

Schlussbericht

Evaluation der Corona-Wirtschaftshilfen des Bundes

Soforthilfen, Überbrückungshilfen, außerordentliche Wirtschaftshilfen, Neustarthilfen, Härtefallhilfen

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie



© AdobeStock_Ronny.jpeg

Schlussbericht

Evaluation der Corona- Wirtschaftshilfen des Bundes

Projektnummer [B101390]

Von

Michael Astor
Rebaz Ahmad
Shayan Beland
Dr. Eva Dantas
Jan Limbers
Prof. Dr. Bettina Peters
Rahel Reemtsma
Dr. Andreas Sachs
Isabel Schöfl

Im Auftrag des

Bundesministeriums für
Wirtschaft und Energie
Stand: April 2025

Das Unternehmen im Überblick

Prognos – wir geben Orientierung.

Die Prognos AG ist eines der ältesten Wirtschaftsforschungsunternehmen Europas. An der Universität Basel gegründet, forschen Prognos-Expertinnen und -Experten seit 1959 für verschiedenste Auftraggeber aus dem öffentlichen und privaten Sektor – politisch unabhängig, wissenschaftlich fundiert. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit über 200 Expertinnen und Experten ist das Unternehmen an zehn Standorten vertreten: Basel, Berlin, Bremen, Brüssel, Düsseldorf, Freiburg, Hamburg, München, Stuttgart und Wien. In Wien sitzt die Prognos Europe GmbH, unsere Tochtergesellschaft in Österreich. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik.

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

DE 122787052

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht; Sitz der Gesellschaft: Basel-Stadt
Handelsregisternummer
CH-270.3.003.262-6

Gründungsjahr

1959

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz der Prognos AG
in der Schweiz

Prognos AG

St. Alban-Vorstadt 24
4052 Basel

Weitere Standorte der
Prognos AG in Deutschland

Prognos AG

Goethestr. 85
10623 Berlin

Prognos AG

Domshof 21
28195 Bremen

Prognos AG

Werdener Straße 4
40227 Düsseldorf

Prognos AG

Heinrich-von-Stephan-Str. 17
79100 Freiburg

Prognos AG

Hermannstraße 13
(c/o WeWork)
20095 Hamburg

Prognos AG

Nymphenburger Str. 14
80335 München

Prognos AG

Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart

Standort der Prognos AG
in Belgien

Prognos AG

Résidence Palace, Block C
Rue de la Loi 155
1040 Brüssel

Tochtergesellschaft
in Österreich

Prognos Europe GmbH

Walcherstraße 11
1020 Wien

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	VIII
Abbildungsverzeichnis	X
Abkürzungsverzeichnis	XVII
1 Zusammenfassung	XX
2 Corona-Wirtschaftshilfen: Ausgangssituation und Interventionsansatz	1
3 Ziele und Ansatz der Evaluation	4
3.1 Ziele der Evaluation	4
3.2 Wirkungsmodell	4
3.3 Methodik	6
4 Die Corona-Wirtschaftshilfen	8
4.1 Soforthilfen	13
4.2 Überbrückungshilfen	14
4.3 Außerordentliche Wirtschaftshilfen	18
4.4 Neustarthilfen	18
4.5 Härtefallhilfen	19
5 Deskriptive Analyse der Corona-Wirtschaftshilfen	20
5.1 Ziel und Erkenntnisinteresse des Arbeitsschrittes	20
5.2 Beschreibung des Vorgehens	20
5.3 Ergebnisse	21
5.3.1 Soforthilfen	22
5.3.2 Überbrückungshilfen	26
5.3.3 Außerordentliche Wirtschaftshilfen	34
5.3.4 Neustarthilfen	42

5.3.5	<i>Härtefallhilfen</i>	49
6	Prozess- und Vollzugswirtschaftlichkeitsanalyse	50
6.1	Ziel und Erkenntnisinteresse des Arbeitsschrittes	50
6.2	Vorgehen zur Prozessmodellierung und -beschreibung	50
6.3	Prozessmodellierung und -beschreibung	51
6.3.1	<i>Soforthilfen</i>	51
6.3.2	<i>Überbrückungshilfen</i>	61
6.3.3	<i>Außerordentliche Wirtschaftshilfen</i>	66
6.3.4	<i>Neustarthilfen</i>	69
6.3.5	<i>Härtefallhilfen</i>	72
6.4	Vollzugskostenerhebung und -beschreibung	76
6.4.1	Vollzugskosten der Programmlinie <i>Soforthilfen</i>	77
6.4.2	Vollzugskosten der Programmlinien <i>Überbrückungshilfen</i> , außerordentlichen Wirtschaftshilfen, <i>Neustarthilfen</i>	88
6.4.3	Vollzugskosten der Programmlinie Härtefallhilfe	104
6.4.4	Einblick in die Konzeptionskosten des Bundes	106
6.5	Bewertung der Prozesse und der Vollzugswirtschaftlichkeit	108
6.5.1	Prozessbewertung	109
6.5.2	Kostenbewertung	120
7	Ökonometrische Wirkungsanalyse der Soforthilfen	124
7.1	Ziel und Erkenntnisinteresse des Arbeitsschrittes	124
7.2	Beschreibung des Vorgehens (Methode und Daten)	124
7.3	Ergebnisse	127
7.3.1	Effekt der <i>Soforthilfen</i> auf die Zahlungsweise	127
7.3.2	Effekt der Soforthilfe auf die Bonität	131
7.3.3	Branchenunterschiede	133
7.3.4	Heterogene Treatment-Schätzungen innerhalb der Gruppe der förderfähigen Unternehmen	134
7.4	Bewertung	136
8	Effekte der Corona-Maßnahmen auf das Überleben von Unternehmen	138

8.1	Ziel und Erkenntnisinteresses des Arbeitsschrittes	138
8.2	Beschreibung des Vorgehens (Daten und Methoden)	138
8.3	Ergebnisse	143
8.4	Bewertung	146
9	Qualitative Analyse und internationaler Vergleich	151
9.1	Ziel und Erkenntnisinteresses des Arbeitsschrittes	151
9.2	Beschreibung des Vorgehens	151
9.3	Ergebnisse	153
9.3.1	Einschätzungen zum Maßnahmenaufbau und zu den Prozessen	153
9.3.2	Einschätzungen zur Wirkung und Zielerreichung	159
9.3.3	Internationaler Vergleich	165
10	Empfehlungen	184
11	Ergebnisse im Überblick	186
	Anhang	189
	Anhang 1: Beihilferegelnungen	189
	Anhang 2: Prozessdarstellungen der Programmlinien	190
	Anhang 3: Leitfaden für Umfeldinterviews	191
	Anhang 4: Ergebnisse der Befragung der Zuschussempfängerinnen und -empfänger	192
	Allgemeine Angaben	193
	Durchführung	203
	Wirkung210	
	Antragstellung und Schlussabrechnung	212
	Soforthilfen	214
	Gesamteindruck zu den Wirtschaftshilfen	217
	Anhang 5: Wirkungsanalyse der Soforthilfen	220
	Methodischer Ansatz: Regression-Diskontinuitäts-Design	220
	Datensatz: Mannheimer Unternehmenspanel	225
	Ergebnisse des Entropy Balancing	228

Wirkungsanalyse: Branchenergebnisse	229
Anhang 6: Unternehmensschließungen im MUP	232
Schließungsarten	232
Zeitlicher Überblick	233
Literaturverzeichnis	236
Impressum	241

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Überblick zu den coronabedingten Schließungsmaßnahmen in Deutschland	1
Tabelle 2:	Übersicht über die Corona-Wirtschaftshilfen	11
Tabelle 3:	Merkmale der Hotlines	112
Tabelle 4:	Fördereffekt der <i>Soforthilfen</i> auf die Zahlungsweise der Monate Juni bis August 2020	129
Tabelle 5:	Placebo-Test: „Fördereffekte“ der <i>Soforthilfen</i> auf die Zahlungsweise der Monate Juni bis August 2019	131
Tabelle 6:	Fördereffekt der <i>Soforthilfen</i> auf die Bonität der Monate Juni bis August 2020	132
Tabelle 7:	Placebo-Test: „Fördereffekte“ der <i>Soforthilfen</i> auf die Bonität der Monate Juni bis August 2019 und 2018	133
Tabelle 8:	Heterogener Fördereffekt der <i>Soforthilfen</i> auf die Zahlungsweise und Bonität der Monate Juni bis August 2020 und 2019 innerhalb der geförderten Unternehmen	136
Tabelle 9:	Branchengruppeneinteilung	139
Tabelle 10:	Schließungsquoten von Unternehmen im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 in einzelnen Branchen	141
Tabelle 11:	Umsatzentwicklung 2019 bis 2020 in einzelnen Branchen	143
Tabelle 12:	Schließungszahlen 2020 und Simulation des Schließungsgeschehens 2020 ohne Corona-Unterstützungsmaßnahmen nach Beschäftigtengrößenklassen und Branchen	148
Tabelle 13:	Schließungszahlen 2021 und Simulation des Schließungsgeschehens 2021 ohne Corona-Unterstützungsmaßnahmen nach Beschäftigtengrößenklassen und Branchen	149
Tabelle 14:	Schließungszahlen 2020 und Nettoeffekt der Simulation des Schließungsgeschehens 2020 ohne Corona-Unterstützungsmaßnahmen nach Beschäftigtengrößenklassen und Branchen	150

Tabelle 15:	Übersicht der befragten Organisationen	152
Tabelle 16:	Kriterien zur Länderauswahl	153
Tabelle 17:	Übersicht zur externen Wahrnehmung von Aufbau und Prozessen der Maßnahmen	154
Tabelle 18:	Übersicht über die Wirkung und Zielerreichung der Corona-Wirtschaftshilfen aus Sicht der Branchenverbände	159
Tabelle 19:	Übersicht über die Zuschussprogramme in den Vergleichsländern Frankreich, Österreich und Polen	172
Tabelle 20:	Übersicht über die coronabedingten Schließungsmaßnahmen in Frankreich	173
Tabelle 21:	Übersicht über die coronabedingten Schließungsmaßnahmen in Österreich	176
Tabelle 22:	Überblick über die pandemiebedingten Einschränkungen in Polen	179
Tabelle 23:	Kurzübersicht zu den Beihilferegulungen auf Basis des befristeten Beihilferahmens	189
Tabelle 24:	Überblick über die Wirtschaftsbereiche	226
Tabelle 25:	Einteilung des Bonitätsindexes zu einem Notensystem	227
Tabelle 26:	Überblick über Strukturmerkmale in der Stichprobe, Pre-Balancing (ungewichtet) und Post-Balancing (gewichtet)	228
Tabelle 27:	Fördereffekt und Placebo-Effekt der <i>Soforthilfen</i> auf die Zahlungsweise und Bonität der Monate Juni bis August 2020, 2019 und 2018 im Handel und in Dienstleistungssektoren	230
Tabelle 28:	Fördereffekt und Placebo-Effekt der <i>Soforthilfen</i> auf die Zahlungsweise und Bonität der Monate Juni bis August 2020, 2019 und 2018 im Verarbeitenden Gewerbe	231

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Wirkungsmodell der Corona-Wirtschaftshilfen	6
Abbildung 2:	Förderzeiträume der Corona-Wirtschaftshilfen	10
Abbildung 3:	Anzahl der Bewilligungen im Rahmen der <i>Soforthilfen</i> nach Bundesland, März 2020 bis August 2020	22
Abbildung 4:	Höhe der Auszahlungen im Rahmen der <i>Soforthilfen</i> nach Bundesland, in Euro, März 2020 bis August 2020, Summe der Rückzahlungen nach Bundesland	23
Abbildung 5:	Anzahl der Bewilligungen im Rahmen der <i>Soforthilfen</i> nach Branchenabschnitt, März 2020 bis August 2020	24
Abbildung 6:	Höhe der Auszahlungen im Rahmen der <i>Soforthilfen</i> nach Branchenabschnitt, in Euro, März 2020 bis August 2020	25
Abbildung 7:	Anzahl der Bewilligungen im Rahmen der <i>Soforthilfen</i> nach Unternehmensgröße, März 2020 bis August 2020	25
Abbildung 8:	Anzahl der Anträge im Rahmen der <i>Überbrückungshilfen</i> I, II, III, III Plus und IV nach Bundesland, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022	27
Abbildung 9:	Höhe der Auszahlungen im Rahmen der <i>Überbrückungshilfen</i> I, II, III, III Plus und IV nach Bundesland, in Euro, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022	28
Abbildung 10:	Kumulierte Anzahl an Erstanträgen im Rahmen der <i>Überbrückungshilfen</i> I, II, III, III Plus und IV, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022	29
Abbildung 11:	Anzahl der Anträge im Rahmen der <i>Überbrückungshilfen</i> I, II, III, III Plus und IV nach Unternehmenstyp, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022	30
Abbildung 12:	Anzahl der Anträge im Rahmen der <i>Überbrückungshilfen</i> I, II, III, III Plus und IV nach Branchenabschnitt, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022	31
Abbildung 13:	Höhe der Auszahlungen im Rahmen der <i>Überbrückungshilfen</i> I, II, III, III Plus und IV nach Branchenabschnitt, in Euro, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022	32

Abbildung 14:	Anzahl der Anträge im Rahmen der <i>Überbrückungshilfen I, II, III, III Plus und IV</i> nach Unternehmensgröße, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022	33
Abbildung 15:	Höhe der Auszahlungen im Rahmen der <i>Überbrückungshilfen I, II, III, III Plus und IV</i> nach Unternehmensgröße, in Euro, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022	34
Abbildung 16:	Anzahl der Anträge im Rahmen der <i>November- und Dezemberhilfen</i> nach Bundesland, Förderzeitraum November bzw. Dezember 2020	35
Abbildung 17:	Höhe der Auszahlungen im Rahmen der <i>November- und Dezemberhilfen</i> nach Bundesland, in Euro, Förderzeitraum November bzw. Dezember 2020	36
Abbildung 18:	Anzahl der Erstanträge im Rahmen der <i>November- und Dezemberhilfen</i> , Förderzeitraum November bzw. Dezember 2020	37
Abbildung 19:	Anzahl der Anträge im Rahmen der <i>November- und Dezemberhilfen</i> nach Unternehmenstyp, Förderzeitraum November 2020 bzw. Dezember 2020	37
Abbildung 20:	Höhe der Auszahlungen im Rahmen der <i>November- und Dezemberhilfen</i> nach Unternehmenstyp, in Euro, Förderzeitraum November 2020 bzw. Dezember 2020	38
Abbildung 21:	Anzahl der Anträge im Rahmen der <i>November- und Dezemberhilfen</i> nach Branchenabschnitt, Förderzeitraum November 2020 bzw. Dezember 2020	39
Abbildung 22:	Höhe der Auszahlungen im Rahmen der <i>November- und Dezemberhilfen</i> nach Branchenabschnitt, in Euro, Förderzeitraum November 2020 bzw. Dezember 2020	40
Abbildung 23:	Anzahl der antragsstellenden Unternehmen im Rahmen der <i>November- und Dezemberhilfen</i> nach Antragstellungsgrund, Förderzeitraum November 2020 bzw. Dezember 2020	41
Abbildung 24:	Anzahl der Anträge im Rahmen der <i>November- und Dezemberhilfen</i> , die angeben, indirekt, über Dritte oder als Mischbetrieb betroffen zu sein, aufgeschlüsselt nach der Branche, aus der die Betroffenheit resultiert, Förderzeitraum November 2020 bzw. Dezember 2020	42
Abbildung 25:	Anzahl der Antragsstellenden im Rahmen der <i>Neustarthilfe, Neustarthilfe Plus und Neustarthilfe 2022</i> nach Bundesland, Förderzeitraum Januar 2021 bis Juni 2022	44

Abbildung 26:	Höhe der Auszahlungen im Rahmen der <i>Neustarthilfe</i> , <i>Neustarthilfe Plus</i> und <i>Neustarthilfe 2022</i> nach Bundesland, in Euro, Förderzeitraum Januar 2021 bis Juni 2022	44
Abbildung 27:	Anzahl der Anträge im Rahmen der <i>Neustarthilfe</i> , <i>Neustarthilfe Plus</i> und <i>Neustarthilfe 2022</i> , Förderzeitraum Januar 2021 bis Juni 2022	45
Abbildung 28:	Anzahl der Anträge im Rahmen der <i>Neustarthilfe</i> , <i>Neustarthilfe Plus</i> und <i>Neustarthilfe 2022</i> nach Unternehmenstyp, Förderzeitraum Januar 2021 bis Juni 2022	46
Abbildung 29:	Anzahl der Auszahlungen im Rahmen der <i>Neustarthilfe</i> , <i>Neustarthilfe Plus</i> und <i>Neustarthilfe 2022</i> nach Unternehmenstyp, in Euro, Förderzeitraum Januar 2021 bis Juni 2022	47
Abbildung 30:	Anzahl der Antragsstellenden im Rahmen der <i>Neustarthilfe</i> , <i>Neustarthilfe Plus</i> und <i>Neustarthilfe 2022</i> nach Branchenabschnitt, Förderzeitraum Januar 2021 bis Juni 2022	48
Abbildung 31:	Höhe der Auszahlungen im Rahmen der <i>Neustarthilfe</i> , <i>Neustarthilfe Plus</i> und <i>Neustarthilfe 2022</i> nach Branchenabschnitt, in Euro, Förderzeitraum Januar 2021 bis Juni 2022	49
Abbildung 32:	Grundprozess zum Antrags- und Rückmeldeverfahren in der Programmlinie <i>Soforthilfen</i> (Kurzdarstellung)	52
Abbildung 33:	Prozess zum Antrags- und Rückmeldeverfahren in der Programmlinie <i>Überbrückungshilfen</i> (Kurzdarstellung)	62
Abbildung 34:	Prozess zum Antrags- und Rückmeldeverfahren in der Programmlinie <i>außerordentliche Wirtschaftshilfen</i> (Kurzdarstellung)	67
Abbildung 35:	Prozess zum Antrags- und Rückmeldeverfahren in der Programmlinie <i>Neustarthilfen</i> (Kurzdarstellung)	70
Abbildung 36:	Soforthilfe - Anzahl bewilligte Anträge und Höhe Fördersumme der untersuchten Länder	78
Abbildung 37:	Vollzugskosten 2020 bis 2023 der <i>Soforthilfen</i> in fünf Ländern	80
Abbildung 38:	Vollzugskosten nach Jahr für fünf Länder (<i>Soforthilfen</i>)	81
Abbildung 39:	Plankosten für vier Länder	83

