche durch die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern oder die Landesanstalt für Landwirtschaft, Ernährung und Ländlichen Raum Schwäbisch Gmünd erfolgt. Die Anträge seien online in einem Format einzureichen gewesen, welches eine automatisierte Datenübernahme ausgeschlossen habe. Insbesondere der Medienbruch bei der Antragstellung habe in der Praxis zu einem hohen Aufwand geführt. Die Verwaltungsverfahren sollten medienbruchfrei und IT-gestützt erledigt werden können. Dass dies beim Förderprogramm „Soforthilfe Corona“ nicht der Fall gewesen sei, sei sicher der Kürze der Zeit geschuldet gewesen. Die L-Bank sei gerade am Nacharbeiten, damit das Ganze auch von der IT her umgesetzt werden könne.

Bei den Soforthilfen für Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten müsse das Land seine Leistungen von denjenigen des Bundes abgrenzen. Dazu hätten die vom Land gewährten fiktiven Unternehmerlöhne und Personalkostensätze getrennt erfasst werden müssen. In den verwendeten Antragsformularen sei dies nicht der Fall gewesen. Der Rechnungshof habe mittels einer Datenanalyse einen Ansatz zur näherungsweise Berechnung des Landesanteils an der „Soforthilfe Corona“ entwickelt. Das zuständige Ministerium habe aufgrund dieser Analyse eine Abrechnungsvereinbarung mit dem Bund getroffen.

Durch den Rechnungshof sei bei den zeitlich folgenden Coronahilfsprogrammen festgestellt worden, dass das Ministerium seine Empfehlungen aufgegriffen habe, wodurch ursprünglich vorhandene Probleme hätten vermieden werden können.

Angesichts der hohen Landesaufwendungen sollte das Förderprogramm evaluiert werden.

Er schlage vor, die Anregung des Rechnungshofs für eine Beschlussempfehlung an das Plenum (*Anlage*) im Wortlaut zu übernehmen.

Ein Abgeordneter der CDU brachte vor, aufgrund der Coronapandemie habe die Landesregierung im März 2020 kurzfristig einen bis dahin nicht gekannten Lockdown verfügt. Es sei der politische Wille des Landtags von Baden-Württemberg gewesen, den in großer Zahl betroffenen Gewerbetreibenden unbürokratisch und umfassend Soforthilfe zu leisten. Diesen politischen Auftrag habe die Landesregierung erfüllt.

Das Land habe nicht auf den Bund gewartet, sondern ein eigenes Hilfsprogramm aufgelegt. Schließlich habe der Landtag die Coronapandemie als Naturkatastrophe festgestellt und die Landesregierung in diesem Zusammenhang ermächtigt, im Jahr 2020 bis zu 5 Milliarden € an neuen Krediten aufzunehmen.

Soforthilfe bedeute z. B. nicht, Rechtsbegriffe noch genauer zu fassen, als dies ohnehin schon der Fall sei, oder einen Datenabgleich mit bestimmten Behörden zu organisieren. Daher wolle die CDU nicht, dass im Nachhinein Anforderungen gestellt würden, die in der damaligen Situation nicht gewollt gewesen seien.

Der Rechnungshof empfehle u. a., die Förderprogramme von Bund und Land für die „Soforthilfe Corona“ zu evaluieren, und schreibe hierzu in seinem Denkschriftbeitrag wörtlich:

Bei der Evaluierung sollte insbesondere untersucht werden, ob die festgelegten Ziele nachhaltig erreicht wurden.

Eine solche Untersuchung halte er für entbehrlich, weil die angesprochenen Ziele erreicht worden seien, indem Zuversicht verbreitet worden sei und die Bevölkerung die getroffenen Maßnahmen akzeptiert habe. Selten habe der Staat so viel Handlungsfähigkeit bewiesen wie beim Förderprogramm „Soforthilfe Corona“ des Wirtschaftsministeriums. Sein Dank gelte dem Wirtschaftsministerium sowie den verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die dieses Programm hervorragend umgesetzt hätten. Er könne alle in einer Verwaltung Tätigen nur ermutigen, in einer ähnlichen Situation diesem Vorbild entsprechend zu handeln, nicht jeden Begriff „drei Mal umzudrehen“, sondern dafür zu sorgen, dass die Betroffenen Hilfe erhielten.

