



Ausarbeitung

**Auswirkung katastrophenbedingter Betriebseinstellungen auf
Corona-Überbrückungshilfen**

Auswirkung katastrophenbedingter Betriebseinstellungen auf Corona-Überbrückungshilfen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 060/21
Abschluss der Arbeit: 27. Juli 2021
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtsgrundlage und Zweck der Überbrückungshilfen	4
2.1.	Rechtsgrundlage	4
2.2.	Zweck	5
3.	Rückzahlung von Überbrückungshilfen	6
3.1.	Rechtsgrundlage	6
3.2.	Ermessen	7

1. Einleitung

Die Bundesregierung hat 2020 und 2021 eine Reihe von Hilfsprogrammen auf den Weg gebracht, um Unternehmen, Selbständige und Angehörige der Freien Berufe zu unterstützen, die infolge der Corona-Pandemie und staatlich angeordneter Schließungen in Liquiditätsengpässe geraten waren und dadurch ihre wirtschaftliche Existenz bedroht sahen.¹

Die Wissenschaftlichen Dienste wurden gefragt, ob bereits bewilligte und ausgezahlte Corona-Überbrückungshilfen zurückgefordert werden können, wenn z. B. wegen eines Naturereignisses wie einer Überschwemmung die Tätigkeit des leistungsempfangenden Unternehmens oder Selbständigen nicht mehr fortgeführt oder auf absehbare Zeit nicht aufgenommen werden kann. Die Frage wurde vor dem Hintergrund gestellt, dass Mitte Juli dieses Jahres bei verheerenden Unwettern, insbesondere in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, ganze Orte verwüstet worden sind.

Zur Beantwortung wird wegen der Vielzahl der verschiedenen Hilfsprogramme und der Kürze der für die Beantwortung zur Verfügung stehenden Zeit exemplarisch auf die sogenannten Corona-Überbrückungshilfen I bis III eingegangen. Während für die Überbrückungshilfen I und II (Förderzeiträume von Juni bis August 2020 bzw. September bis Dezember 2020) bereits die Antragsfristen abgelaufen sind, können Anträge auf Überbrückungshilfe III (Förderzeitraum von Januar bis Juni 2021) noch bis zum 30. September 2021 bei den jeweils zuständigen Bewilligungsstellen der Bundesländer gestellt werden.²

2. Rechtsgrundlage und Zweck der Überbrückungshilfen

2.1. Rechtsgrundlage

Die Überbrückungshilfen erfolgen in Form einer **Billigkeitsleistung**, d. h. als freiwillige Zahlung nach Maßgabe von § 53 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)³ bzw. der jeweiligen Landeshaushaltsordnungen. Die Hilfen werden durch die Bundesländer ausgezahlt. Dazu hat der Bund mit

1 Eine regelmäßig aktualisierte Übersicht der verschiedenen Maßnahmen des Bundes findet sich unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Coronavirus/informationen-fuer-selbstaendige-und-unternehmen-zu-corona-hilfen-des-bundes.html>.

2 Vgl. die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) eingerichtete Webseite: <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Home/home.html>.

3 <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/>.

jedem Bundesland **Verwaltungsvereinbarungen**⁴ sowie **Vollzugshinweise**⁵ vereinbart, in denen die Bedingungen für den Bezug der Soforthilfen konkretisiert werden. Zudem haben die Bundesländer **ergänzende Richtlinien**⁶ erlassen.