Abbildung 40:	Aufwand in Stunden und VZÄ in den Jahren 2020 bis 2023 für drei bzw. fünf Länder	84
Abbildung 41:	<i>Soforthilfen</i> : Aufwand je Prozessschritt und Bearbeitung von Sonderfällen in Stunden	86
Abbildung 42:	Prognostizierte Gesamtkosten (Vollzug- und Plankosten) für die Umsetzung der <i>Soforthilfen</i>	88
Abbildung 43:	Überblick über bewilligte und abgelehnte/aufgehobene Anträge und Fördersummen	89
Abbildung 44:	Differenzierte Betrachtung der Fördersumme, Anzahl Anträge und durchschnittliche Fördersumme je Antrag und Förderprogramm	91
Abbildung 45:	Schlussabrechnungen SAR 1 + 2	92
Abbildung 46:	Endabrechnungen: Einreichungsquote der fälligen Endabrechnungen Stand 30.11.2024	94
Abbildung 47:	Vollzugskosten: Anteilig nach Kostenarten	95
Abbildung 48:	Vollzugskosten je Jahr differenziert nach Kostenarten	97
Abbildung 49:	Plankosten für die Jahre 2024 bis Abschluss aller drei Programmlinien	98
Abbildung 50:	Aufwand in Stunden und Vollzeitäquivalente über alle Bewilligungsstelle im Jahr (in Summe)	100
Abbildung 51:	Aufwand einzelner Prozessschritte in Minuten	102
Abbildung 52:	Anteil der Vollzugskosten 2020 bis 2023 und Anteil der Vollzugskosten zzgl. Plankosten an Gesamtfördersumme	104
Abbildung 53:	Bewilligungszahlen und Fördersummen der <i>Härtefallhilfen</i>	105
Abbildung 54:	Anteil der Vollzugs- und prognostizierten Plankosten der Programmlinien <i>Soforthilfen</i> , <i>Überbrückungshilfen</i> , außerordentlichen Wirtschaftshilfen und <i>Neustarthilfen</i> an der Gesamtfördersumme	121
Abbildung 55:	Fördereffekt der <i>Soforthilfe</i> auf die Zahlungsweise der Unternehmen	128
Abbildung 56:	Anzahl der Unternehmensschließungen in Deutschland, 2003-2023	140

Abbildung 57:	BIP-Wachstumsraten der EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Union 2020, 2021 und 2022, Angaben in Prozent und jeweils im Vergleich zum Vorjahr	166
Abbildung 58:	Bereitgestelltes Budget für Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie in den Jahren 2020, 2021 und 2022, Angaben in Prozent des jeweiligen nationalen BIP	169
Abbildung 59:	Bereitgestelltes Budget für direkte Zuschüsse im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie in den Jahren 2020, 2021 und 2022, Angaben in Prozent des jeweiligen nationalen BIPs	170
Abbildung 60:	Frage „In welchem Bundesland ist Ihr Unternehmen (bzw. Selbstständigkeit) ansässig?“	194
Abbildung 61:	Frage „Bitte wählen Sie alle Förderprogramme aus, die Ihr Unternehmen erhalten hat.“	194
Abbildung 62:	Frage „In welcher Funktion beantworten Sie diese Fragen?“	195
Abbildung 63:	Frage „In welcher Funktion beantworten Sie diese Fragen differenziert nach Programmlinie?“	196
Abbildung 64:	Frage „Wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Vollzeitäquivalente) beschäftigte Ihr Unternehmen zum Zeitpunkt der Antragstellung auf Corona-Wirtschaftshilfen?“	197
Abbildung 65:	Frage „Haben Sie Ihren Antrag für die außerordentlichen Wirtschaftshilfen direkt oder über einen prüfenden Dritten gestellt?“	198
Abbildung 66:	Frage „Haben Sie Ihren Antrag für die <i>Neustarthilfen</i> direkt oder über einen prüfenden Dritten gestellt?“	198
Abbildung 67:	Frage „In welcher Branche ist Ihr Unternehmen primär aktiv?“	199
Abbildung 68:	Frage „In welchem Ausmaß wurde Ihr Unternehmen durch die Covid-19-Pandemie in der wirtschaftlichen Tätigkeit unmittelbar negativ beeinflusst?“	200
Abbildung 69:	Frage „In welchem Ausmaß wurde Ihr Unternehmen durch die Covid-19-Pandemie in der wirtschaftlichen Tätigkeit unmittelbar negativ beeinflusst differenziert nach Programmlinie?“	201
Abbildung 70:	Frage „Die Höhe des Zuschusses der Wirtschaftshilfen war für mein Unternehmen ...“	202

Abbildung 71:	Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zur Durchführung der <i>Überbrückungshilfen</i> zu: Der Zeitraum zwischen Antragstellung (Absenden des Antrags) und dem Erhalt der Abschlagszahlung war der Situation angemessen.“	203
Abbildung 72:	Frage „Wie lange dauerte es nach Einreichung des Antrags bis zum Eingang der Abschlagszahlung? (prüfende Dritte)“	204
Abbildung 73:	Frage „Wie lange dauerte es nach Einreichung des Antrags bis zum Eingang der Fördersumme? (Prüfende Dritte)“ Anteil der Nennungen in Prozent (n = siehe Angaben je Programmlinie am Ende jedes Balkens)	205
Abbildung 74:	Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zur Durchführung der <i>Überbrückungshilfen</i> zu:“	206
Abbildung 75:	Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zur Einbindung der prüfenden Dritten im Rahmen der <i>Neustarthilfen</i> zu:“	206
Abbildung 76:	Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zur Durchführung zu: Der Zeitraum zwischen Antragstellung (Absenden des Antrags) und dem Erhalt des Zuschusses war der Situation angemessen. (Direktantragstellung)“: Nennungen in Prozent (n = siehe Angaben je Programmlinie am Ende jedes Balkens)	207
Abbildung 77:	Frage „Wie lange dauerte es nach Einreichung des Antrags bis zum Eingang der Fördersumme?“	208
Abbildung 78:	Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zur Durchführung der außerordentlichen Wirtschaftshilfen (November-/Dezemberhilfen) zu:“	209
Abbildung 79:	Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zur Durchführung der Neustarthilfe(n) zu:“	209
Abbildung 80:	Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zu den Wirkungen der <i>Überbrückungshilfen</i> zu: Der Zuschuss der Überbrückungshilfe(n) hat in der Krisensituation...“	210
Abbildung 81:	Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zu den Wirkungen der außerordentlichen Wirtschaftshilfe(n) zu: Der Zuschuss der außerordentlichen Wirtschaftshilfe(n) hat in der Krisensituation...“	211
Abbildung 82:	Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zu den Wirkungen der Neustarthilfe(n) zu: Der Zuschuss der Neustarthilfe(n) hat in der Krisensituation...“	211

Abbildung 83:	Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zu der Antragstellung und Schlussabrechnung der <i>Überbrückungshilfen</i> zu?“	212
Abbildung 84:	Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zu der Antragstellung und Schlussabrechnung der außerordentlichen Wirtschaftshilfe(n) zu?“	213
Abbildung 85:	Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zur Antragstellung und Schlussabrechnung der <i>Neustarthilfen</i> zu?“	213
Abbildung 86:	Frage „Die Höhe des Zuschusses der <i>Soforthilfen</i> war für mein Unternehmen ...“	214
Abbildung 87:	Frage „Inwiefern stimmen Sie der Aussage zu: Der Zeitraum zwischen Antragstellung (Absenden des Antrags auf <i>Soforthilfe</i>) und dem Erhalt des Zuschusses war der Situation angemessen.“	215
Abbildung 88:	Frage „Wie lange dauerte es nach Einreichung des Antrags auf <i>Soforthilfen</i> bis zum Eingang der Fördersumme?“	216
Abbildung 89:	Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zu den Wirkungen der <i>Soforthilfen</i> zu: Der Zuschuss der <i>Soforthilfen</i> hat in der Krisensituation...“	216
Abbildung 90:	Frage „Wie zufrieden waren Sie mit den Corona-Wirtschaftshilfen insgesamt?“	217
Abbildung 91:	Frage „Wie zufrieden waren Sie mit den Corona-Wirtschaftshilfen insgesamt?“	218
Abbildung 92:	Frage „Alles in allem: Welche Aspekte erachten Sie als zutreffend und haben Sie an der Bereitstellung der Hilfen besonders geschätzt?“	219
Abbildung 93:	Frage „Alles in allem: Welche Aspekte erachten Sie als zutreffend und haben Sie an der Bereitstellung der Hilfen besonders geschätzt?“	220
Abbildung 94:	Anzahl der Unternehmensschließungen nach Schließungsarten, 2003 bis 2023	234
Abbildung 95:	Zeitliche Entwicklung der Schließungszahlen des MUP und der Gewerbeabmeldungen als Indexreihe, 2003 bis 2023	235

Abkürzungsverzeichnis

2G	Regelung im Zuge der Corona-Pandemie: genesen und geimpft
3G	Regelung im Zuge der Corona-Pandemie: genesen, geimpft, getestet
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AIWA	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
aWH	<i>außerordentliche Wirtschaftshilfen</i>
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIS	Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
CACE	Complier-Average-Causal-Effect
CESAR	Centre of Economic Scenario Analysis and Research
COFAG	COVID-19-Finanzierungsagentur des Bundes GmbH
DH	Dezemberhilfe
DL	Dienstleistungen
e. G.	eingetragene Genossenschaft
E-Mail	Electronic Mail
e. V.	eingetragener Verein
ELSTER	Elektronische Steuererklärung
EU	Europäische Union
Euro	Euro

FAQs	Frequently Asked Questions
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GmbH&Co.KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft
HFH	<i>Härtefallhilfen</i>
HWK	Handwerkskammer
IBAN	International Bank Account Number
ID	Identifikationsnummer
IfM	Institut für Mittelstandsforschung
IHK	Industrie- und Handelskammer
IT	Information Technology
ITT	Intention-to-Treat
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG	Kommanditgesellschaft
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
L-Bank	Landeskreditbank Baden-Württemberg
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MUP	Mannheimer Unternehmenspanel
MW	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung
N-Bank	Investitions- und Förderbank Niedersachsen
NH	Novemberhilfe
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSH	<i>Neustarthilfen</i>
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OLS	Ordinary Least Squares
OvG	Oberverwaltungsgericht

PDF	Portable Document Format
PFR	Polish Development Fund
PK	Personalkosten
PLN	Polish zloty
Q1	1. Quartal
Q2	2. Quartal
Q3	3. Quartal
Q4	4. Quartal
RDD	Regression-Diskontinuitäts-Design
SAR 1	Schlussabrechnung 1
SAR 2	Schlussabrechnung 2
SH	<i>Soforthilfen</i>
TH	Thüringen
ToC	Theories of Change
Tsd.	Tausend
ÜBH	<i>Überbrückungshilfen</i>
UG	Unternehmergesellschaft
vs.	versus
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WSF	Wirtschaftsstabilisierungsfonds
WZ	Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes
ZEW	Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

1 Zusammenfassung

Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 endete ein Jahrzehnt positiver wirtschaftlicher Entwicklung in Deutschland. Die ansteigenden Infektionszahlen sowie die erforderlichen Quarantänemaßnahmen stellten nicht nur das Gesundheitssystem vor große Herausforderungen. Daraus resultierende Fehlzeiten, unterbrochene Lieferketten und weitere staatliche Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie (u. a. Lockdowns, Reisebeschränkungen, Abstandsregelungen) führten auch zu Einschränkungen in der Produktion und bei der Erbringung von Dienstleistungen. Der Großteil der Unternehmen in Deutschland war somit in direkter oder indirekter Weise von der Pandemie und den Maßnahmen zur Eindämmung betroffen, die als ein disruptives Ereignis die Geschäftstätigkeit beeinträchtigte. Folglich waren schnelle wirtschaftspolitische Maßnahmen erforderlich, um den Auswirkungen hoher Erkrankungszahlen und deren ökonomischen und sozialen Folgen zu begegnen. Vor allem Soloselbstständige, mittelständische und Kleinstunternehmen verfügten in der Regel kaum über ausreichende Sicherheiten oder finanzielle Reserven, um die Umsatzeinbußen zu verkraften, sodass sie wichtige Zielgruppen der Corona-Wirtschaftshilfen bildeten.

In dieser für die Nachkriegsgeschichte Europas beispiellosen Krise bestand die große Herausforderung für die Politik darin, schnellstmöglich passgenaue Hilfen für die von den Auswirkungen stark betroffenen mittelständischen Unternehmen und Selbstständigen zu entwickeln – ohne auf vergleichbare Erfahrungen mit pandemiebedingten Kriseninterventionen zurückgreifen zu können.

Die Bundesregierung reagierte unmittelbar auf die durch den dynamischen Verlauf der Corona-Pandemie eingetretenen Umsatzausfälle mit einem umfassenden und sukzessiv weiterentwickelten Instrumentarium, um die Unternehmen in der durch die Krise verursachten Notlage zu unterstützen und krisenbedingte Betriebsschließungen zu vermeiden. Dieses Instrumentarium beinhaltete direkte Zuschüsse, erleichterte Regelungen für die Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes, die Auflegung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds sowie einzelner Kreditprogramme, die Aufhebung der Insolvenzanmeldepflicht und unterschiedliche steuerliche Maßnahmen. Es galt, wirtschaftlich gesunde Unternehmen durch die Krise zu bringen, die Struktur und Substanz der Volkswirtschaft zu erhalten und damit die Grundlage für einen ökonomischen Aufschwung im Anschluss an die Pandemie sicherzustellen.

Corona-Wirtschaftshilfen im Überblick

Die Corona-Wirtschaftshilfen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (zuvor: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) starteten mit den *Soforthilfen*, die zeitnah zum ersten Lockdown von März bis Mai 2020 eingeführt wurden. Nach Beschlüssen von Bundestag und Bundesrat konnte Ende März 2020 bereits eine Einigung zwischen Bund und Ländern erzielt werden, indem der Bund die Haushaltsmittel stellte und die Länder die Administration übernahmen. Im Fokus stand eine schnelle und unbürokratische Auszahlung der Zuschüsse.

In den Folgemonaten wurden die *Überbrückungshilfen* und folgende weitere Hilfen konzipiert und umgesetzt: *Neustarthilfen*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen* und *Härtefallhilfen*. Unmittelbares Ziel der *Überbrückungshilfen* war die Überbrückung von Liquiditätsengpässen; als Berechnungsgrundlage dienten die (erwarteten) Umsatzeinbußen der Unternehmen. Als wesentliche Position für Liquiditätsabflüsse wurden ab Juni 2020 gezielt betriebliche Fixkosten bezuschusst. Die Zuschüsse der *Überbrückungshilfen* waren nach der Höhe des Umsatzeinbruchs im Förderzeitraum gestaffelt und sollten bei hohen Umsatzeinbrüchen den maßgeblichen Anteil der Fixkosten abdecken. Grundsätzlich waren alle Hilfen branchenoffen ausgelegt. Die pandemische Entwicklung und die zeitweise extreme Dynamik des Infektionsgeschehens hatten Einfluss auf die Konzeption der Zuschussprogramme. Für von den staatlichen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung, z. B. in Form von Schließungsverfügungen, besonders stark betroffenen Branchen und Unternehmen wurden die Hilfen, insbesondere ab 2021, um spezifische Regelungen, wie bspw. einen Eigenkapitalzuschuss, ergänzt.

Im Oktober 2020 wurden von Bund und Ländern aufgrund des exponentiellen Anstiegs der Corona-Neuinfektionen kurzfristig umfassende Lockdowns beschlossen, insbesondere um Kapazitätsengpässen im Gesundheitssystem vorzubeugen. Viele Unternehmen und Soloselbstständige litten bereits seit dem Frühjahr 2020 unter massiven Umsatzeinbußen und waren daher nicht mit den notwendigen Reserven zur Überbrückung einer zweiten Lockdown-Phase ausgestattet. Es bestand deshalb die Notwendigkeit zur Flankierung der Schließungsanordnungen, mit einem zusätzlichen, befristeten Programm – den *außerordentlichen Wirtschaftshilfen (November- und Dezemberhilfen)* – zu reagieren. Diese unterstützten Unternehmen, Selbstständige und Vereine, die von den weitreichenden Schließungen des zweiten Lockdowns zur Bekämpfung der Corona-Pandemie betroffen waren, mit einem einmaligen Zuschuss von bis zu 75 Prozent des jeweiligen Monatsumsatzes des Vorjahrs, um sie für die finanziellen Ausfälle zu entschädigen.

Die *Neustart-* und *Härtefallhilfen* wurden 2021 ergänzend konzipiert, um Soloselbstständigen und Unternehmen mit geringen Fixkosten bzw. Unternehmen, die aufgrund der spezifischen Fallkonstellationen von den *Überbrückungshilfen* nicht erreicht werden konnten, ebenfalls im Rahmen des Maßnahmenpakets helfen zu können.