Das Berufsbeamtentum gebe es auch deshalb, weil in einer solchen Situation Bedienstete benötigt würden, die nicht für ihr tägliches Einkommen sorgen müssten, sondern sich voll auf ihre Aufgabe konzentrierten. Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Wirtschaftsministerium hätten genau dies getan und gehandelt. Andere wiederum hätten vor dem Nichts gestanden. Diesen Betroffenen könne nicht vorgehalten werden, dass sie nicht hätten absehen können, wann für sie eine existenzbedrohende Lage eintrete. Dies habe damals niemand gewusst.

Er beantrage, dem Beschlussvorschlag des Rechnungshofs in Abschnitt II Ziffer 2 lediglich bis zu den Worten „Standard zu orientieren“ zu folgen und den restlichen Text unter dieser Ziffer zu streichen. Selbstverständlich könne das Handeln der Verwaltung noch einmal betrachtet und über Verbesserungen nachgedacht werden. Damit sollte es aber auch sein Bewenden haben.

Ein Abgeordneter der SPD bemerkte, er könne viele Ausführungen seines Vorredners nachvollziehen und sei sich mit diesem auch einig, dass in der gegebenen Situation manchmal Schnelligkeit vor Gründlichkeit gefragt gewesen sei. Viele Abläufe seien zwar gut gewesen, doch habe sich nicht immer alles gründlich und schnell vollzogen. Daher sei es richtig, den Abläufen an der einen oder anderen Stelle noch einmal nachzugehen, um für künftige Situationen noch besser gewappnet zu sein. Das Berufsbeamtentum werde im Übrigen auch deshalb benötigt, weil sich damit viel mit dem Thema Unbestechlichkeit verbinde.

Er gebe seinem Vorredner auch völlig recht, was die psychologischen Effekte angehe, die erreicht worden seien. Doch könne seine Fraktion nicht nachvollziehen, dass der CDU deshalb die finanziellen Aspekte im Nachhinein relativ gleichgültig seien. Letztlich gehe es um viel Geld, welches das Land Baden-Württemberg ausgegeben habe, was auch gut und richtig gewesen sei.

Der vom Rechnungshof vorgelegte Beschlussvorschlag treffe genau den richtigen Kern. Die SPD halte den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs in der vorliegenden Fassung für wichtig und mache ihn sich in Gänze zu eigen.

Der Berichterstatter für den Ausschuss für Finanzen dankte dem Abgeordneten der CDU, dass er einerseits für die Gewerbetreibenden, die bei der Antragstellung nicht gewusst hätten, wie sich ihr Liquiditätsengpass in den folgenden drei Monaten darstellen werde, und andererseits für die stark beanspruchten Beamten eine „Lanze gebrochen“ habe. Er fuhr fort, das Misstrauen, das in dem Beschlussvorschlag des Rechnungshofs mitschwinge, würde auch er nicht unbedingt mittragen wollen. Dennoch müsse neutral evaluiert werden, welche Abläufe gut und welche schlecht gewesen seien. Er meine nicht, dass es zwischen der Einstellung des Abgeordneten der CDU gegenüber Ministerium, Beamten und Gewerbetreibenden

einerseits und dem Beschlussvorschlag des Rechnungshofs andererseits einen Dissens geben müsse. Daher könne der Beschlussvorschlag des Rechnungshofs unverändert übernommen werden.