2.2. Zweck

Nach den Verwaltungsvereinbarungen liegt das Ziel der Überbrückungshilfen darin, kleinen und mittelständischen Unternehmen, die aufgrund der Corona-Pandemie hohe Umsatzeinbußen zu verzeichnen haben, für die betreffenden Förderzeiträume eine gestaffelte **Liquiditätshilfe** zu gewähren und so ihre Existenz zu sichern. Sie sind zur Finanzierung von **fortlaufenden betrieblichen Fixkosten** der Antragsteller vorgesehen.⁷ Der Antragsteller darf sie nur zur Deckung der in den Vollzugshinweisen benannten förderfähigen Kosten verwenden.⁸ Ein Anspruch auf die Gewährung der Billigkeitsleistungen besteht nicht.⁹ Vielmehr entscheidet die zuständige Bewilligungsbehörde aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel. Die Überbrückungshilfe wird aufgrund eines Bewilligungsbescheids der jeweils zuständigen Bewilligungsstelle gewährt.¹⁰

-
- 4 Z. B. Ergänzende Verwaltungsvereinbarung des Bundes mit Rheinland-Pfalz: https://isb.rlp.de/fileadmin/user_upload/Foerderprogramme/Corona/201009_Verwaltungsvereinbarung_Ueberbrueckungshilfe_II_final.pdf (Diese Verwaltungsvereinbarung bezieht sich derzeit nur auf die Überbrückungshilfe I und II; ggf. wird es daher eine weitere Ergänzende Verwaltungsvereinbarung unter Berücksichtigung der Überbrückungshilfe III geben).
 - 5 Z. B. Vollzugshinweise für Rheinland-Pfalz: https://mwvlw.rlp.de/fileadmin/mwkel/Corona/Ueberbrueckungshilfe_2020-11-01_Vollzugshinweise_Stand_28.06.2021.pdf (Die Vollzugshinweise beziehen sich derzeit nur auf die Überbrückungshilfe I und II und werden daher derzeit überarbeitet. Eine neue Fassung soll in Kürze auf der Webseite www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de verfügbar sein, <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Meta/Infothek/vollzugshinweise/vollzugshinweise.html> (Stand: 12. Juli 2021)).
 - 6 Z. B. Rheinland-Pfalz: https://mwvlw.rlp.de/fileadmin/mwkel/Corona/Konsolidierte_Fassung_der_VV_Corona_Ueberbrueckungshilfen_vom_29.6.2020_in_der_Fassung_vom_13._April_2021.pdf; Nordrhein-Westfalen: https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/richtlinie_ueberbrueckungshilfe_iii.pdf.
 - 7 Vgl. Ergänzende Verwaltungsvereinbarung des Bundes mit Rheinland-Pfalz, https://isb.rlp.de/fileadmin/user_upload/Foerderprogramme/Corona/201009_Verwaltungsvereinbarung_Ueberbrueckungshilfe_II_final.pdf, Art. 2 Abs. 1a und 1b, S. 2.
 - 8 Vgl. Vollzugshinweise für Rheinland-Pfalz: https://mwvlw.rlp.de/fileadmin/mwkel/Corona/Ueberbrueckungshilfe_2020-11-01_Vollzugshinweise_Stand_28.06.2021.pdf, A. I. 5. (5), S. 9 (Überbrückungshilfe Erste Phase) und B. IV. 5. (5), S. 26 (Überbrückungshilfe Zweite Phase).
 - 9 Vgl. Ergänzende Verwaltungsvereinbarung des Bundes mit Rheinland-Pfalz, https://isb.rlp.de/fileadmin/user_upload/Foerderprogramme/Corona/201009_Verwaltungsvereinbarung_Ueberbrueckungshilfe_II_final.pdf, Art. 1 Abs. 2, S. 2.
 - 10 Vgl. Ergänzende Verwaltungsvereinbarung des Bundes mit Rheinland-Pfalz, https://isb.rlp.de/fileadmin/user_upload/Foerderprogramme/Corona/201009_Verwaltungsvereinbarung_Ueberbrueckungshilfe_II_final.pdf, Art. 4 Abs. 5, S. 4.