Die Umsetzung aller Hilfen stand aufgrund der Gegebenheiten der Pandemie unter einem hohen Zeitdruck, sodass der Handlungsgeschwindigkeit eine hohe Relevanz zukam. Angesichts der sehr kurzen Vorlaufzeit zur Implementierung stützte sich die Umsetzung der *Soforthilfen* auf eine dezentrale Lösung mit unterschiedlichen Prozessen in den Ländern. Aus dieser uneinheitlichen Praxis resultierten Unsicherheiten hinsichtlich der Notwendigkeit von Nachprüfungen, sodass nachträglich die Verwaltungsvereinbarungen in den meisten Ländern konkretisiert und verbindliche Rückmeldeverfahren durchgeführt wurden.

Konzeption und Umsetzung der weiteren Hilfsprogramme erfuhren folglich Änderungen. Die *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen*, *Neustarthilfen* und zum Teil *Härtefallhilfen* wurden über eine zentrale digitale Verfahrensplattform bearbeitet. Mit der digitalen Antrags- und Verfahrensplattform www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de wurde innerhalb weniger Wochen ein umfassendes E-Government-Projekt im Themenfeld des Online-Zugangsgesetzes umgesetzt. Die Rahmenbedingungen zur Gewährung der Hilfen wurden vom Bund vorgegeben, um – auch durch die zentrale IT-Plattform – eine weitestgehend einheitliche Bewilligungspraxis innerhalb der Länder zu ermöglichen. Mit der Antragsplattform wurde eine moderne, sichere, vollautomatisierte, digitale Ende-zu-Ende-Lösung aufgebaut und damit eine bundesweit einheitliche, flächendeckende digitale Anwendung geschaffen.

Ab den *Überbrückungshilfen* wurden für die Antragstellung prüfende Dritte einbezogen. Hierunter fallen Steuerberaterinnen und -berater (inklusive Steuerbevollmächtigte), Wirtschaftsprüferinnen und -prüfer, vereidigte Buchprüferinnen und -prüfer sowie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Diese unterstützten die Unternehmen bei der Erstellung und dem Einreichen der Antragsunterlagen mit dem Ziel, die Antragsqualität zu verbessern. Darüber hinaus fungierten die prüfenden Dritten als ergänzende Prüfinstanz, um Effizienzgewinne zu erzielen und die Betrugsprävention zu erhöhen.

Fragestellungen und wesentliche Ergebnisse der Evaluation

Grundsätzlich bildet das gesamte Portfolio der Corona-Zuschussprogramme den Gegenstand dieser Evaluation. Die ökonometrische Analyse konzentriert ihre Betrachtung jedoch auf die *Soforthilfen*, sodass nur diese Maßnahme mit einem kontrafaktischen Ansatz untersucht werden konnte. Dies ist vor allem der aktuell noch unzureichenden Datenverfügbarkeit für die anderen Hilfen geschuldet, da die Schlussabrechnungen der *Überbrückungshilfen* und außerordentlichen Wirtschaftshilfen noch nicht abgeschlossen sind. Diese weitergehenden Analysen sind für einen zweiten Teil der Evaluation geplant.

Die Evaluation orientiert sich an den Vorgaben zu § 7 der Bundeshaushaltsordnung und untersucht Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen. Die folgende zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse orientiert sich an den Leitfragen der Leistungsbeschreibung.

Zielerreichung

Im Folgenden bewerten wir die Zielerreichung orientiert an den Fragestellungen der Leistungsbeschreibung. Damit erfolgt eine fokussierte Darstellung der Ergebnisse:

1. *Die Corona-Wirtschaftshilfen trugen zur Kompensation von Liquiditätsengpässen eigentlich profitabler Unternehmen bei, die von den politischen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie und deren Folgen betroffen waren.*

Die Stärkung der Liquidität der von politischen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie betroffenen Unternehmen konnte durch die Corona-Wirtschaftshilfen erreicht werden. Die Experteneinschätzungen, die Selbstauskunft der Unternehmen sowie die ökonometrische Analyse für die *Soforthilfen* stützen diesen Befund. Es zeigt sich, dass sich die Zahlungsweise und Bonität der Unternehmen, die bei den *Soforthilfen* anspruchsberechtigt waren, in den betrachteten Monaten Juni bis August 2020 gegenüber dem Jahresbeginn verbessert haben. Insbesondere bei Dienstleistungsunternehmen und beim Handel sind messbare Effekte zu beobachten.

2. *Die Corona-Wirtschaftshilfen trugen zur Existenzsicherung betroffener Unternehmen bei.*

Die Gegenüberstellung der durch die Einnahmeausfälle zu erwartenden Schließungsraten und der zu beobachtenden Unternehmensschließungen verdeutlicht, dass hier über die Branchen hinweg, die von der Pandemie und den damit zusammenhängenden Maßnahmen betroffen waren, Erfolge erzielt wurden. Festzuhalten bleibt jedoch, dass eine eindeutige kausale Rückführung der Zielerreichung allein auf die Corona-Wirtschaftshilfen nicht möglich ist. Insbesondere die Aussetzung der Insolvenzanmeldepflicht, aber auch die weiteren zuschuss- oder kreditbasierten Programme sowie das Kurzarbeitergeld lassen sich als Maßnahmenportfolio in dieser Betrachtung analytisch nicht trennen. Dennoch waren die Wirtschaftshilfen aus Sicht der Unternehmen, die

einen Zuschuss erhielten, ein wichtiger Baustein im Gesamtgefüge der Maßnahmen. In der Online-Befragung zu den *Überbrückungshilfen* stimmten 79 Prozent der befragten Unternehmen der Aussage zu, dass die Wirtschaftshilfen wesentlich zur Sicherung ihres Betriebes beigetragen hätten („stimme zu“ / „stimme eher zu“).

3. Die Corona-Wirtschaftshilfen trugen zur Arbeitsplatzsicherung in betroffenen Unternehmen bei.

Hinsichtlich der Sicherung von Arbeitsplätzen weisen die Antworten der Unternehmen auf einen positiven Beitrag der Corona-Wirtschaftshilfen hin. 76 Prozent der befragten Unternehmen stimmen der Aussage zu, dass die *Überbrückungshilfen* als Kernelement der Corona-Wirtschaftshilfen wesentlich zur Sicherung von Arbeitsplätzen bei ihnen beigetragen hätten. Die Erreichung dieses Ziels baut auf der Erreichung der ersten beiden Zielsetzungen auf. Die Sicherung der Liquidität und die Aufrechterhaltung der Geschäftstätigkeit trotz partieller oder vollständiger Einnahmeverluste ermöglichten die Sicherung der Beschäftigung. Einen wichtigen Zielerreichungsbeitrag haben hier auch die Regelungen zur Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld geleistet, mit denen dieselbe Zielsetzung verfolgt wurde.

4. Die Corona-Wirtschaftshilfen wurden schnell implementiert.

Der erste Lockdown wurde am 16.3.2020 beschlossen und trat zum 22.3.2020 in Kraft, am 27.3.2020 wurden die *Soforthilfen* vom Bundesrat gebilligt. Binnen kurzer Frist erfolgten die ersten Auszahlungen durch die Länder. Somit konnte eine hohe Planungs- und Umsetzungsgeschwindigkeit realisiert werden, die sich, wie die Analyse der *Soforthilfen* aufzeigt, unmittelbar auf die Liquidität der Betriebe und Selbstständigen auswirkte, die Zuschüsse empfangen.

Im Falle der *Soforthilfen* zeigte sich, dass die Geschwindigkeit der Umsetzung ggf. mit negativen Implikationen verknüpft sein kann. Da hier z. B. eine einheitliche digitale Verfahrensplattform fehlte, kam es zu unterschiedlichen Verwaltungs- und Bewilligungsprozessen in den Ländern. Die Prozessqualität wurde in den folgenden Programmen deutlich verbessert. Die höhere Prozessqualität und eine verbesserte Handlungssicherheit durch komplexer ausformulierte Förderbedingungen wirkten sich allerdings negativ auf die Bearbeitungsgeschwindigkeit aus, z. T. wurden über Abschlagszahlungen jedoch schnelle Finanztransfers an die Betriebe sichergestellt.

5. Die Corona-Wirtschaftshilfen konnten den Bedürfnissen unterschiedlicher Zielgruppen Rechnung tragen und erreichten somit die besonders betroffenen Unternehmen.

Die Corona-Wirtschaftshilfen richteten sich branchenübergreifend an die Gesamtheit der Unternehmen mit einem Fokus auf kleine und Kleinstbetriebe sowie Soloselbstständige, denen es in Krisensituationen mit einer instabilen Einnahmesituation an Kreditwürdigkeit mangelt. Branchen mit besonders hohen Umsatzeinbrüchen erhielten auch den Großteil der Hilfen. Die Maßnahmen wurden stufenweise weiterentwickelt, um einerseits der aktuellen ökonomischen Situation der Unternehmen als Folge staatlicher Einschränkungen zur Pandemiebekämpfung, und andererseits den Spezifika einzelner Branchen Rechnung tragen zu können. Hier hat die frühzeitige Einbindung der Unternehmensverbände und Interessenvertretungen beigetragen, dass in der sukzessiven Maßnahmengestaltung die Vielfalt der induzierten Wirkungen berücksichtigt werden konnte.

Mit den Hilfen wurden insbesondere Kleinst- sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie die besonders von den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie betroffenen Branchen erreicht. Dies betraf u. a. Unternehmen aus dem Gastgewerbe, den sonstigen Dienstleistungen und dem Handel, die in einem erheblichen Maße von starken Umsatzeinbrüchen betroffen waren. Bei

Betrachtung des Umsatzrückgangs zeigt sich, dass Beherbergungsbetriebe mit durchschnittlich 75 Prozent anteiligem Umsatzrückgang am stärksten betroffen waren, gefolgt von Gastronomiebetrieben mit 69 Prozent. Ebenfalls stärker betroffen waren Betriebe im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung mit einem anteiligen Umsatzrückgang von 62 Prozent sowie Personenbeförderungsbetriebe mit einem anteiligen Umsatzrückgang von 50 Prozent. Dies sind auch die Branchen, aus denen die meisten Anträge gestellt wurden.

Insgesamt lässt sich somit eine positive Bilanz hinsichtlich der Zielerreichung der Corona-Wirtschaftshilfen ziehen.

Wirksamkeit

6. *Die Corona-Wirtschaftshilfen haben im Verbund mit anderen Maßnahmen von Bund und Ländern unmittelbar zur Stabilisierung der Wirtschaft beigetragen.*

Die Vielfalt und Komplementarität der Programmlinien, die auf die Bedarfsdeckung verschiedener Sektoren und Unternehmen unterschiedlicher Größe ausgerichtet waren, erwiesen sich in Kombination mit anderen Maßnahmen des Bundesmaßnahmenpakets als wirksam und leisteten einen maßgeblichen Beitrag zur Stabilisierung des Unternehmensbestandes. Sie boten sowohl kurzfristige Entlastung für die betroffenen Unternehmen als auch finanzielle Stabilität über die Krise hinweg.

7. *Die beobachtbaren ökonomischen Effekte umfassen weitere Faktoren wie die Liquidität. Sie können aber nicht monokausal einzelnen Maßnahmen zugeschrieben werden.*

Der Unternehmensbestand in den Branchen, die von den staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie besonders betroffen waren, konnte ebenso gesichert werden wie Arbeitsplätze und Liquidität. Zu konstatieren bleibt, dass die ökonometrische Analyse sich auf eine einzelne Maßnahme bezieht (*Soforthilfen*) und eine Isolierung der Wirkungen im Kontext des breiten Portfolios an Unterstützungsmaßnahmen schwer möglich ist.

Umsetzungsgeschwindigkeit und kurzfristige Wirksamkeit gingen dabei Hand in Hand. In der Unternehmensbefragung erkannten 76 Prozent der befragten Unternehmen den Willen des Staates, Unterstützungsleistungen in der Krise anzubieten, als „zutreffend“ an. Gleichzeitig weisen die positiven Effekte auf die Liquidität (*Soforthilfen*) und die niedrige Zahl der Unternehmensschließungen darauf hin, dass die Stabilisierung des Unternehmensbestandes mit den Corona-Wirtschaftshilfen und den weiteren Maßnahmen gewährleistet werden konnte.

Vollzugswirtschaftlichkeit

In Teil 1 der Evaluation konzentrierten sich die Analysen im Bereich der Wirtschaftlichkeit auf die Vollzugswirtschaftlichkeit.

8. *Die Vollzugskosten konnten durch Effizienzgewinne aufgrund von Digitalisierung und Zentralisierung der Verfahren im Laufe der Zeit gesenkt werden und belegen eine wirtschaftliche Umsetzung der Corona-Wirtschaftshilfen.*

Hinsichtlich der Kosten für die Umsetzung der Corona-Wirtschaftshilfen ist festzustellen, dass diese im Verlauf des betrachteten Zeitraums sich immer wirtschaftlicher gestalten ließen. Bei den *Soforthilfen* führte die dezentrale, teils analoge Umsetzung in den Ländern mit den Unklarheiten zum Rückmeldeverfahren zu längeren und damit kostspieligeren Verfahren. Der Anteil der

prognostizierten Vollzugskosten an der gesamten Fördersumme liegt bei 3,07 Prozent. Ab der Einführung der *Überbrückungshilfen* konnten durch die gemeinsame Antrags- und Verfahrensplattform die Verfahren beschleunigt, vereinheitlicht und damit die Kosten gesenkt werden. Für alle Hilfen zusammengekommen (exkl. *Härtefallhilfen* mit ihrem anders gelagerten Finanzierungsmechanismus) liegt der Vollzugskostenanteil bei 2,18 Prozent (1,65 Mrd. Euro von ca. 75,7 Mrd. Euro). Auch wenn keine Daten zu vergleichbaren Zuschussprogrammen vorliegen – da sowohl Umfang als auch Breite der Corona-Wirtschaftshilfen einmalig waren – stehen die Vollzugskosten in einem wirtschaftlichen Verhältnis zu den ausgereichten Hilfen.

9. Verfahrens- und Prozessqualität können angesichts des hohen Zeitdrucks bei der Implementierung als positiv betrachtet werden.

Insgesamt wird der bundesweit einheitliche und digitale Weg der Antragsstellung von den Zuschussempfängerinnen und -empfängern von einer deutlichen Mehrheit der Online-Befragten (>74 Prozent) positiv bewertet. Der erzielte Grad der Standardisierung und Automatisierung sowie die Einbindung prüfender Dritter erhöhten die Prozessqualität und -sicherheit. Die Entwicklung einer digitalen Plattform konnte in hohem Tempo bereitgestellt werden. Diese bildete die Grundlage für die Einreichung und Bearbeitung von über zwei Millionen Anträgen. Durch die Anbindung der Bewilligungsstellen aller Bundesländer konnte ein direkter Informationstransfer als Grundlage der zu treffenden Förderentscheidungen sichergestellt werden.

10. Die Aufgabenteilung und Kommunikation zwischen Bund und Ländern waren eindeutig definiert und transparent.

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern kann als eindeutig und transparent bewertet werden. Der Bund übernahm mit Ausnahme der *Härtefallhilfen* die alleinige Finanzierungsverantwortung und definierte – in Vorabstimmung mit den Ländervertretungen – die Rahmenbedingungen der Förderung, die Länder selbst waren dann für die Umsetzung der Programmlinien verantwortlich. Es gab einen regelmäßigen Austausch zwischen Bund und Ländern sowie den Bewilligungsstellen, sodass aktuelle Praxiserfahrungen frühzeitig in die Ausgestaltung weiterer Maßnahmen einfließen konnten.

11. Hinsichtlich der Betrugsprävention waren Nachsteuerungen erforderlich, die sukzessive und erfolgreich implementiert wurden.

Bei den *Soforthilfen* war ursprünglich eine Verpflichtung zur Rückmeldung der faktischen Umsatzeinbußen durch die Zuschussempfängerinnen und -empfänger nicht vorgesehen. Stichprobenuntersuchungen zeigten jedoch, dass hier in nicht unerheblichem Ausmaß eine Überkompensation stattgefunden hatte, sodass ab 2023 ein verpflichtendes Rückmeldeverfahren mit der Mehrheit der Länder vereinbart wurde. Mit der Einführung der *Überbrückungshilfen* verbesserte sich die Situation deutlich. Die Einführung der digitalen Verfahrensplattform mit „automatisierter Vorprüfung“ bot die Chance, unbegründete Anträge frühzeitig zu identifizieren. Gleichzeitig bedeutete der Einbezug prüfender Dritter als „vertrauenswürdige“ Instanz eine Verbesserung der Qualität der Antragsdaten.

Maßnahmenwirtschaftlichkeit

- 12. Die kurzfristig erzielten positiven Effekte im Hinblick auf Zahlungsweise und Bonität sprechen dafür, dass die Ausreichung direkter Zuschüsse eine situationsangemessene und zielgruppengerechte Interventionsform war.*

Insbesondere die kontrafaktische Analyse der *Soforthilfen* zeigt, dass strukturelle Nachteile kleiner Unternehmen bei der Bonität ausgeglichen werden konnten und die Zahlungsweise der Betriebe in der Pandemie verbessert werden konnte. D. h. die finanziellen Zuschüsse konnten unmittelbar genutzt werden, um die Geschäftstätigkeit auch in der Krise aufrecht zu erhalten. Die Erfahrungen und Rückforderungen der *Soforthilfen* legen bspw. nahe, dass z. T. eine Überkompensation stattgefunden hat. Mit den nachträglich vereinbarten Rückmeldeverfahren wurde jedoch ein Mechanismus etabliert, mit dem diese Überkompensation wiederum eingefordert werden kann. Bund und Länder nahmen dementsprechend die Erfahrungen mit der Soforthilfe zum Anlass, die Verfahrensqualität kontinuierlich zu verbessern.