Der Präsident des Rechnungshofs erklärte, der politische Wille sei klar und vom Rechnungshof nicht infrage gestellt worden. Der Rechnungshof habe vielmehr verdeutlicht, dass die Vielzahl der Anträge relativ schnell bearbeitet worden sei. Auch habe der Rechnungshof weder kritisiert, dass das Land vor dem Bund ein Soforthilfeprogramm aufgelegt habe, noch geäußert, das Land solle sich bezüglich des Zeitpunkts, an dem ein Programm starte, mit dem Bund abstimmen. Vielmehr sei vom Rechnungshof zur Kenntnis genommen worden, dass das Land mit seinem Programm über die Hilfen des Bundes hinaus einen fiktiven Unternehmerlohn und Personalkostenzuschüsse gewährt habe. Dies sei ergänzend zur Kompensation von Liquiditätseinpässen eine sinnvolle und hilfreiche Unterstützung gewesen.

Das Land müsse seine eigenen Leistungen von denen des Bundes abgrenzen. Der Rechnungshof habe festgestellt, dass hierzu keine belastbaren Daten vorlägen. Sein Haus sei in Vorleistung getreten, habe eine Datenanalyse durchgeführt und schließlich einen Weg für die Abrechnung der Landeshilfen gegenüber den Leistungen des Bundes empfohlen. Der Rechnungshof sei hierbei das Risiko eingegangen, dass sein Ansatz vom Bund oder vom Bundesrechnungshof als falsch erachtet werde. Das Wirtschaftsministerium habe den Ansatz des Rechnungshofs dann aufgegriffen und auf dieser Grundlage eine Abrechnungsvereinbarung mit dem Bund getroffen.

In anderen Krisensituationen habe sich gezeigt, dass es für die Betroffenen hilfreich sein könne, wenn klar sei, was von ihnen verlangt werde. Der Rechnungshof hielte es mit Blick auf künftige Krisensituationen für hilfreich, wenn auf der Basis der jetzt gemachten Erfahrungen klar definiert würde, was unter dem Begriff der Liquidität verstanden werde und um welche Zeiträume es hierbei gehe.

Eine Vertreterin des Rechnungshofs fügte hinzu, Wirtschaftsministerium und L-Bank hätten unter enormem Zeitdruck eine hervorragende Arbeit geleistet. Der Rechnungshof habe mit beiden Einrichtungen gut zusammengearbeitet. Dort seien bei den zeitlich folgenden Coronahilfsprogrammen bereits etliche Hinweise des Rechnungshofs aufgegriffen worden.

Die zuständige Einheit im Wirtschaftsministerium habe mit wenig Personal sehr viel Arbeit erbringen müssen. Es wäre wünschenswert, wenn im Sinne von Resilienz bzw. Vorsorge Überlegungen angestellt würden, wie bei großen Aufgaben, die in künftigen Krisensituationen auf eine Einheit eines Ministeriums zukämen, eine optimale Zusammenarbeit erfolgen könne. Ihr gehe es um die Suche nach dem optimalen Weg, um in einer Krisensituation Kräfte zusammenziehen zu können. Auch dies müsse ein Thema sein.

Ein Abgeordneter der Grünen wies darauf hin, nach seinem Verständnis halte der Abgeordnete der CDU den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs nicht für unsinnig oder sehe diesbezüglich einen großen Dissens. Die Äußerungen des Abgeordneten seien in gewisser Weise vielleicht im Sinne der Frage zu verstehen gewesen, wie detailliert Vorgaben gemacht werden sollten. Diese Frage habe er (Redner) bei der Beratung eines anderen Punktes der heutigen Tagesordnung aufgeworfen.

Seine Fraktion schließe sich dem Antrag des Abgeordneten der CDU an, die fünf Maßgaben, die der Rechnungshof in Abschnitt II Ziffer 2 seines Beschlussvorschlags aufführe, formal nicht mit zu beschließen und zu streichen. Die Anregungen des Rechnungshofs seien im Kern jedoch richtig und sollten daher von Wirtschafts- und Finanzministerium im laufenden Verfahren möglichst berücksichtigt werden. Ob sich Verwaltungsverfahren z. B. immer medienbruchfrei erledigen ließen, werde sich zeigen. Der Rechnungshof selbst formuliere hierzu, „sollten medienbruchfrei erledigt werden können“, spreche also einen Appell aus.