3. Rückzahlung von Überbrückungshilfen

3.1. Rechtsgrundlage

Eine etwaige Rückforderung von ausgezahlten Überbrückungshilfen richtet sich nach den jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetzen (LVwVfG) und setzt die Aufhebung des Bewilligungsbescheides voraus. In Betracht kommt insbesondere ein Widerruf des Bewilligungsbescheids nach § 1 LVwVfG Rheinland-Pfalz¹¹ i. V. m. § 49 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)¹² bzw. nach § 49 LVwVfG Nordrhein-Westfalen¹³, da es sich bei den Bewilligungsbescheiden um rechtmäßige begünstigende Verwaltungsakte handeln dürfte.¹⁴

Nach **§ 49 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 VwVfG** kann ein rechtmäßiger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise auch mit Wirkung für die Vergangenheit **widerrufen** werden, wenn die **Leistung nicht**, nicht alsbald nach der Erbringung oder nicht mehr für den in dem Verwaltungsakt **bestimmten Zweck verwendet** wird.

Die **Zweckbestimmung** muss im Bewilligungsbescheid selbst mit hinreichender Bestimmtheit vorgenommen worden sein. Ein Verweis auf die einschlägigen Subventionsrichtlinien reicht nicht aus.¹⁵ Die Feststellungslast für die Zweckverfehlung kommt der Behörde zu.¹⁶ Nach den oben unter Abschnitt 2.1. genannten Vollzugshinweisen bezwecken die Überbrückungshilfen, Unternehmen, die durch die Corona-Pandemie erhebliche Umsatzausfälle erlitten haben, in ihrer wirtschaftlichen Existenz zu sichern (vgl. oben unter Abschnitt 2.2.).¹⁷ Sind Leistungsempfänger infolge der Unwetter in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen gezwungen, ihren Geschäftsbetrieb dauerhaft einzustellen, erscheint es denkbar, von einer Verfehlung des genannten Zwecks auszugehen und, dass die zuständigen Behörden einen Widerruf der entsprechenden Bewilligungsbescheide prüfen.

11 http://landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/cuc/page/bsrlpprod.psml;jsessionid=DF63AEE9C6CC2AF0F8F92B5D4BCF205F.jp15?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-VwVfGRPrahmen&doc.part=X&doc.price=0.0#focuspoint.

12 <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.

13 https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=2378&vd_back=N.

14 Da die jeweiligen Paragraphen in den LVwVfG mit § 49 VwVfG inhaltlich übereinstimmen bzw. § 1 LVwVfG Rheinland-Pfalz auf diesen verweist, wird im Folgenden der besseren Lesbarkeit halber lediglich auf § 49 VwVfG Bezug genommen.

15 Schoch/Schneider, Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Grundwerk Juli 2020, § 49 Rn. 168.

16 OVG Münster, Urteil vom 2. Mai 1994 (Az. 8 A 3885/93), NVwZ 1996, 610 (612).

17 Vgl. Vollzugshinweise für Rheinland-Pfalz: https://mwvlw.rlp.de/fileadmin/mwkel/Corona/Ueberbrueckungshilfe_2020-11-01_Vollzugshinweise_Stand_28.06.2021.pdf, A. I. 1. (1), S. 2 (Überbrückungshilfe Erste Phase) und B. IV. 1. (1), S. 18 (Überbrückungshilfe Zweite Phase); vgl. auch Abschnitt 2.2.