- 13. Die Corona-Wirtschaftshilfen erzielten positive Effekte vor allem bei dienstleistenden und Handelsunternehmen und Betrieben mit weniger als sechs Beschäftigten.*

Unternehmen, die in ihrer Geschäftstätigkeit sehr stark durch die Pandemiemaßnahmen betroffen waren (u. a. personenbezogene Dienstleistungen und Handel), konnten mithilfe der Corona-Wirtschaftshilfen stabilisiert werden. Besonders bei Kleinstbetrieben mit geringen finanziellen Rücklagen konnte somit eine wichtige Kompensationsfunktion für die Umsatz- und Einnahmeausfälle erzielt werden.

- 14. Der internationale Vergleich zeigt, dass Zuschussprogramme ein probates Mittel waren, um Umsatzverluste, die aus staatlich ergriffenen Pandemiemaßnahmen resultierten, zu kompensieren.*

Der internationale Vergleich zeigte, dass Deutschland entsprechend seinem Wirtschaftseinbruch und der Größe der Volkswirtschaft angemessen reagiert hat. Ausgehend von den ausgezahlten Beihilfen sind keine Wettbewerbsverzerrungen zugunsten Deutschlands gegenüber den Vergleichsländern Frankreich, Österreich und Polen zu erkennen. Die Ausgestaltung und der Umfang der Corona-Wirtschaftshilfen waren in allen betrachteten Ländern eng an die pandemische Lage bzw. die Härte der Einschränkungen gekoppelt, d. h. Länder mit strengeren Regeln hinsichtlich Lockdowns, Kontaktbeschränkungen etc. führten umfangreichere Hilfsprogramme ein.

Sowohl in Deutschland als auch in den Vergleichsländern standen die Verantwortlichen vor der Herausforderung, Zuschussprogramme zu konzipieren, die eine schnelle, unbürokratische Auszahlung ermöglichten und gleichzeitig durch Zielgenauigkeit Mitnahmeeffekte minimierten. Mit eng definierten Zielgruppen und Prüfungen erhöhte sich in den betrachteten Fällen auch die Komplexität. Auf Basis der vorliegenden Auswertungen schien die schnelle Auszahlung insbesondere in Österreich priorisiert worden zu sein; dafür wurde eine gewisse Überförderung in Kauf genommen. Dieser wurde in Deutschland mit strengeren Fördervoraussetzungen entgegengewirkt.

Reichweite der Analysen

Zu betonen bleibt, dass eine Gesamtbewertung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit noch aussteht. Hierzu reichte die aktuell verfügbare Datengrundlage nicht aus, sodass dieser Aspekt im noch zu bearbeitenden Teil 2 der Evaluation behandelt werden wird.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass „Zielerreichung“ und „Wirkung“ der Corona-Wirtschaftshilfen nicht identisch sind. Die Ziele der wirtschaftlichen Stabilisierung und der Sicherung von Arbeitsplätzen wurden durch weitere Maßnahmen unterstützt. Zu nennen sind hier vor allem Kreditprogramme von Bund und Ländern, Bürgschaften, der Wirtschaftsstabilisierungsfonds, das Kurzarbeitergeld, aber auch die Aussetzung der Insolvenzanmeldepflicht. Diese Unterstützungsleistungen konnten, z. T. in unterschiedlichen Kombinationen in Anspruch genommen werden. Die Bedeutung der unterschiedlichen Maßnahmen für einzelne Zielgruppen (Branchen, aber auch Unternehmensgrößen) konnte dabei unterschiedlich sein. Ein wichtiger Hinweis in diesem Zusammenhang ist, dass separate Betrachtungen der Wirkungen einzelner Interventionsansätze nur schwer möglich sind. Die Impulse auf betrieblicher Ebene wurden durch die Kombination der Inanspruchnahme von Maßnahmen gesetzt. Weder gedanklich noch empirisch lässt sich die Frage beantworten: Was wäre, wenn in diesem Portfolio ein einzelner Interventionsansatz nicht vorhanden gewesen wäre? Folglich gilt die Arbeitshypothese: alle Maßnahmen aus diesem Portfolio leisten in unterschiedlicher Intensität einen Zielerreichungsbetrag.

Empfehlungen

Eine schnelle Bereitstellung einer gemeinsamen und einheitlichen digitalen Plattform für die Beantragung, Bewilligung und Auszahlung entsprechender Zuschussprogramme ist ein zentraler Erfolgsfaktor. Dies betrifft sowohl die Bereitstellung der technologischen Plattform als auch die Einbindung intermediärer Akteure (hier: prüfende Dritte), die durch Vorprüfungen bzw. ihre Kenntnis der Unternehmen zu einer deutlichen Verbesserung der Datenqualität beitragen.

Eine hohe Unzufriedenheit bei der Bewertung der *Soforthilfen* resultiert aus den zu Beginn nicht berücksichtigten Rückmeldeverfahren. Diese sowie entsprechende Prüfroutinen (Stichproben, Vollerhebung) sollten bei der Konzeption von Anfang an mitberücksichtigt werden. Hierdurch würde sowohl bei den Zuschussempfängerinnen und -empfängern als auch bei den Umsetzungsverantwortlichen eine deutliche Entlastung erzielt.

Auch wenn die Länder in Konzeption und Umsetzung der Zuschussprogramme auf der politischen und administrativen Ebene eng involviert waren, ist eine weitere und frühe Einbindung weiterer Akteure (z. B. Finanzverwaltungen der Länder) bei der Gestaltung prozessualer und technischer Schnittstellen wünschenswert.

Die Erhebung und die strukturierte Sammlung und Dokumentation von Antrags-, Bewilligungs- und Unternehmensdaten als Grundlage für Monitoring- und Evaluationsaufgaben sollten von Anfang an mitgedacht werden. Dies betrifft die Vereinheitlichung von Erhebungseinheiten, Kategorisierungen sowie Kennzeichnung der Daten. Damit würde die Informationsqualität programmbegleitend wie auch in der Ex-post-Betrachtung deutlich verbessert werden.

Methodisches Vorgehen

Die Evaluation stützt sich auf ein breites empirisches Instrumentarium, das qualitative Untersuchungsansätze und quantitative Analysen miteinander verknüpft. Hierzu gehören:

- Datenanalysen (Förderdaten, *Soforthilfen*: Strukturanalyse mithilfe des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP), Kontrollgruppenanalyse von strukturgleichen geförderten und nicht-geförderten Unternehmen)
- Vollzugskostenerhebung: Erhebung der Personalkosten, Kosten für externe Dienstleister und weitere Kosten bei den Bewilligungsstellen der Länder sowie der Konzeptionskosten des Bundes

- Prozessanalysen: Modellierung und Analyse der administrativen Prozesse
- Online-Befragung der Zuschussempfängerinnen und -empfänger: Sammlung von Primärdaten bei Unternehmen und Selbstständigen
- Interviews: mit politischen Entscheidungsträgern und -trägerinnen, Vertreterinnen und Vertretern der Administration (auch: Vergleichsländer), mit Expertinnen und Experten sowie Branchenvertretungen
- Fokusgruppe: mit administrativ Verantwortlichen in den Ländern sowie Branchenvertretungen

Mit diesem breiten Methodenrepertoire und einer methodenkritischen Diskussion der Befunde (Triangulation) stützt sich die Evaluation auf ein breites empirisches Fundament und experimentelle Untersuchungsansätze, sodass den Ergebnissen eine hohe Belastbarkeit zuzurechnen ist.

2 Corona-Wirtschaftshilfen: Ausgangssituation und Interventionsansatz

Die Bundesregierung reagierte mit umfassenden gesundheitspolitischen Maßnahmen auf den Ausbruch der Corona-Pandemie im März 2020. Die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie (Kontaktbeschränkungen) einschließlich Lockdowns, Reisebeschränkungen und Geschäftsschließungen sowie pandemiebedingten Krankheitsausfällen beeinflussten das Handeln der Betriebe und führten zu Einschränkungen der Geschäftstätigkeit in verschiedenen Wirtschaftssektoren. Zur zeitlichen Einordnung liefert Tabelle 1 eine Übersicht zu den coronabedingten Schließungsmaßnahmen in Deutschland.

Tabelle 1: Überblick zu den coronabedingten Schließungsmaßnahmen in Deutschland

Zeitraum	Zentrale coronabedingte Einschränkungen
März 2020 – Mai 2020	Erster Lockdown: <ul style="list-style-type: none">▪ Beschränkungen sozialer Kontakte▪ Schulschließungen▪ Schließung von Geschäften, Kultureinrichtungen, Gastronomie und weiteren Dienstleistungsbetrieben
November 2020	Zweiter Lockdown: <ul style="list-style-type: none">▪ Beschränkungen sozialer Kontakte▪ Schließung von Kultur-, Gastronomie¹ und Dienstleistungsbetrieben▪ Zutrittsbeschränkungen Einzelhandel
Dezember 2020 – Februar 2020	Verlängerung des zweiten Lockdowns: <ul style="list-style-type: none">▪ Beschränkungen sozialer Kontakte▪ Schließung von Geschäften¹, Kultureinrichtungen, Gastronomie und weiteren Dienstleistungsbetrieben▪ Teilweise Schließung des Einzelhandels und von Geschäften für personenbezogene Dienstleistungen
April 2021 – Juni 2021	4. Bevölkerungsschutzgesetz („Bundesnotbremse“, Einschränkungen abhängig von der Inzidenz): <ul style="list-style-type: none">▪ Kontaktbeschränkungen und nächtliche Ausgangssperre▪ Schließung von Geschäften¹, Kultureinrichtungen, Gastronomie und weiteren Dienstleistungsbetrieben
November 2021 – Februar 2022	Kontakt- und Zugangsbeschränkungen u. a. auf Basis der 3G- und 2G-Regelungen ²
März 2022	Aufhebung der Beschränkungen

Quelle: [Chronik zum Coronavirus SARS-CoV-2 | Maßnahmen | BMG \(bundesgesundheitsministerium.de\)](#); Sachverständigenausschuss (2022): Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik; [Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik \(bundesgesundheitsministerium.de\)](#).

¹ Das Abholen von bestellten Waren war möglich.

² 2G und 3G waren Regelungen zu Zugangsbeschränkungen während der Corona-Pandemie: genesen und geimpft (2G); genesen, geimpft, getestet (3G).

Insbesondere das Gastgewerbe, personenbezogene Dienstleistungen sowie die Kultur-, Kreativ- sowie die Veranstaltungswirtschaft sind als stark betroffene Bereiche zu nennen. Hierzu gehören viele kleine Betriebe, die durch Konsumverzicht und Schließungen direkt betroffen waren. Zudem beeinträchtigten indirekte Effekte wie die Unterbrechung von internationalen Liefer- und Logistikketten die unternehmerische Tätigkeit. Erst im März 2022 fielen die letzten Beschränkungen weg.

Die Einschränkungen des öffentlichen Lebens während der Pandemie schafften eine bisher beispiellose Ausnahmesituation. Bedingt durch die Schließungsmaßnahmen und Kontaktbeschränkungen kam es während der Corona-Krise gleichzeitig zu einem negativen Angebots- und Nachfrageschock.³ Um den ökonomischen Folgen der Pandemie sowie den damit einhergehenden gesundheitspolitischen Einschränkungen entgegenzuwirken, reagierte die Bundesregierung bereits im März 2020 mit der Einführung eines umfassenden fiskalpolitischen Maßnahmenpakets. Dies war mit erheblichen Kosten verbunden.⁴

Zur Unterstützung betroffener, wirtschaftlich gesunder Unternehmen standen verschiedene Instrumente zur Verfügung, die vor allem darauf abzielten, Mittel zur Sicherung der Liquidität bereitzustellen. Zu den Instrumenten zählten die Corona-Wirtschaftshilfen, Sonderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), steuerliche Maßnahmen, Bürgschaften, der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) und das Kurzarbeitergeld. Für die Unterstützung durch Zuschüsse wurde im weiteren Pandemieverlauf eine differenzierte Fördersystematik entwickelt. Anknüpfend an die *Soforthilfen* wurden im Rahmen der Corona-Wirtschaftshilfen weitere Programmlinien aufgelegt.⁵ Über den Zeitraum von März 2020 bis Juni 2022 wurden fünf Programmlinien implementiert: *Soforthilfen*, *Überbrückungshilfen*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen*, *Neustarthilfe* und *Härtefallhilfen* (siehe Kapitel 3 für eine detaillierte Beschreibung der fünf Programmlinien). Die Überbrückungshilfe- und Neustarthilfeprogramme für Soloselbstständige wurden im Laufe der Zeit weiterentwickelt und modifiziert, um aktuellen Entwicklungen zu berücksichtigen und die Bedürfnisse zielgruppenspezifisch zu adressieren.

Gegenstand dieser Evaluation sind die Corona-Wirtschaftshilfen. Die finanziellen und organisatorischen Kosten der Wirtschaftshilfen waren erheblich. Insgesamt wurden hierfür Mittel in Höhe von etwa 76 Milliarden (Mrd.) Euro bereitgestellt. Während die Personalkosten durch das Kurzarbeitergeld gedeckt wurden, nahmen die Corona-Wirtschaftshilfen vor allem die Deckung fixer Kosten, weiterer Betriebskosten sowie den Erhalt der Eigenkapitalbasis in den Fokus. Die Programmlinien waren grundsätzlich branchenoffen.

Die unmittelbaren Ziele dieser Programmlinien waren die (partielle) Kompensation von Liquiditätsengpässen und die Existenzsicherung eigentlich profitabler Unternehmen und Soloselbstständiger, die von den politischen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie und deren Folgen betroffen waren. Mit der kurzfristigen Verhinderung von Insolvenzen im Kern gesunder Unternehmen sollten Arbeitsplätze und immaterielle Vermögenswerte gesichert werden. Damit sollten Beiträge zur Stabilisierung der Wirtschaft geleistet und zu ihrer möglichst schnellen Erholung nach der Pandemie geleistet werden. Gleichzeitig sollten mögliche negative Multiplikatoreffekte auf andere Unternehmen und den Finanzsektor infolge von Zahlungsausfällen abgeschwächt werden.

³ Vgl. BMWK (2022): Ist Krise gleich Krise? Ein Vergleich der Corona-Krise mit der Finanzkrise von 2008/2009, [BMWK - Ist Krise gleich Krise?](#).

⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020): Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21.

⁵ Vgl. BMWK (2022): Überblickspapier Corona-Hilfen Rückblick – Bilanz – Lessons Learned, [ueberblickspapier-corona-hilfen.pdf \(bmwk.de\)](#).

Die Corona-Wirtschaftshilfen mussten unter hohem Zeitdruck implementiert werden und sollten durch die gewählten Antrags- und Auszahlungsverfahren ihre Wirksamkeit kurzfristig entfalten. Als branchenoffene Programme sollten die Programmlinien den Bedürfnissen unterschiedlicher Zielgruppen Rechnung tragen.

Die Evaluierung der Corona-Wirtschaftshilfen zielt auf eine umfassende Bewertung der Hilfen, einschließlich einer vertieften Wirkungsanalyse der *Soforthilfen*. Sie orientiert sich an § 7 der Bundeshaushaltsordnung und untersucht die Zielerreichung und Wirksamkeit der Maßnahmen sowie ihre Wirtschaftlichkeit. Sie soll Einblicke in die direkten und indirekten Wirkungsmechanismen der Corona-Wirtschaftshilfen sowie einzelner Programmlinien liefern. Darüber hinaus rücken die Umsetzungsprozesse in den Fokus der Evaluation. Der hohe Zeitdruck des Handelns erforderte neue und pragmatische Lösungen, auch im Zusammenspiel von Bund und Ländern.

3 Ziele und Ansatz der Evaluation

3.1 Ziele der Evaluation

Die Evaluation der Corona-Wirtschaftshilfen dient der Rechenschaftslegung gemäß den Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung. Den Vorgaben der Leistungsbeschreibung entsprechend sind dabei die folgenden Dimensionen zu betrachten:

- **Zielerreichungskontrolle:** untersucht, ob die Ziele der Corona-Wirtschaftshilfen erreicht wurden, Kompensationsleistungen für von Schließungsmaßnahmen betroffene Unternehmen zu erbringen sowie einen Beitrag zur Stabilisierung der deutschen Wirtschaft zu leisten. Zudem wird, soweit möglich, die Zielerreichung der einzelnen Programmlinien bewertet;
- **Wirtschaftlichkeitskontrolle:** überprüft die Maßnahmen- und Vollzugswirtschaftlichkeit der Corona-Wirtschaftshilfen, wobei letztere sowohl eine Kosten- als auch eine Prozessanalyse umfasst;
- **Wirkungskontrolle:** ermittelt, inwieweit die einzelnen Förderprogramme dazu beigetragen haben, die festgelegten Förderziele und das übergeordnete Ziel der Corona-Wirtschaftshilfen zu erreichen, und welche intendierten und nicht-intendierten Effekte dabei aufgetreten sind. Hierbei stellt sich die Herausforderung, dass die hier betrachteten Wirtschaftshilfen nur einen Ausschnitt umfassender und vielfältiger Interventionen von Bund und Ländern darstellen und damit die Frage der Zuordenbarkeit von beobachtbaren Effekten kritisch reflektiert werden muss;
- **Erarbeitung von Handlungsempfehlungen und Optimierungsvorschläge:** zielt auf die Ausgestaltung zukünftiger Wirtschaftshilfsprogramme in vergleichbaren Krisensituationen.

Die Evaluation ist in zwei Teile gegliedert. Im Fokus des ersten Teils steht die deskriptive Analyse der ausgezahlten Hilfen sowie eine Analyse der Ausgestaltung und Umsetzung der Corona-Wirtschaftshilfen. Zudem wurde eine ökonometrische Analyse der *Soforthilfen* durchgeführt. Auf Grundlage der vorliegenden Daten sowie ergänzenden qualitativen Analysen wird die Zielerreichungskontrolle durchgeführt.