Der Abgeordnete der CDU hob hervor, die hier vertretenen Positionen lägen nicht weit auseinander. Vielmehr gehe es in der Tat um die Botschaft. Um für künftige Krisensituationen vorzusorgen, könnten selbstverständlich mehr Beamtenstellen geschaffen werden. Eine weitere Möglichkeit, deren Umsetzbarkeit allerdings

fraglich sei, bestehe darin, in einer Krisensituation Personal zu verlagern. Für ihn laute die wichtigste Botschaft Resilienz, und zwar in dem Sinn, dass sich die Verwaltung etwas zutraue, für Hilfen Sorge und nicht noch auf das „letzte Komma“ achte, wenn es wieder zu einer solchen Krise komme.

Eine der Empfehlungen in dem vorliegenden Beschlussvorschlag des Rechnungshofs laute:

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

Es sei nicht klar gewesen, wann der Bund ein Förderprogramm „Soforthilfe Corona“ auflegen werde. Daher sei das Land einem politischen Auftrag gemäß mit einem eigenen Programm vorangegangen. Als schließlich auch der Bund ein entsprechendes Programm beschlossen habe, sei es zu erheblichen Abstimmungsprozessen gekommen. Der Landesverwaltung könne nicht vorgeworfen werden, sich nicht mit dem Bund abgestimmt zu haben, wenn dieser sein Programm erst nach dem des Landes vorlege.

Ein Gewerbetreibender habe bei der Antragstellung nicht wissen können, ob seine Liquidität etwa einen Monat später noch ausreiche. Demzufolge habe der Gewerbetreibende eine Angabe machen müssen, die auf eigener Einschätzung beruhe. Dies sei so gewollt gewesen.

Vor diesem Hintergrund könne nicht im Nachhinein alles wieder infrage gestellt werden. Andernfalls funktionierten solche Hilfsprogramme in Zukunft nicht mehr.

Die Bemerkungen des Rechnungshofs würden hier mit größtem Wohlwollen aufgenommen und ins Kalkül gezogen. Jedoch könne auch noch eine andere Sichtweise vertreten werden. Hierfür bitte er um Verständnis.

Die Vizepräsidentin des Rechnungshofs betonte, der Rechnungshof habe nicht „kleinkariert“ gearbeitet und auch nicht die Tätigkeit des Wirtschaftsministeriums als schlecht kritisiert. Zwar sei es durch die Abstimmung zwischen Bund und Land zunächst zu Problemen gekommen, doch habe auch das Wirtschaftsministerium die vom Rechnungshof in diesem Zusammenhang erstellte Datenanalyse als sehr hilfreich empfunden. Wenn sich künftig wieder ein Liquiditätsbedarf ergebe, werde das Wirtschaftsministerium aus den jetzt gemachten Erfahrungen heraus die Voraussetzungen für eine Förderung anders definieren und das Antragsformular anders gestalten als im vorliegenden Fall. Nichts anderes habe der Rechnungshof erreichen wollen.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP trug vor, Grüne und CDU wollten die detaillierten Maßgaben, die der Rechnungshof jetzt für künftige, ähnlich gelagerte Förderverfahren vorgeschlagen habe, nicht beschließen. Er frage, wie dies mit der sinnvollen Absicht zusammenpasse, aus der Vergangenheit zu lernen und im Landtag eine Enquetekommission einzurichten, die sich mit den Konsequenzen aus der Coronakrise befassen und Handlungsvorschläge erarbeiten solle, um für künftige Krisen besser vorzusorgen. Seines Erachtens sei genau ein Bestandteil hiervon, die Vorschläge des Rechnungshofs umzusetzen.