3.2. Ermessen

Der Widerruf des Bewilligungsbescheids liegt im **Ermessen** der Behörde. Sie kann den Bescheid ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen.¹⁸ Den **haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** kommt dabei eine **ermessenslenkende Bedeutung** zu, sodass in der Regel nur der Widerruf als ermessensfehlerfrei anzusehen ist (intendiertes Ermessen).¹⁹ Im vorliegenden Fall ergeben sich weitere ermessenslenkende Vorgaben, wann Überbrückungshilfen zurückzuzahlen sind bzw. in der Regel zurückgefordert werden sollen, aus den oben unter Abschnitt 2.1 genannten Vollzugshinweisen²⁰. Danach ist die Überbrückungshilfe unter anderem zurückzuzahlen, wenn der Antragsteller seine Geschäftstätigkeit vor Ende des jeweiligen Förderzeitraums dauerhaft einstellt. Dies gilt auch, wenn ein Unternehmen seine Geschäftstätigkeit nach dem Ende des jeweiligen Förderzeitraums, jedoch vor Auszahlung der Zuschüsse dauerhaft einstellt. Eine **dauerhafte Einstellung des Geschäftsbetriebs** liegt nicht vor, wenn der Antragsteller die Absicht hat, einen Corona-bedingt geschlossenen Geschäftsbetrieb wieder aufzunehmen, sich die Wiedereröffnung jedoch verzögert, weil fortbestehende gesundheitspolitische Beschränkungen einen wirtschaftlichen Betrieb noch nicht zulassen. Nicht geregelt ist hingegen der Fall, dass sich die Wiederöffnung aus anderen Gründen, insbesondere wegen höherer Gewalt, verzögert oder der Leistungsempfänger seinen Geschäftsbetrieb unverschuldet dauerhaft einstellen muss. Die Vollzugshinweise beziehen sich nur auf die Überbrückungshilfe I und II und werden daher derzeit überarbeitet. Eine neue Fassung soll in Kürze auf der Webseite www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de verfügbar sein.²¹ Es ist davon auszugehen, dass die Vollzugshinweise für die Überbrückungshilfe III sich am bisherigen Wortlaut orientieren. Änderungen oder Ergänzungen sind jedoch nicht ausgeschlossen.

Grundsätzlich ist der **Vertrauensschutz** im Rahmen des Widerrufsermessens gemäß § 49 Abs. 3 VwVfG kaum von Bedeutung.²² Bei einer vom Leistungsempfänger **unverschuldeten objektiven Unmöglichkeit** der weiteren zweckentsprechenden Verwendung der Leistung kommt jedoch nach einem Teil der Literatur eine einschränkende Auslegung von § 49 Abs. 3 VwVfG in Betracht. Wenn die Leistung aus unvorhersehbaren und unabwendbaren Umständen (höhere Ge-

18 Schoch/Schneider, *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*, Grundwerk Juli 2020, § 49 Rn. 184.

19 So z. B. BVerwG, Urteil vom 16. Juni 1997 (Az. 3 C 22-96), NJW 1998, 2233 (2234); vgl. auch Obermayer/Funke-Kaiser, *VwVfG*, 6. Auflage 2020, § 49 Rn. 77.

20 Vgl. Vollzugshinweise für Rheinland-Pfalz, https://mwvlw.rlp.de/fileadmin/mwkel/Corona/Ueberbrueckungshilfe_2020-11-01_Vollzugshinweise_Stand_28.06.2021.pdf, A. I. 5. (7), S. 9 (Überbrückungshilfe Erste Phase) und B. IV. 5. (7), S. 26 (Überbrückungshilfe Zweite Phase).

21 Vgl. <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Meta/Infothek/vollzugshinweise/vollzugshinweise.html> (Stand: 12. Juli 2021).

22 Schoch/Schneider, *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*, Grundwerk Juli 2020, § 49 Rn. 192.

walt) nicht mehr zweckentsprechend verwendet werden kann, solle das Risiko der Zweckverfehlung nicht ohne Weiteres dem Leistungsempfänger überbürdet werden.²³ Bei vom Subventionsnehmer nicht beeinflussbaren Risiken müsse daher unter Umständen das Vorliegen eines Ausnahmefalls geprüft werden.²⁴ Dies ist aber immer eine Frage des **Einzelfalles**. Eine allgemein gültige Aussage dazu lässt sich daher nicht treffen.

23 Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG, 6. Auflage 2020, § 49 Rn. 72.

24 Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Auflage 2020, § 49 Rn. 73a; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 7. April 2014 (Az. 10 S 870/13), NuR 2015, 48, <https://openjur.de/u/688450.html>, Rn. 45 (Berufsunfähigkeit).