Im zweiten Teil der Evaluation werden vertiefende Analysen insbesondere im Hinblick auf kausale Effekte durchgeführt. Hierfür ist eine Datenbasis von deutlich größerer Detailtiefe (Mikrodaten zu den Zuschussempfängerinnen und -empfängern) erforderlich. Der Schwerpunkt wird auf der kausalen Wirkungsanalyse und der Maßnahmenwirtschaftlichkeit liegen. Zudem wird die Zielerreichungsanalyse mit Hilfe der erweiterten Datengrundlage ergänzt. Der zweite Teil soll nach Abschluss des ersten Teils der Evaluation und der Bereitstellung aktualisierter Daten erfolgen. Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse aus dem ersten Teil der Untersuchung.

3.2 Wirkungsmodell

Grundlage des Evaluationsdesigns ist ein gesamtwirtschaftliches Wirkungsmodell (siehe Abbildung 1), das anhand von Indikatoren die Einflussfaktoren und Zusammenhänge von Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Corona-Wirtschaftshilfen berücksichtigt. Es basiert

auf dem grundlegenden Verständnis einer Intervention und ihrer Wirkungsmechanismen. Auch wenn sich die Corona-Wirtschaftshilfen zum Teil in der Zielgruppendefinition und der Ausgestaltung unterscheiden, lässt sich ein übergeordnetes Modell auf Basis der Zielsetzungen erstellen: Finanzielle Hilfen für Unternehmen und Soloselbstständige bereitzustellen und kurzfristig auszu zahlen, die pandemiebedingt unter Einnahmeausfällen litten. Differenzierungen hinsichtlich einzelner Zielgruppen oder die Erweiterung der Hilfen von der reinen Kompensation zu investiven Maßnahmen (z. B. Digitalisierung) ändern nichts am Wirkungspfad. Auch die übergeordneten Ziele können als eine Konstante betrachtet werden. Dies gilt auch für die Basisindikatoren: Unternehmensbestand, Liquidität und Beschäftigung.

Das hier skizzierte Wirkungsmodell unterscheidet sich von entsprechenden Theories of Change (ToC) in Förderprogrammen vor allem dadurch, dass:

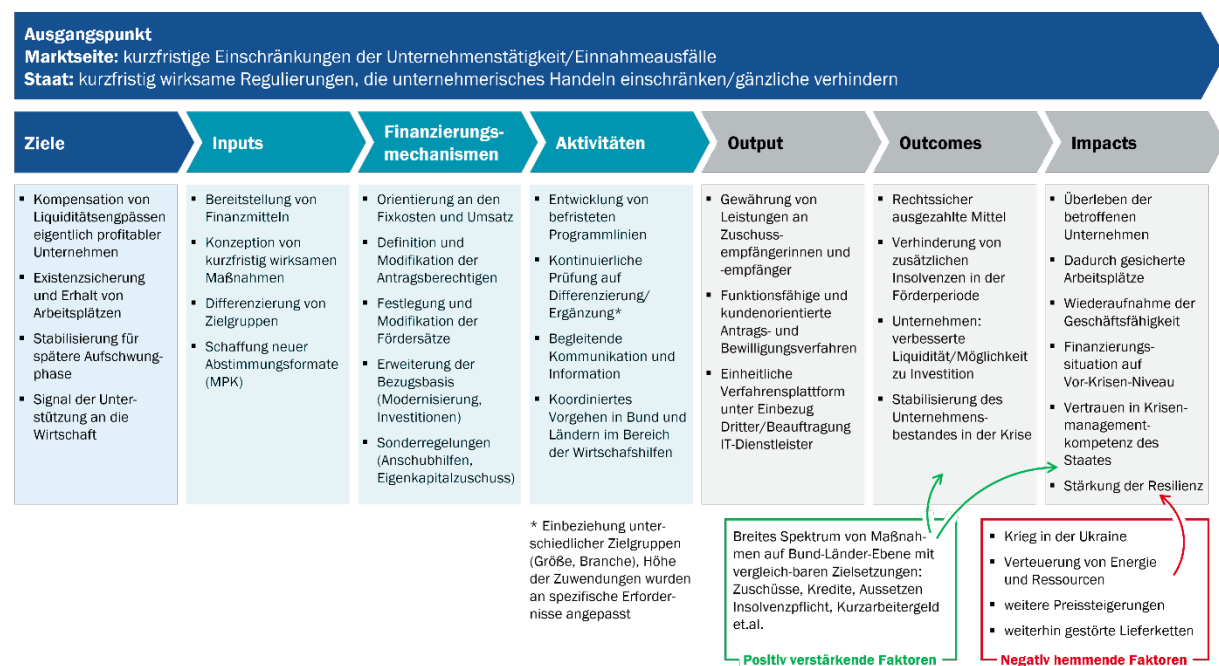
- mit den Interventionen ein Status quo ante bewahrt / wiederhergestellt werden sollte: die Sicherung des Unternehmensbestandes in einer Situation veränderter Rahmenbedingungen;
- der Impuls zur Intervention von außen kam: die Pandemie mit den daraus abgeleiteten, vor allem auf staatlichen Handlungen beruhenden Einschränkungen der Geschäftstätigkeit;
- angesichts der Notwendigkeit eines kurzfristigen Handelns kein Programmdesign vorliegt, in dem erwartete Wirkungen und mögliche Messgrößen detailliert beschrieben sind;
- aufseiten der Empfängerinnen und Empfänger entsprechender finanzieller Zuschüsse nicht notwendigerweise Veränderungseffekte erwartet wurden (Ausnahme: Investitionsmittel für ausgewählte Handlungsfelder ab der Überbrückungshilfe III);
- die finanziellen Hilfen sich in eine Vielzahl von Maßnahmen einreihen, die sie nur als ein Element eines größeren Wirkungsgefüges kennzeichnen.

Aus dem letztgenannten Punkt folgt auch, dass eine isolierte Betrachtung hinsichtlich des Zielerreichungsbeitrags einzelner Hilfen nur näherungsweise möglich ist. Dementsprechend kann auf der aktuellen Datenbasis keiner Programmlinie ein quantifizierbarer Effekt zugeordnet werden. Im Fall der *Soforthilfen* wird eine Annäherung erreicht. Eine weitere Differenzierung im Hinblick auf den Zielerreichungsbeitrag wird durch die qualitativen Analysen erreicht.

Das Wirkungsmodell (Abbildung 1) folgt dem Input-Output-Outcome-Impact-Ansatz, um die Auswirkungen auf verschiedenen Ebenen zu erfassen:

- **Input:** benennt die Intervention mit Ressourcenaufwand (Finanzierung und Administration), Zielgruppendefinition, Umsetzungsschritten;
- **Output:** fokussiert die Gewährung von Leistungen (z. B. Anzahl der Anträge und Höhe der Auszahlungen, Charakterisierung der Zuschussempfängerinnen und -empfänger);
- **Outcome:** bezieht sich auf die unmittelbaren Effekte der Förderung auf die Zuschussempfängerinnen und -empfänger im Hinblick auf die gesetzten Ziele (z. B. Sicherung der Existenz und von Arbeitsplätzen);
- **Impact:** erfasst die Wirkungen auf einer gesamtwirtschaftlichen Ebene (z. B. Überleben der Unternehmen nach Abklingen der Pandemie).

Abbildung 1: Wirkungsmodell der Corona-Wirtschaftshilfen



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG / ZEW 2024.

3.3 Methodik

Die Evaluation der Corona-Wirtschaftshilfen wurde in Form eines Mixed-Method-Ansatzes durchgeführt. Dieser Ansatz ermöglicht eine umfassende Bewertung der Corona-Wirtschaftshilfen, indem quantitative und qualitative Erhebungsmethoden kombiniert werden. Quantitative Daten dienen dazu, das gesamte Fördergeschehen zu erfassen und nach unterschiedlichen Merkmalen zu strukturieren. Mittels dieser und eigener ökonomischer Analysen lassen sich anhand von Schlüsselkennzahlen die Effektivität der finanziellen Unterstützung und das Ausmaß der Wirkungen messen. Qualitative Daten bieten detaillierte Einblicke in die Wahrnehmung und Umsetzung der Maßnahmen, insbesondere in die Gestaltung der Prozesse zur Beantragung und Bewilligung der Zuschüsse sowie in die Erfahrungen der Zuschussempfängerinnen und -empfänger. Durch die Triangulation wird eine verlässliche und valide Interpretation der Ergebnisse sichergestellt, indem alle erhobenen Daten kombiniert betrachtet werden. Der Mixed-Method-Ansatz gewährleistet somit ein robustes Verständnis der Auswirkungen und Effektivität der Corona-Wirtschaftshilfen. Dies liefert wertvolle Erkenntnisse für politische Entscheidungsträgerinnen und -träger und Stakeholder zur Ausgestaltung und Umsetzung zukünftiger Wirtschaftshilfsprogramme in ähnlichen Krisensituationen.

Das gesamte Evaluationskonzept basierte daher auf den folgenden Datenquellen und -analysen, die gegebenenfalls in der Erhebung und Analyse kombiniert wurden:

- Administrative Daten: Untersuchung der Teilnahme an verschiedenen Maßnahmen und Strukturierung des Feldes der Zuschussempfängerinnen und -empfänger nach unterschiedlichen Parametern.

- Prozessanalyse: Modellierung und Analyse der administrativen Prozesse durch Auswertung von Dokumenten und Interviews.
- Vollzugskostenerhebung: Erhebung der Personalkosten, Kosten für externe Dienstleister und weitere Kosten bei den Bewilligungsstellen der Länder sowie der Konzeptionskosten des Bundes. Ziel war es, die Wirtschaftlichkeit der Umsetzung ins Verhältnis zur Gesamtfördersumme zu ermitteln und bewerten.
- Online-Befragung der Zuschussempfängerinnen und -empfänger: Sammlung von Primärdaten bei Unternehmen und Selbstständigen, die Hilfen erhalten haben, um empirische Einblicke aus der Perspektive der Empfängerinnen und Empfänger zu gewinnen.
- Strukturanalyse: Vergleich der Struktur geförderter Unternehmen mit der Gesamtheit der potenziell betroffenen Unternehmen mithilfe des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP). Im Längsschnitt ermöglicht die Strukturanalyse auch eine Analyse der Zielerreichung im Hinblick auf die Existenzsicherung von Unternehmen.
- Wirkungsanalyse: Vergleich von geförderten und nicht-geförderten Unternehmen mit ökonomischen Methoden. Die Kontrollgruppe besteht aus strukturgleichen Unternehmen, die keine Hilfe beantragt oder erhalten haben. Diese Analyse untersucht die Effekte der Hilfen auf Zielgrößen wie Überleben, Liquidität, Beschäftigung und Zahlungsverhalten.
- Interviews mit politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern: Gespräche mit Verantwortlichen auf strategischer und operativer Ebene.
- Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Fachverbänden und Intermediären: Gewinnung von Einschätzungen durch Kammern und ähnliche Organisationen.
- Fokusgruppe: um spezifische Fragen in einem Setting mit Akteuren zu diskutieren, die ein möglichst breites Meinungsspektrum abbilden.

Das Vorgehen und einzelne Methodenbausteine werden in den jeweiligen Kapiteln und im Anhang weiter ausgeführt.

4 Die Corona-Wirtschaftshilfen

Wichtige rechtliche Vorgaben für die aufgelegten Zuschussprogramme ergeben sich aus dem europäischen Beihilferecht, das staatliche Beihilfen in den Mitgliedsstaaten zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen reguliert. Im März 2020 richtete die Europäische Kommission einen befristeten Beihilferahmen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des Ausbruchs der Corona-Pandemie (sog. Temporary Framework) ein, der es den Mitgliedstaaten erlaubte, von der Corona-Pandemie betroffene Unternehmen zu unterstützen.⁶

Auf Grundlage dieses befristeten Beihilferahmens wurden die hier untersuchten Corona-Wirtschaftshilfen als direkte Zuschüsse ausgereicht. Die dafür notwendigen Beihilferegulungen wurden entsprechend dem europäischen befristeten Beihilferahmen von der Bundesregierung notifiziert und von der Europäischen Kommission genehmigt. Diese Beihilferegulungen⁷ waren zunächst:

- Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020
- Bundesregelung Fixkostenhilfe 2020

Über die Bundesregelungen Kleinbeihilfen 2020 und Fixkostenhilfe 2020 hinaus hat die Bundesregierung zwei weitere Beihilferegulungen nach Artikel 107 Abs. 2 b) des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bei der Europäischen Kommission notifiziert:

- Bundesregelung Novemberhilfe/Dezemberhilfe (Schadensausgleich)
- Allgemeine Bundesregelung Schadensausgleich, COVID-19

Darüber hinaus konnten diese Beihilferegulungen teilweise zusätzlich mit der allgemeinen De-minimis-Verordnung⁸ oder auch miteinander kumuliert werden, um höhere Fördersummen zu ermöglichen. Im Rahmen der Corona-Wirtschaftshilfen gab es verschiedene Kombinationsmöglichkeiten:

- Bundesregelung Kleinbeihilfen und De-minimis-Verordnung (insgesamt bis zu 2,5 Mio. Euro)
- Bundesregelung Kleinbeihilfen, De-minimis-Verordnung und Bundesregelung Fixkostenhilfe (insgesamt bis zu 14,5 Mio. Euro)
- Bundesregelung Kleinbeihilfen, De-minimis-Verordnung und Bundesregelung Novemberhilfe / Dezemberhilfe (Schadensausgleich)
- Bundesregelung Kleinbeihilfen, De-minimis-Verordnung, Bundesregelung Fixkostenhilfe und Allgemeine Bundesregelung Schadensausgleich COVID-19 (insgesamt bis zu 54,5 Mio. Euro)

⁶ Grundlage für den befristeten Beihilferahmen ist der Art. 107, Abs. 3b AEUV. Laut diesem sind staatliche Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar, wenn sie zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats beitragen.

⁷ Eine Übersicht zu den relevanten Beihilferegulungen findet sich unter BMWK/BMF (2022): FAQs zu Beihilferegulungen, [Überbrückungshilfe Unternehmen - Beihilferegulungen \(ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de\)](https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de).

⁸ Laut der De-minimis-Verordnung können einzelne Unternehmen innerhalb von drei Steuerjahren Beihilfen von insgesamt bis zu 200.000 EUR erhalten. Siehe [CL2013R1407DE0010010.0001_cp 1..1](#).

Die jeweils zulässige Förderhöhe und die notwendigen Nachweispflichten waren auch abhängig von den gewählten Beihilferegelungen, auf die sich ein Antrag stützte. Das gewählte Beihilferegime musste bei der Antragsstellung angegeben werden. Da die Antragstellung in der Regel auf Prognosebasis erfolgte, war bis auf wenige Ausnahmen ein Wechsel des Beihilferegimes noch in der Schlussabrechnung möglich.

Insgesamt wurde der befristete Beihilferahmen im Laufe der Pandemie sechsmal verlängert und partiell geändert. Soweit erforderlich wurden diese Änderungen in den Beihilferegelungen Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 und Bundesregelung Fixkostenhilfe 2020 nachvollzogen und die Höchstsummen mehrmals angehoben:

- Die Anhebung der Beihilfehöchstbeträge der Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 je Unternehmen von 800.000 Euro auf 1,8 Mio. Euro wurde am 12. Februar 2021 beihilferechtlich genehmigt. Kumuliert mit der unverändert geltenden allgemeinen De-minimis-Verordnung mit Hilfen in Höhe von maximal 200.000 Euro konnten betroffene Unternehmen auf Basis dieser Beihilferegelung nun bis zu 2 Mio. Euro über den gesamten Förderzeitraum erhalten.
- Die im November 2020 eingeführte Bundesregelung Fixkostenhilfe 2020, mit der Zuschüsse für ungedeckte Fixkosten bei coronabedingten Umsatzeinbußen von mindestens 30 Prozent und in Höhe von max. 3 Mio. Euro gewährt werden konnten, wurde zunächst auf bis zu 10 Mio. Euro und im Dezember 2021 auf bis zu 12 Mio. Euro je Unternehmen bzw. Unternehmensverbund angehoben.⁹

Die Bundesregelung Novemberhilfe / Dezemberhilfe und die Bundesregelung Schadensausgleich beinhalten keine absoluten Höchstgrenzen. Allerdings hat die Bundesregierung in den Programmbedingungen der Überbrückungshilfe eine Obergrenze in Höhe von 40 Mio. Euro für Hilfen aufgrund der Bundesregelung Schadensausgleich festgesetzt. Kumuliert mit den weiteren Beihilferegimen waren daher *Überbrückungshilfen* bis zu 54,5 Mio. Euro möglich.

Der befristete Beihilferahmen zur Stützung der Wirtschaft lief am 30. Juni 2022 aus¹⁰, damit endete auch der Geltungszeitraum der entsprechenden Bundesregelungen und der Bundesregelung Schadensausgleich COVID-19. Die Möglichkeit, Beihilfen aufgrund der Bundesregelung Novemberhilfe / Dezemberhilfe zu beantragen, endete bereits am 30. Juni 2021.

Bei den Corona-Wirtschaftshilfen handelt es sich um Billigkeitsleistungen nach § 53 Bundeshaushaltsordnung (BHO).¹¹ Billigkeitsleistungen können zum Ausgleich und zur Abmilderung krisenbedingter Schäden bei Unternehmen gewährt werden. Um eine schnelle Krisenreaktion zu ermöglichen, können Billigkeitsleistungen auf Basis prognostizierter Schäden gewährt werden. Im Folgenden werden die Begriffe Billigkeitsleistungen und Zuschüsse als Synonyme verwendet.