Ein noch nicht zu Wort gekommener Abgeordneter der CDU zeigte auf, die Tätigkeit des Rechnungshofs sei in der Tat hilfreich gewesen. Auch sollte selbstverständlich aus der Coronakrise gelernt und all das genutzt werden, was der Rechnungshof zusammengestellt habe. Allerdings erwecke die Formulierung des vom Rechnungshof vorgelegten Beschlussvorschlags den Eindruck, das Wirtschaftsministerium solle zu einer Änderung seines Verhaltens aufgefordert werden. Diesen Eindruck wolle die CDU vermeiden. Sie wolle vielmehr, dass das Wirtschaftsministerium auch künftig handle, selbst wenn, so ärgerlich dies wäre, vermeidbare oder sich wiederholende Fehler begangen würden. Dies sei immer noch besser, als nicht zu handeln. Im Übrigen habe sich gezeigt, was geschehe, wenn der allgemeine Ruf nach Zentralisierung erhört werde. Diesen Aspekt habe er persönlich etwas vermisst. So hätten Betroffene zum Teil monatelang auf Hilfgelder warten müssen.

Daraufhin stimmte der Ausschuss dem Antrag, den ein Abgeordneter der CDU im Verlauf der Beratung gestellt hatte, mehrheitlich zu und erhob somit den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs (*Anlage*) in folgender gekürzter Fassung zur Beschlussempfehlung an das Plenum:

Der Landtag wolle beschließen,

I. von der Mitteilung des Rechnungshofs, Drucksache 17/311, Kenntnis zu nehmen;

II. die Landesregierung zu ersuchen,

1. die Programme zu evaluieren;

2. sich weiterhin im Kontext von Notfallprogrammen an dem unmittelbar in den Folgeprogrammen zur Soforthilfe gesetzten und auf den Empfehlungen des Rechnungshofs basierenden Standard zu orientieren;

3. dem Landtag über die Ergebnisse der Evaluation bis 30. Juni 2023 zu berichten.

20.10.2021

Dr. Podeswa

Anlage**Rechnungshof
Baden-Württemberg****Denkschrift 2021
Beitrag Nr. 11/Seite 125****Anregung****für eine Beschlussempfehlung
des Ausschusses für Finanzen****zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 15. Juli 2021
– Drucksache 17/311****Denkschrift 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-
Württemberg;
hier: Beitrag Nr. 11 – Soforthilfe Corona für kleine und mittlere Unternehmen**

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 15. Juli 2021 zu Beitrag Nr. 11 – Drucksache 17/311 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. die Programme zu evaluieren;
 2. sich weiterhin im Kontext von Notfallprogrammen an dem unmittelbar in den Folgeprogrammen zur Soforthilfe gesetzten und auf den Empfehlungen des Rechnungshofes basierenden Standard zu orientieren, der u. a. die folgenden Maßgaben umfasst:
 - Die Voraussetzungen für eine Förderung und eine eventuelle Rückzahlung sollten ausreichend klar und rechtssicher definiert werden.
 - Für die wesentlichen Fördervoraussetzungen sollten Nachweise, beispielsweise zur Anzahl der Beschäftigten, verlangt werden.
 - Bei einander ergänzenden Förderungen des Bundes und des Landes sollten die Antragsformulare und die erfassten Falldaten eindeutige Abrechnungen ermöglichen.
 - Die Verwaltungsverfahren sollten medienbruchfrei und IT-gestützt in einem Workflow erledigt werden können. Eingabefehler sollten durch Plausibilitätskontrollen verhindert und IT-Verfahren so angelegt werden, dass spätere Auswertungen problemlos und zielgerichtet möglich sind.
 - Die eingesetzten IT-Verfahren sollten einen zulässigen Datenabgleich mit anderen Stellen, insbesondere mit den Finanzbehörden, automatisiert ermöglichen.
 3. dem Landtag über die Ergebnisse der Evaluation bis 30. Juni 2023 zu berichten.

Karlsruhe, 25. August 2021

gez. Ria Taxis

gez. Dr. Hilaria Dette