Die Konzeption und Umsetzung der Corona-Wirtschaftshilfen in Deutschland ist eng an die coronabedingten Einschränkungen und Schließungsmaßnahmen gekoppelt. Abbildung 2 zeigt den gesamten Zeitraum an, in dem die jeweilige Programmlinie durchgeführt wurde (dunkelblau). In

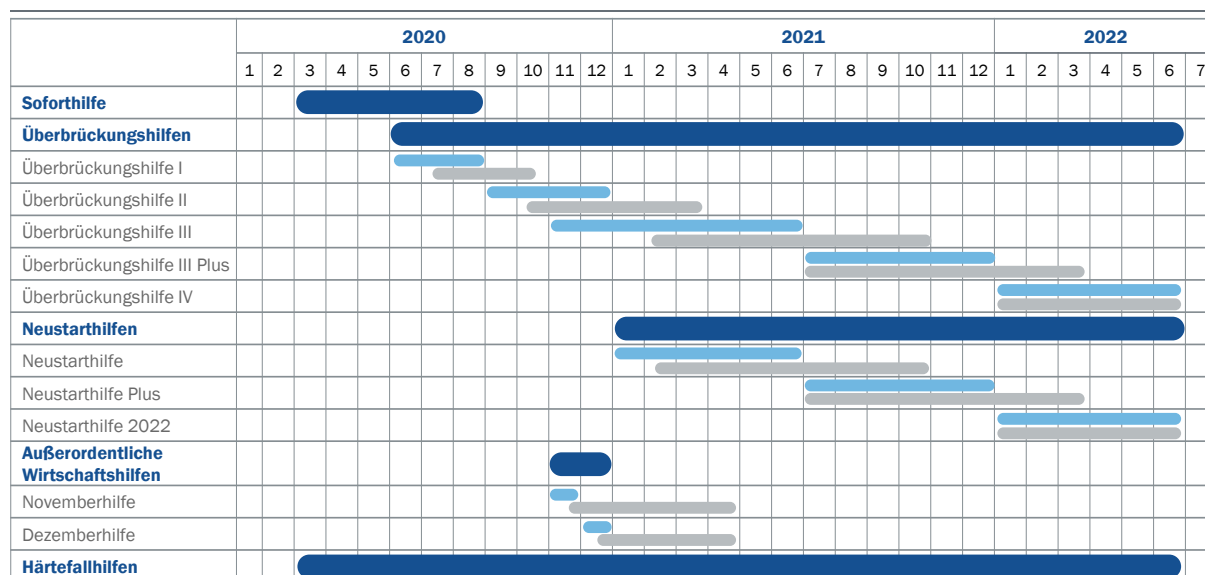
⁹ Für die jeweiligen Änderungen des befristeten Beihilferahmens, siehe Europäische Kommission (2021): [Microsoft Word - Informal consolidated version of the Temporary Framework as last amended on 28 January 2021_EN](#), Europäische Kommission (2020): [Prolongation and extension of State aid Temporary Framework](#) und Europäische Kommission (2021): [Microsoft Word - Temporary Framework_6th amendment_Consolidated Version.docx](#).

¹⁰ Vgl. Europäische Kommission (2024): https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/supporting-jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases_de.

¹¹ Billigkeitsleistungen unterscheiden sich von Zuwendungen, die in §23 BHO definiert sind und zweckgebundene Leistungen betreffen. Mit Zuwendungen fördert der Bund Vorhaben mit bestimmten Förderzielen, die ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang erreicht werden würden.

Hellblau werden die Zeiträume der einzelnen Förderprogramme einer Programmlinie dargestellt. Dabei gilt es zu beachten, dass die Antragszeiträume nicht unbedingt mit den Förderzeiträumen übereinstimmen. Die entsprechenden Antragszeiträume sind grau markiert. Mit Ausnahme der *Überbrückungshilfe IV* und der *Neustarthilfe 2022* war die Antragstellung auch bis zu einigen Monaten nach Ablauf des Förderzeitraums möglich. Mit der nachträglichen Antragstellung sollten unter anderem die prüfenden Dritten entlastet werden. Durch das hohe Antragsaufkommen verlängerte sich die benötigte Bearbeitungszeit durch die prüfenden Dritten und Bewilligungsstellen.

Abbildung 2: Förderzeiträume der Corona-Wirtschaftshilfen



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Hinweise: Dunkelblau: Förderzeitraum der gesamten Programmlinie; Hellblau: Förderzeiträume der einzelnen Förderprogramme; Grau: Antragszeiträume der einzelnen Förderprogramme.

Die nachfolgenden Beschreibungen der Corona-Wirtschaftshilfen legen den Schwerpunkt auf die Merkmale, die die Programmlinien voneinander unterscheiden, darunter u. a.:

- Zielgruppe und Zielsetzung
- Kompensationsfunktion des Zuschusses (Erstattung von Fixkosten, Umsatzeinbußen etc.)

Die folgende Tabelle 2 bietet einen ersten Überblick über die Adressatinnen und Adressaten und Ziele der Wirtschaftshilfen, einzelne Kennzahlen wie auch den Modus der Umsetzung.

Tabelle 2: Übersicht über die Corona-Wirtschaftshilfen

	AdressatInnen	Ziel	Kennzahlen	Ausgezahltes Fördervolumen in Euro	Anteil am Gesamtfördervolumen	Gestellte Anträge	Bewilligte Anträge	Bewilligungsquote	Umsetzung
Soforthilfen	Selbstständige und Kleinunternehmen bis zehn Beschäftigte	Die Hilfe zielte auf die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz und Überbrückung von akuten Liquiditätsengpässen der Antragstellenden ab.	<ul style="list-style-type: none"> ■ max. 9.000 Euro bei bis zu 5 Beschäftigten ■ max. 15.000 Euro bei bis zu 10 Beschäftigten 	12,6 Mrd.	17,7 %	2.135.512	1.718.735	81 %	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mittel des Bundes ■ nach den jeweiligen landesspezifischen Verfahren
Überbrückungshilfen	Unternehmen und selbstständige Angehörige freier Berufe im Haupterwerb aller Branchen mit coronabedingten Umsatzeinbrüchen	Das Ziel war, Unternehmen, die aufgrund der Corona-Pandemie einen hohen Umsatzeinbruch zu verzeichnen hatten, Liquiditätshilfe zu gewähren und sie so in der Existenz zu sichern als Zuschuss zur Deckung betrieblicher Fixkosten.	Fixkostenförderung <ul style="list-style-type: none"> ■ von 90/100 % bei Umsatzeinbruch >70 % ■ von 60 % bei Umsatzeinbruch >50-70 % ■ von 40 % bei Umsatzeinbruch mind. 30 % ■ begrenzt auf max. 54,5 Mio. Euro pro Antragsteller 	46,6 Mrd. davon <ul style="list-style-type: none"> ■ ÜBH I: 1,2 Mrd. ■ ÜBH II: 2,4 Mrd. ■ ÜBH III: 31 Mrd. ■ ÜBH III Plus: 7,6 Mrd. ■ ÜBH IV: 4,4 Mrd. 	60,7 %	1.206.243	1.097.359 davon <ul style="list-style-type: none"> ■ ÜBH I: 125.106 ■ ÜBH II: 205.712 ■ ÜBH III: 447.744 ■ ÜBH III Plus: 198.482 ■ ÜBH IV: 120.315 	87 %	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mittel des Bundes ■ über digitale Verfahrensplattform ■ Prüfung und Auszahlung durch Länder ■ Einbeziehung prüfender Dritte¹²

¹² Hierunter fielen die Berufsgruppen Steuerberaterinnen und Steuerberater, Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüferinnen und -Prüfer sowie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte.

	AdressatInnen	Ziel	Kennzahlen	Ausgezahltes Fördervolumen in Euro	Anteil am Gesamtfördervolumen	Gestellte Anträge	Bewilligte Anträge	Bewilligungsquote	Umsetzung
Außerordentliche Wirtschaftshilfen	Unternehmen aller Größen, Selbstständige, Vereine und Einrichtungen, Soloselbstständige, die von Schließungsanordnungen direkt, indirekt oder indirekt über Dritte betroffen waren	einmalige Kostenpauschale zur Kompensation des Umsatzausfalls durch coronabedingte staatliche Einschränkungen (Lockdown) im November und Dezember 2020, um wirtschaftliche Existenzen zu sichern	bis zu 75 % des jeweiligen Vergleichsumsatzes (in der Regel Nov. bzw. Dez. 2019)	13,7 Mrd. davon ■ NH: 6,6 Mrd. ■ DH: 7,1 Mrd.	17,8 %	761.315	707.818 davon ■ NH: 363.039 ■ DH: 344.779	93 %	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mittel des Bundes ■ über zentrales Onlineantragsportal als Direktantragstellung (ELSTER) < 5.000 Euro oder über prüfende Dritte ■ als Vorschuss ausbezahlt
Neustarthilfen	Soloselbstständige, Ein-Personen-Gesellschaften und Mehr-Personen-Gesellschaften in allen Wirtschaftszweigen	finanzielle Unterstützung für Soloselbstständige mit coronabedingten hohen Umsatzeinbußen, für die die Fixkostenerstattung im Rahmen der Überbrückungshilfe III, III Plus und IV nicht infrage kam	Fördersumme in Höhe von bis zu 50 % des Referenzumsatzes aus 2019 begrenzt in der Regel auf max. 16.500 Euro pro AntragstellerIn	2,8 Mrd. davon ■ NSH: 1,6 Mrd. ■ NSH Plus Q3: 0,4 Mrd. ■ NSH Plus Q4: 0,3 Mrd. ■ NSH 2022 Q1: 0,4 Mrd. ■ NSH 2022 Q2: 0,1 Mrd.	3,6 %	646.961	587.232 davon ■ NSH: 254.777 ■ NSH Plus Q3: 107.357 ■ NSH Plus Q4: 94.107 ■ NSH 2022 Q1: 93.410 ■ NSH 2022 Q2: 37.781	91 %	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mittel des Bundes ■ über zentrales Onlineantragsportal ■ Einbeziehung prüfender Dritte (z. B. SteuerberaterIn) oder Direktantragstellung über ELSTER
Härtefallhilfen	Unternehmen mit coronabedingten Umsatzausfällen, bei denen die bestehenden Corona-Hilfen des Bundes, der Länder und der Kommunen nicht greifen (Länder spezifisch ausgelegt)	Unterstützung von Unternehmen, die unter den bestehenden Programmlinien von Bund und Ländern nicht berücksichtigt werden konnten (sogenannte Härtefälle)	Fördersumme im Regelfall bis zu 100.000 Euro	0,1 Mrd. (nur Bundesmittel)	0,1 %	8.026	6.593	82 %	<ul style="list-style-type: none"> ■ Landes- und Bundesmittel (je Hälfte) ■ Eigenverantwortlich durch die Länder ■ auf Grundlage von Einzelfallprüfungen

Quelle: Daten BMWK: Reporting *Überbrückungshilfen, außerordentliche Wirtschaftshilfen & Neustarthilfen*: Stand 31.03.2024; *Soforthilfen*: Stand 31.12.2024; *Härtefallhilfen*: Reporting: 31.12.2022 (ggf. späterer Zeitpunkt).

4.1 Soforthilfen

Das Bundeskabinett verabschiedete die *Soforthilfen* am 23. März 2020 in einem Umfang von bis zu 50 Mrd. Euro, wobei das Volumen auf einer ersten Bedarfsprognose beruhte. Bundestag und Bundesrat berieten die Beschlüsse gemeinsam im Nachtragshaushalt. Bereits am 27. März 2020 passierten die *Soforthilfen* den Bundesrat und am 30. März 2020 kam es zu einer Einigung zwischen Bund und Ländern bezüglich der Verwaltungsvereinbarung und Vollzugshinweise. Diese definierten die Rahmenbedingungen für die Umsetzung und Auszahlung. Somit standen acht Tage nach Beginn des ersten Lockdowns die Bundesmittel für die *Soforthilfen* bereit, um von den Ländern abgerufen zu werden (siehe Kapitel 6.3.1 für die detaillierte Prozessmodellierung und -beschreibung).¹³

Die *Soforthilfen* bildeten die erste Programmlinie im Zuge der Corona-Wirtschaftshilfen. Sie wurden als Unterstützung für kleine Unternehmen und Selbstständige konzipiert. Ziele waren die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz und die Überbrückung von akuten Liquiditätsengpässen infolge der Pandemie. Bei Erfüllung der Antragsvoraussetzungen erhielten die Berechtigten einen einmaligen, grundsätzlich nicht rückzuzahlenden Zuschuss.¹⁴ Antragsberechtigt für die *Soforthilfen* des Bundes waren Soloselbstständige, Angehörige der freien Berufe und kleine Unternehmen einschließlich landwirtschaftlicher Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Umfang von bis zu zehn Vollzeitäquivalenten. Unternehmen und Selbstständige mit einer Betriebsgröße von bis zu fünf Beschäftigten konnten einen einmaligen Zuschuss von 9.000 Euro für drei Monate beantragen, Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten einen Zuschuss von bis zu 15.000 Euro, ebenfalls für drei Monate. Die Hilfen sollten unbürokratisch bei den betroffenen Unternehmen ankommen.¹⁵ Die *Soforthilfen* wurden als Billigkeitsleistung nach § 53 Bundeshaushaltsordnung (BHO) gewährt. Im Falle einer Überkompensation sind die *Soforthilfen* (anteilig) zurückzuzahlen. Eine Überkompensation liegt dann vor, wenn die tatsächlichen Umsatzeinbußen oder der Sach- und Finanzaufwand geringer ausfielen als im Antrag beschrieben. Dafür wurden die Aufwände für die drei Monate nach Antragsstellung per Selbstauskunft ermittelt.¹⁶ Im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung zu den *Soforthilfen* wurden die Länder zu einer verdachtsabhängigen Stichprobe verpflichtet. Darüber hinaus konkretisierte das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) mit Schreiben vom 1. Dezember 2020 die Sicherstellung der bestimmungsgemäßen Mittelverwendung gegenüber den Ländern.

Aus haushaltsrechtlichen Gründen waren zusätzliche Kontrollmaßnahmen zur Erfassung von einer möglichen Überkompensation erforderlich, da die Prüfungen in den Ländern nicht bundesweit einheitlich waren. Die Mehrheit der Länder verpflichtete sich zu umfassenden digitalen Rückmeldeverfahren, um alle Begünstigten zu überprüfen. Die Prüfverfahren dienten dazu, von allen Empfängerinnen und Empfängern eine verpflichtende Selbstauskunft bzgl. der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung einzuholen. Diejenigen Länder, die ein entsprechendes Rückmeldeverfahren durchführen (noch laufend, Stand Dezember 2024), dürfen drei Prozent der Rückforderungssumme einbehalten, um bereits entstandene Personalkosten zu kompensieren.

¹³ BMF (2020): Weg für Gewährung der Corona-Bundes-Soforthilfen ist frei – Umsetzung durch die Länder steht, [Bundesfinanzministerium - Weg für Gewährung der Corona-Bundes-Soforthilfen ist frei – Umsetzung durch die Länder steht](#); Zugriff am 02.04.2024.

¹⁴ Vgl. Bundesregierung (2020): Wir lassen niemanden allein – Soforthilfe für Kleinunternehmen und Soloselbstständige, [Für Kleinunternehmen und Solo-Selbstständige \(bundesregierung.de\)](#).

¹⁵ BMF (2020): Weg für Gewährung der Corona-Bundes-Soforthilfen ist frei – Umsetzung durch die Länder steht, [Bundesfinanzministerium - Weg für Gewährung der Corona-Bundes-Soforthilfen ist frei – Umsetzung durch die Länder steht](#); Zugriff am 02.04.2024.

¹⁶ Bei den *Soforthilfen* kam es zu Fällen der Überkompensation, weil diese zunächst für drei Monate konzipiert wurden und den Zeitraum der Betriebsschließungen ab März 2020 berücksichtigten. Da die Betriebe teilweise jedoch nach etwa sieben Wochen wieder öffnen konnten, fielen die tatsächlichen Umsatzeinbußen in einigen Fällen geringer aus als antizipiert.

Einige Länder erarbeiteten parallel bzw. ergänzend zu den *Soforthilfen des Bundes* eigene Förderprogramme, die teilweise bei Inkrafttreten der *Soforthilfen des Bundes* ausgesetzt wurden, andere wurden fortgeführt. Im Fokus der Interventionen auf Landesebene standen Umsetzungsgeschwindigkeit, die Berücksichtigung zusätzlicher Zielgruppen (z. B. größere Unternehmen) oder weiterer Kostenarten (z. B. Lebenshaltungskosten für (Solo)selbstständige). Die landesspezifischen Programme werden in dieser Evaluation nicht betrachtet, beeinflussen jedoch Zielerreichung und Wirksamkeit der Maßnahmen.

4.2 Überbrückungshilfen

Im Sommer 2020 war noch immer eine große Anzahl an Unternehmen und Soloselbstständigen mit erheblichen Umsatzrückgängen aufgrund der coronabedingten Einschränkungen und deren Folgen belastet. Nach dem Auslaufen der *Soforthilfen* sollten mit den *Überbrückungshilfen* daher Unternehmen, die einen hohen coronabedingten Umsatzrückgang zu verbuchen hatten, bei der Deckung betrieblicher Fixkosten unterstützt werden. Die *Überbrückungshilfen* waren als Fixkostenzuschuss vorgesehen, dessen Höhe abhängig vom Umsatzverlust war. Der Förderzeitraum der *Überbrückungshilfen* lief von Juni 2020 bis Juni 2022. Anspruchsberechtigt waren Unternehmen aller Branchen, wenn sie für den entsprechenden Förderzeitraum coronabedingte Umsatzrückgänge von einer bestimmten Höhe im Vergleich zu 2019 nachweisen konnten. Grundsätzlich waren die *Überbrückungshilfen* zunächst für kleine und mittlere Unternehmen zugänglich, sofern sie nicht die Größenkriterien für den Zugang zum Wirtschaftsstabilisierungsfonds erfüllten.¹⁷ Später wurden sie auch für größere Unternehmen geöffnet.

Die Anträge auf Überbrückungshilfe konnten auch auf Basis von Umsatzprognosen und prognostizierten Kosten beantragt und bewilligt werden. Im Rahmen der Schlussabrechnung wird auf Grundlage der tatsächlichen Umsatzzahlen und Fixkosten die endgültige Förderhöhe festgestellt. Das kann je nach gewählten Programmen zu einer Bestätigung der erhaltenen Mittel oder zu einer Nach- oder Rückzahlung führen (siehe dazu Kapitel 6.3.2). Darüber hinaus konnten ab der *Überbrückungshilfe III* Abschlagszahlungen in Höhe von 50 Prozent der beantragten Förderung und bis zu 100.000 Euro für einen beantragten Fördermonat gewährt werden.

Im Pandemieverlauf und aufgrund von erweiterten beihilferechtlichen Spielräumen wurden die *Überbrückungshilfen* mehrfach verlängert und weiterentwickelt. Sie umfassten insgesamt folgende fünf Programme:

- Die *Überbrückungshilfe I* umfasste die Fördermonate Juni bis August 2020 und förderte kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit einem Umsatzeinbruch von 60 Prozent in den Monaten April und Mai 2020 im Vergleich zu den jeweiligen Monaten 2019. Ausnahmeregelungen gab es bspw. für Unternehmen mit Saisongeschäft. Die maximale Förderung betrug insgesamt 150.000 Euro für drei Monate. Für Unternehmen mit maximal fünf Beschäftigten galt ein maximaler Erstattungsbetrag von 9.000 Euro und bei Unternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten betrug der maximale Erstattungsbetrag 15.000 Euro.¹⁸

¹⁷ Unternehmen, die in den letzten beiden bilanziell abgeschlossenen Geschäftsjahren vor dem 1.1.2020 mindestens zwei der folgenden Kriterien erfüllten: a) mehr als 43 Mio. Euro Bilanzsumme, b) mehr als 50 Mio. Euro Umsatzerlöse oder c) mehr als 249 Beschäftigte im Jahresdurchschnitt. Diese Unternehmen waren unabhängig von einer tatsächlichen Antragstellung beim Wirtschaftsstabilisierungsfonds nicht antragsberechtigt bei den Corona-Überbrückungshilfen I und II. Vgl. BMWK/BMF (2023): Fragen und Antworten zur Überbrückungshilfe II, [Überbrückungshilfe Unternehmen - Überbrückungshilfe II](#).

¹⁸ Vgl. BMWK/BMF (2023): FAQs zur „Corona-Überbrückungshilfe I für kleine und mittelständische Unternehmen“, [Überbrückungshilfe Unternehmen - Überbrückungshilfe I \(ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de\)](#).

- Mit der *Überbrückungshilfe II* wurde die Unterstützung von September bis Dezember 2020 fortgesetzt und förderte KMU mit einem Umsatzeinbruch von mindestens 50 Prozent in zwei zusammenhängenden Monaten im Zeitraum April bis August 2020 oder einem durchschnittlichen Umsatzeinbruch von mindestens 30 Prozent von April bis August 2020, jeweils im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. Die Beschränkungen der maximalen Förderung nach Beschäftigtenanzahl wurden mit der *Überbrückungshilfe II* gestrichen. Die maximale Förderung über den gesamten Förderzeitraum betrug 200.000 Euro.
- Im Herbst 2020 verschärfte sich die Pandemiesituation, worauf die Politik mit der Verhängung eines weitreichenden Lockdowns ab November 2020 reagierte. Die bisherige *Überbrückungshilfe* wurde als *Überbrückungshilfe III* verlängert. Die Förderhöhen und Konditionen wurden gegenüber den Vorgängerprogrammen bedeutend ausgeweitet, um nun auch die vom Lockdown stark betroffenen Unternehmen zu fördern, die nicht anspruchsberechtigt bei den außerordentlichen Wirtschaftshilfen oder bei der bisherigen *Überbrückungshilfe II* waren, z.B. von Schließungsmaßnahmen betroffene Unternehmen des Einzelhandels oder große Unternehmen. Aufgrund der Pandemiesituation war partiell eine Neukonzipierung der *Überbrückungshilfen* erforderlich, weshalb die Beantragung erst am Februar 2021 möglich war. Die *Überbrückungshilfe III* umfasste den Förderzeitraum von November 2020 bis Juni 2021. Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis zu 750 Mio. Euro¹⁹, die in einem Monat einen Umsatzeinbruch von mindestens 30 Prozent im Vergleich zum jeweiligen Referenzmonat erlitten hatten, konnten unterstützt werden. Ergänzend konnten auch junge Unternehmen mit Gründungsdatum vor dem 31. Oktober 2020 Hilfen beantragen. Zudem wurde der Katalog um weitere erstattungsfähige Fixkosten ergänzt. Bei einem Umsatzeinbruch von mindestens 70 Prozent konnten bis zu 100 Prozent der Fixkosten erstattet werden. Die *Überbrückungshilfe III* wurde um einen Eigenkapitalzuschuss erweitert und bot eine Anschubhilfe für die Reise-, Veranstaltungs- und Kulturbranche. Im Rahmen der Anschubhilfe wurden für jeden Fördermonat bis zu 20 Prozent der im Referenzmonat angefallenen Lohnsumme gefördert. Mit den Änderungen sollte die Substanz besonders betroffener Unternehmen gestärkt und auf branchenspezifische Bedarfe eingegangen werden. Die Grenzen der maximalen Erstattung richteten sich nach dem gewählten Beihilferahmen, wodurch ab der *Überbrückungshilfe III* sehr viel höhere Förderbeträge ausgezahlt werden konnten.
- Mit der *Überbrückungshilfe III plus* wurde die Unterstützung ab Juli bis Dezember 2021 fortgeführt. Eine wesentliche Ergänzung war die sogenannte „Restart-Prämie“ als Personalkostenzuschuss in den Monaten Juli, August und September 2021 für die Unternehmen, die ihre Beschäftigten früher aus der Kurzarbeit zurückholten oder neues Personal einstellten.²⁰ Zudem waren Unternehmen, die nicht nur von den Pandemiefolgen, sondern auch von Hochwasser und Starkregen im Juli 2021 betroffen waren, antragsberechtigt.²¹ Mit dieser Programmanpassung wurde verhindert, dass Unternehmen, die von den Hochwasserereignissen im Juni 2021 betroffen waren, aus der *Überbrückungshilfe III Plus* fielen, weil die Umsatzeinbrüche nicht mehr nur coronabedingt begründet werden konnten.²² Zusätzlich antragsberechtigt waren Unternehmen, die wegen Unwirtschaftlichkeit

¹⁹ Die Umsatzhöchstgrenze entfiel für von Schließungsordnung direkt betroffene Unternehmen sowie Unternehmen der Pyrotechnikbranche, des Großhandels und der Reisebranche.

²⁰ BMWK/BMF (2023): Überblick: Was ist die *Überbrückungshilfe III Plus*?, [Überbrückungshilfe Unternehmen - Überbrückungshilfe III Plus \(ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de\)](#); Zugriff am 13.09.2024.

²¹ Ein Unternehmen galt dann als vom Juli-Hochwasser betroffen, wenn es eine *Soforthilfe* des jeweiligen Bundeslands erhalten hat. Dies betraf Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Bayern und Sachsen. Vgl. Punkt 5.7 der FAQs, BMWK/BMF (2023): FAQs zur „Corona-Überbrückungshilfe III Plus“, [Überbrückungshilfe Unternehmen - Überbrückungshilfe III Plus \(ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de\)](#)

²² Vgl. BMWK/BMF (2023): Was gilt für von Hochwasserereignissen im Juli 2021 betroffene Unternehmen?, [Überbrückungshilfe Unternehmen - Überbrückungshilfe III Plus - 5.7 Was gilt.](#)

infolge von Corona-Regeln vom 1. November bis 31. Dezember 2021 den Geschäftsbetrieb freiwillig einschränkten.²³

- In der Überbrückungshilfe IV wurde die Förderung um den Förderzeitraum von Januar bis Juni 2022 verlängert. Sie enthielt u. a. eine neue Regelung des Eigenkapitalzuschusses sowie der Unterstützung von Unternehmen, die von der Absage von Advents- und Weihnachtsmärkten im Jahr 2021 betroffen waren.²⁴



Erstattungsfähige Fixkosten

Im Rahmen der *Überbrückungshilfen* konnten allgemeine Fixkosten sowie (branchen)spezifische Fixkosten als Berechnungsgrundlage angegeben werden. Die Förderung wurde relativ zum Umsatzeinbruch gewährt. Zu den allgemeinen Fixkosten zählen Mietkosten, Zinsaufwendungen, Leasing, Instandhaltung, Grundsteuern, Lizenzgebühren, andere feste betriebliche Ausgaben, z. B. Versicherungsgebühren und Abonnements, Hygienemaßnahmen sowie Elektrizität, Heizung, Wasser, Reinigung, (pauschalierte) Personalaufwendungen und Kosten für Auszubildende. Diese allgemeinen Fixkostenpositionen konnten im Rahmen der *Überbrückungshilfen* I, II, III, III Plus und IV herangezogen werden. Zusätzlich konnten (branchen)spezifische Fixkostenpositionen geltend gemacht werden. Hierzu zählen bspw. Provisionen für Reisebüros oder Margen für Reiseveranstalter für Pauschalreisen, die Anschubhilfe, Ausfall- und Vorbereitungskosten für die Veranstaltungswirtschaft, Kosten für Marketing und Werbung, Kosten für bauliche Maßnahmen zur Umsetzung von Hygienekonzepten, Transportkosten sowie der Eigenkapitalzuschuss. Mit Ausnahme der Provisionen für Reisebüros / Reiseveranstalter wurden einige (branchen)spezifische Fixkosten nur in einzelnen Programmlinien gefördert.

Die Förderprogramme der *Überbrückungshilfen* waren bundeseinheitlich geregelt. Die Bearbeitung der Anträge erfolgte vollständig über eine eigens für die Abwicklung der Corona-Wirtschaftshilfen entwickelte digitale Verfahrensplattform (siehe dazu Kapitel 6.3.2). Alle Anträge mussten über sogenannte prüfende Dritte eingereicht werden, die eine Compliance-Instanz bildeten. Die Auszahlung erfolgte über die Länder und deren Bewilligungsstellen, die in der Regel mit dem Bewilligungsprozess betraut wurden (vgl. Infobox „Bewilligungsstellen der Länder“ und Kapitel 6.3.2).

²³ Vgl. BMWK/BMF (2023): FAQs zur „Corona-Überbrückungshilfe III Plus“, [Überbrückungshilfe Unternehmen - Überbrückungshilfe III Plus \(ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de\)](#)

²⁴ Vgl. BMWK/BMF (2023): FAQs zur „Corona-Überbrückungshilfe IV“ (von Januar 2022 bis Juni 2022); [Überbrückungshilfe Unternehmen - Überbrückungshilfe IV - FAQs zur \(ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de\)](#)

Bewilligungsstellen der Länder²⁵

Die Bewilligungsstellen für die *Überbrückungshilfen*, *Neustarthilfen* und *außerordentliche Wirtschaftshilfen* wurden individuell durch die Bundesländer bestimmt. Die Bewilligungsstellen der Länder bei den *Soforthilfen* entsprachen meistens, aber nicht immer den Bewilligungsstellen bei den folgenden Programmlinien, so z. B. in Bayern und Hessen. Zu den Bewilligungsstellen gehörten vor allem Landes- und Förderbanken, aber auch Institutionen wie IHKn oder Ministerien. Bundesländer und dazugehörige Bewilligungsstellen sind nachfolgend aufgeführt:

Baden-Württemberg: L-Bank

Bayern: Bezirksregierungen Bayern (Soforthilfe) bzw. IHK für München und Oberbayern (andere Programme)

Berlin: Investitionsbank Berlin

Brandenburg: Investitionsbank des Landes Brandenburg

Bremen: Bremer Aufbau-Bank GmbH (für die Stadt Bremen), BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung GmbH (für die Stadt Bremerhaven)

Hamburg: Hamburgische Investitions- und Förderbank

Hessen: Regierungspräsidium Kassel (Soforthilfe) bzw. Regierungspräsidium Gießen (andere Programme)

Mecklenburg-Vorpommern: Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern

Niedersachsen: Investitions- und Förderbank Niedersachsen - NBank

Nordrhein-Westfalen: Bezirksregierungen Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster

Rheinland-Pfalz: Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz

Saarland: Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie

Sachsen: Sächsische Aufbaubank - Förderbank

Sachsen-Anhalt: Investitionsbank Sachsen-Anhalt – Anstalt der Norddeutschen Landesbank Girozentrale

Schleswig-Holstein: Investitionsbank Schleswig-Holstein

Thüringen: Thüringer Aufbaubank

²⁵ Vgl.: BMWK/BMF (2025): Bewilligungsstellen der Länder, [Überbrückungshilfe Unternehmen - Bewilligungsstellen](#).

4.3 *Außerordentliche Wirtschaftshilfen*

Die *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* (sog. *November- und Dezemberhilfen*) richteten sich an die Unternehmen, die von den erlassenen Schließungsverordnungen vom 28. Oktober 2020 und 25. November 2020²⁶ direkt, indirekt oder indirekt über Dritte betroffen waren. Ziel war es, die betroffenen Unternehmen²⁷ schnell mit Liquidität zu versorgen, weshalb die Schließungsanordnungen mit zusätzlichen Hilfen flankiert wurden, da die Unterstützung im Rahmen der Überbrückungshilfe II nicht ausgereicht hätte und zu diesem Zeitpunkt die Überbrückungshilfe III noch nicht beantragt werden konnte.

Unternehmen und Soloselbstständige, die erst mit dem Bund-Länder-Beschluss vom 13. Dezember 2020 den Geschäftsbetrieb einstellen mussten, waren nicht antragsberechtigt. Dies betraf u. a. den Einzelhandel und Dienstleistungsbetriebe im Bereich der Körperpflege wie Friseursalons.²⁸ Fälschlich gestellte Anträge aus diesen Branchen konnten gegebenenfalls auf Antrag im Rahmen der Schlussabrechnung noch in die *Überbrückungshilfen* III überführt werden, sofern auch ein Antrag auf die Überbrückungshilfe III gestellt worden war.²⁹

Der Zuschuss erfolgte in Form einer einmaligen Kostenpauschale, die Kosten wurden über den Umsatz des Vorjahresmonats angenähert. Mit den außerordentlichen Wirtschaftshilfen konnten bis zu 75 Prozent des Umsatzes aus dem Vorjahresmonat kompensiert werden. Die Hilfen wurden taggenau ermittelt.

Die Antragstellung erfolgte ebenfalls über die digitale Verfahrensplattform. Im Unterschied zu den *Überbrückungshilfen* waren im Rahmen der *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* auch Direktanträge ohne prüfenden Dritten möglich. So konnten Soloselbstständige mithilfe ihres ELSTER-Zertifikats Direktanträge im Umfang von bis zu 5.000 Euro selbst stellen, sofern sie vorangegangene Hilfen nicht in Anspruch genommen hatten. Im Falle von Unternehmen, die bereits über einen prüfenden Dritten registriert waren, mussten sie zur Beantragung der *November- und Dezemberhilfen* auf diese zurückgreifen. Unternehmen konnten bis zu 50 Prozent der beantragten *November- oder Dezemberhilfe* als Abschlagszahlung erhalten.

4.4 *Neustarthilfen*

Die *Neustarthilfen* wurden ergänzend zu den *Überbrückungshilfen* (ab Überbrückungshilfe III) als gezielte Unterstützung für Soloselbstständige mit geringen Fixkosten konzipiert. Faktisch handelte es sich bei den *Neustarthilfen* um eine (partielle) Erstattung von coronabedingten Umsatz-

²⁶ Vgl. Bundesregierung (2020): Beschluss vom 28. Oktober 2020, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1805024/5353edede6c0125ebe5b5166504dfd79/2020-10-28-mpk-beschluss-corona-data.pdf> und Bundesregierung (2020): Beschluss vom 25. November 2020, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/1820174/ccce6d20309c4339bd80b5ab66c2f7f5/2020-11-25-mpk-beschluss-data.pdf?download=1>.

²⁷ Antragsberechtigt waren Unternehmen (auch öffentliche), Betriebe, Selbstständige, Vereine und Einrichtungen.

²⁸ Vgl. Bundesregierung (2020): Beschluss vom 13. Dezember 2020, [2020-12-13-beschluss-mpk-data.pdf](https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1805024/5353edede6c0125ebe5b5166504dfd79/2020-12-13-beschluss-mpk-data.pdf) (bundesregierung.de).

²⁹ Wenn im Rahmen der Schlussabrechnung eine fehlende Antragsberechtigung für die außerordentlichen Wirtschaftshilfen festgestellt wurde, konnte, sofern ein Antrag auf die Überbrückungshilfe III gestellt wurde und die Antragsvoraussetzungen vorlagen, der Förderzeitraum um die Monate November bzw. Dezember erweitert werden. Antragstellende, deren Direktantrag auf die außerordentlichen Wirtschaftshilfen abgelehnt wurde, konnten eine Förderung für die Monate November und Dezember 2020 im Rahmen der Schlussabrechnung erhalten, sofern sie einen Antrag auf Überbrückungshilfe III gestellt und die Einbeziehung der entsprechenden Monate fristgerecht bis zum 15. Juni 2022 beantragt haben. Vgl. [Überbrückungshilfe Unternehmen - Schlussabrechnung](#).

ausfällen. Sie standen Soloselbstständigen aus allen Branchen offen, viele Antragstellende kamen aus dem Bereich der Kultur- und Kreativwirtschaft. Anspruchsberechtigt waren diese, wenn sie Umsatzeinbußen von mindestens 60 Prozent im Vergleich zum Referenzmonat aufwiesen.³⁰

Soloselbstständige konnten im Rahmen der ersten *Neustarthilfe* mit einer sogenannten Betriebskostenpauschale in Höhe von 50 Prozent des Referenzumsatzes aus 2019 mit max. 7.500 Euro unterstützt werden. Soweit Soloselbstständige gemeinsam in Mehr-Personen-Kapitalgesellschaften oder Genossenschaften engagiert waren (z. B. in Musik-Bands), konnten diese bis zu 30.000 Euro für den Zeitraum von Januar bis Juni 2021 erhalten.

Im Rahmen der *Überbrückungshilfe III Plus* wurde auch die Neustarthilfe mit der *Neustarthilfe Plus* verlängert. Ab der *Neustarthilfe Plus* betrug der Vorschuss für Soloselbstständige 4.500 Euro und für Mehr-Personen-Gesellschaften 18.000 Euro pro Quartal.

Analog zur *Überbrückungshilfe IV* stand anschließend die Neustarthilfe 2022 von Januar bis Juni 2022 zur Verfügung. Auch mit der *Neustarthilfe 2022* konnten Soloselbstständige bzw. Mehr-Personen-Gesellschaften eine einmalige Betriebskostenpauschale von bis 4.500 Euro bzw. 18.000 Euro pro Quartal erhalten.

Die Beantragung der *Neustarthilfen* erfolgte über die bundeseinheitliche digitale Verfahrensplattform. Soloselbstständige konnten Direktanträge mithilfe des ELSTER-Zertifikats stellen, für alle weiteren Rechtsformen war die Beantragung über einen prüfenden Dritten möglich. Den Antragstellenden wurde ein nachträgliches Wahlrecht zwischen den *Neustarthilfen* und den *Überbrückungshilfen III bis IV* eingeräumt. Somit konnten diese das für sie vorteilhaftere Programm auswählen, sofern sie in beiden Programmen antragsberechtigt waren.

4.5 Härtefallhilfen

Im Frühjahr 2021 wurden ergänzend zu den genannten Corona-Wirtschaftshilfen des Bundes die *Härtefallhilfen* geschaffen. Ziel war es, Unternehmen, die von einer coronabedingten finanziellen Härte betroffen waren, aber bei denen die bestehenden Corona-Wirtschaftshilfen aufgrund besonderer Fallkonstellationen im Einzelfall nicht griffen, zu unterstützen. Der Förderzeitraum lief bis zum 30. Juni 2022.³¹

Das Antragsverfahren lief vollständig über die Länder, die, im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung, nach eigenem Ermessen über die Bewilligung entscheiden konnten. Die maximale Zuschuss-höhe betrug in der Regel 100.000 Euro. Im Gegensatz zu anderen Förderprogrammen war bei den *Härtefallhilfen* eine hälftige Beteiligung des jeweiligen Landes an der Fördersumme vorgesehen.

Während die Bereitstellung der Fördermittel sich bei den übrigen Programmlinien am Bedarf der Länder orientierte, erfolgte die Verteilung der anteiligen Bundesmittel bei den *Härtefallhilfen* nach dem Königsteiner Schlüssel. Die Mittel konnten dann bedarfsgerecht von den Ländern abgerufen werden. Für die *Härtefallhilfen* standen insgesamt 1,5 Mrd. Euro an Bundes- und Landesmitteln zur Verfügung.

³⁰ BMWK/BMF (2023): Neustarthilfe, [Überbrückungshilfe Unternehmen - Neustarthilfe \(ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de\)](#).

³¹ BMWK (2022): *Härtefallhilfen*, [BMWK - Härtefallhilfen](#).

5 Deskriptive Analyse der Corona-Wirtschaftshilfen

5.1 Ziel und Erkenntnisinteresse des Arbeitsschrittes

In diesem Kapitel werden die einzelnen Corona-Wirtschaftshilfen anhand ausgewählter Charakteristika beschrieben. Damit wird die datengestützte Grundlage für die in den folgenden Abschnitten durchgeführte Evaluation gelegt.

5.2 Beschreibung des Vorgehens

Die vom Auftraggeber zur Verfügung stehenden Daten für die einzelnen Programmlinien erlauben grundsätzlich eine Auswertung nach Bewilligungsstelle, Zeitpunkt der Antragsstellung bzw. Auszahlung sowie Höhe der beantragten und der ausgezahlten Förderung. Hinzu kommen Informationen zu Rechtsform, Branche, Unternehmensgröße der Zuschussempfängerinnen und -empfänger sowie eine Reihe weiterer Detailinformationen, die zum Teil programmspezifisch erhoben wurden. Eine Ausnahme bilden die *Soforthilfen*, für die entsprechende detaillierte Informationen nicht vorliegen, da diese sehr kurzfristig konzipiert werden mussten und die für die weiteren Hilfen genutzte Dokumentationsstruktur noch nicht vorhanden war. Rückzahlungen werden in Abschnitt 6.4.2 behandelt, lediglich bei den *Soforthilfen* wird kurz auf das Thema Rückzahlungen eingegangen. Die deskriptive Analyse fokussiert auf vier Programmlinien:

- *Soforthilfen*
- *Überbrückungshilfen*
- *Außerordentliche Wirtschaftshilfen*
- *Neustarthilfen*

Für die *Härtefallhilfen* lagen auf Ebene der Bundesländer keine nach vergleichbarer Struktur erhobenen Daten vor. Diese werden deshalb im Folgenden nicht gemäß der einheitlichen Methodik beschrieben.

Im Wesentlichen erfolgt die Auswertung gemäß der folgenden für alle Programme vorliegenden Informationen:

- Höhe der beantragten Hilfe / Auszahlung
- Bundesland (Bewilligungsstelle)
- Zeitpunkt (Auszahlungsdatum / Antragsdatum)
- Unternehmenstyp des beantragenden Unternehmens
- Branchenzugehörigkeit des beantragenden Unternehmens
- Größe des beantragenden Unternehmens

Durch die Wahl der gleichen Indikatorik wird die Vergleichbarkeit der Auswertungen gewährleistet. Folgende Aspekte sind dabei zu beachten:

- Die Datenlage zu den *Soforthilfen* ist weniger umfangreich und detailliert als zu den weiteren Hilfen. So liegen lediglich aggregierte Daten für wenige Ausprägungen vor. Auszahlungen der Soforthilfe werden zum Datenstand 30.09.2020 betrachtet, da für den aktuellen

Datenstand manche Bundesländer Auszahlungen inklusive erfolgter Rückzahlungen berichten.

- Grundsätzlich werden aktive Anträge ausgewertet. Diese umfassen Erstanträge und Änderungsanträge sowie entsprechende Anpassungen. Wichtig ist dabei, dass keine Anträge doppelt gezählt werden, da entweder der Erstantrag oder der zugehörige Änderungsantrag als aktiv gezählt werden – nicht jedoch beide. Sehr wohl können aber Unternehmen Anträge in verschiedenen Programmlinien stellen.
- Um die Höhe der Auszahlungen zu bestimmen, wird die tatsächlich ausgezahlte Summe herangezogen. Diese beinhaltet keine spätere Verrechnung von Rückzahlungen.
- Für die Zuordnung zum Bundesland und zum Monat werden die Bewilligungsstelle sowie das Eingangsdatum genutzt. Allerdings werden für die Monatszuordnung lediglich Erstanträge genutzt, auch wenn diese nicht mehr aktiv sind. Damit wird berücksichtigt, dass Änderungsanträge zum Teil außerhalb des eigentlichen Antragszeitraums bewilligt wurden.
- Die Zuordnung der Branchenzugehörigkeit erfolgt über den Wirtschaftsabschnitt gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes (WZ 2008).
- Der Unternehmenstyp der antragstellenden Unternehmen wurde über die vom BMWK gelieferten Kategorien „Soloselbstständige“, „Freiberufler/in“, „Unternehmen eines Unternehmensverbundes“, „Gemeinnütziges Unternehmen“ sowie „Sonstige“ erfasst. Unter „Sonstige“ fallen dabei die privaten Unternehmen in der Rechtsform einer Personen- oder Kapitalgesellschaft, die nicht den anderen Kategorien zuzuordnen sind. Für die *Neustarthilfen* liegt die Unterteilung in Soloselbstständige, Ein-Personen-Kapitalgesellschaft, Mehr-Personen-Kapitalgesellschaft sowie Genossenschaft vor, da nur diese bei den *Neustarthilfen* antragsberechtigt waren.
- Die Abgrenzung von Unternehmen gemäß ihrer Größe erfolgt anhand der Größenklassen weniger als zehn Mitarbeitende (Kleinstunternehmen), zwischen elf und 50 Mitarbeitende (Kleinunternehmen), zwischen 51 und 250 (mittleres Unternehmen) sowie mehr als 250 Mitarbeitende (Großunternehmen). Vereinzelt liegen zudem Informationen zu Soloselbstständigen als Teilgruppe der Kleinstunternehmen vor.

i

Hinweis zu den genutzten Kennzahlen

Für die deskriptive Analyse wurden aktive Anträge (entspricht der Zahl der Antragsstellenden) zum Datenstand 1. Januar 2024 genutzt, unabhängig vom Bearbeitungsstatus. Demnach werden bspw. Anträge, die bewilligt, aber noch nicht ausgezahlt, teilausgezahlt oder noch in Prüfung sind, gleichermaßen berücksichtigt. Dies betrifft aber nur noch sehr wenige Anträge, da zu diesem Zeitpunkt der weit überwiegende Teil der Anträge beschieden ist. Für jeden aktiven Antrag wird die tatsächlich ausgezahlte Summe abgebildet. Diese kann sich vereinzelt von der bewilligten Summe unterscheiden.

5.3 Ergebnisse

Die Ergebnisdarstellung folgt für die einzelnen Programmlinien einem einheitlichen Schema. Neben der Zahl der Antragstellenden liegt der Fokus auf den Auszahlungen je Antragstellung. Beide Indikatoren ermöglichen den Vergleich zwischen Einheiten unterschiedlicher Größe (z. B. Länder

oder Monate). Die unterschiedlichen Förderprogramme innerhalb der Programmlinien werden dabei sowohl zusammengefasst als auch getrennt betrachtet.

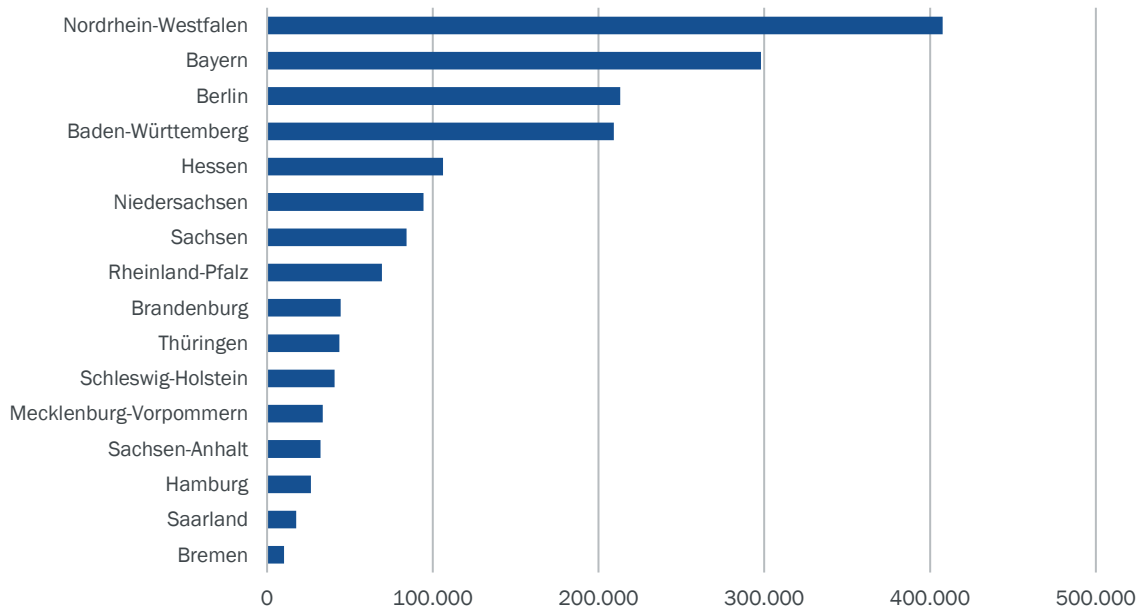
5.3.1 Soforthilfen

Die Datenlage der *Soforthilfen* beruht auf den Angaben der Länder, da dieses Programm auf Landesebene umgesetzt wurde. Die Rahmenbedingungen des Bundes sahen vor, dass die Länder dem Bund alle zwei Wochen u. a. Angaben zur Anzahl der bewilligten Anträge und zur Höhe der bewilligten Mittel mitteilten. Im Nachfolgenden wird die Anzahl der Bewilligungen betrachtet.

Länder

Insgesamt wurden rund 1,7 Mio. Bewilligungen erteilt. Die meisten antragsstellenden Unternehmen kamen dabei aus Nordrhein-Westfalen, die wenigsten aus Bremen. Die hohe Anzahl an Bewilligungen in Berlin lässt sich unter anderem durch die Branchen- und Unternehmensstruktur erklären. So weist Berlin im Vergleich zum Bundesdurchschnitt einen höheren Anteil an Solo-selbstständigen und Unternehmen in den freiberuflichen Dienstleistungen sowie im Bereich der Kultur- und Kreativwirtschaft auf.

Abbildung 3: Anzahl der Bewilligungen im Rahmen der *Soforthilfen* nach Bundesland, März 2020 bis August 2020



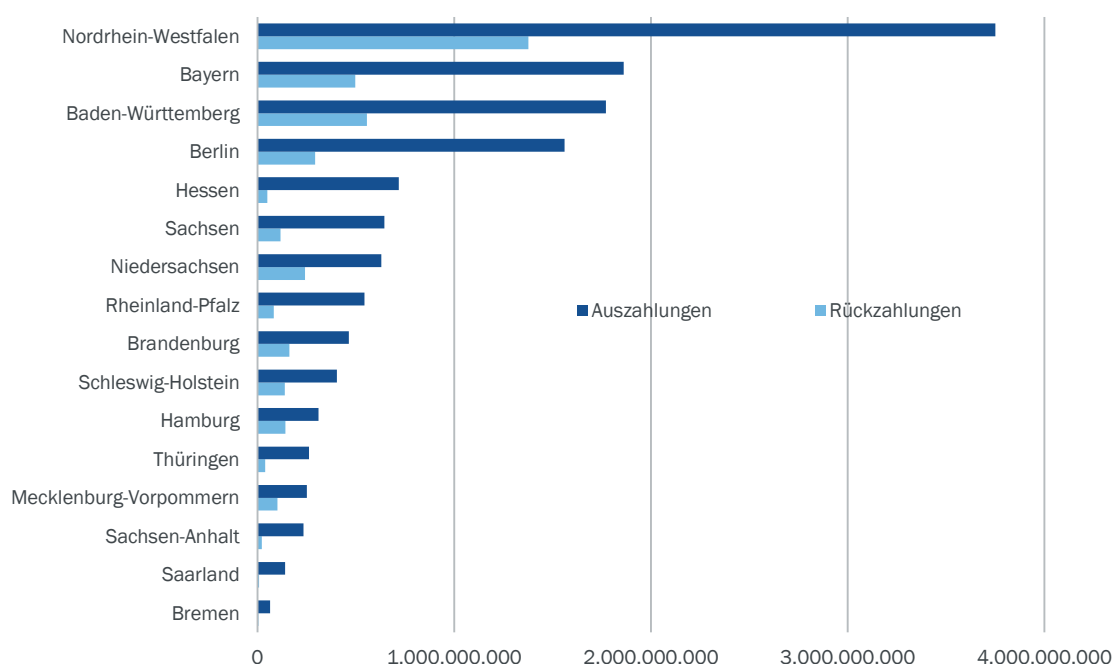
Quelle: BMWK, Stand vom 31.12.2023, eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Insgesamt wurden zum Stichtag 30.09.2020 rund 13,6 Mrd. Euro ausgezahlt. Mit knapp 4 Mrd. Euro hat Nordrhein-Westfalen die höchste Auszahlungssumme im Rahmen der *Soforthilfen*

geleistet.³² Die Auszahlungssumme je Bewilligung unterschied sich zwischen den Bundesländern nur leicht, wobei zu beachten ist, dass die Förderhöhen gedeckelt waren. Durchschnittlich lag die Auszahlungssumme je Bewilligung bei 7.338 Euro. In Nordrhein-Westfalen wurde mit 9.538 Euro je Bewilligung der im Bundeslandvergleich höchste, in Hamburg mit 5.606 Euro der geringste durchschnittliche Betrag ausgezahlt. Die Unterschiede in der Auszahlungssumme je Bewilligung lassen sich auf die länderspezifische Handhabung der *Soforthilfen* zurückführen. So gilt Nordrhein-Westfalen als Sonderfall, da zunächst die höchstmögliche Zahlung, also 9.000 oder 15.000 Euro, geleistet wurde, die in einem nachgelagerten Verfahren zu überprüfen war. In anderen Bundesländern wurden wiederum auch Teil-Bewilligungen und direkte Prüfungen vorgenommen.

Die Überprüfungen und Rückmeldeverfahren führten dazu, dass Rückzahlungen in einem erheblichen Umfang erfolgten. Diese beliefen sich zum Stichtag 31.12.2024 auf rund 3,9 Mrd. Euro.

Abbildung 4: Höhe der Auszahlungen im Rahmen der *Soforthilfen* nach Bundesland, in Euro, März 2020 bis August 2020, Summe der Rückzahlungen nach Bundesland



Quelle: BMWK, Stand Auszahlungsvolumen zum 30.09.2020, Rückzahlungsvolumen zum 31.12.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Zeitlicher Verlauf

Die Meldungen der einzelnen Länder erfolgten im Zeitverlauf nicht einheitlich. So fehlen zum Beispiel für Mai 2020 Angaben zur Anzahl von Anträgen für insgesamt fünf Bundesländer. Teilweise sind die ausgewiesenen Werte als Schätzwerte gekennzeichnet. Folglich ist eine Darstellung der

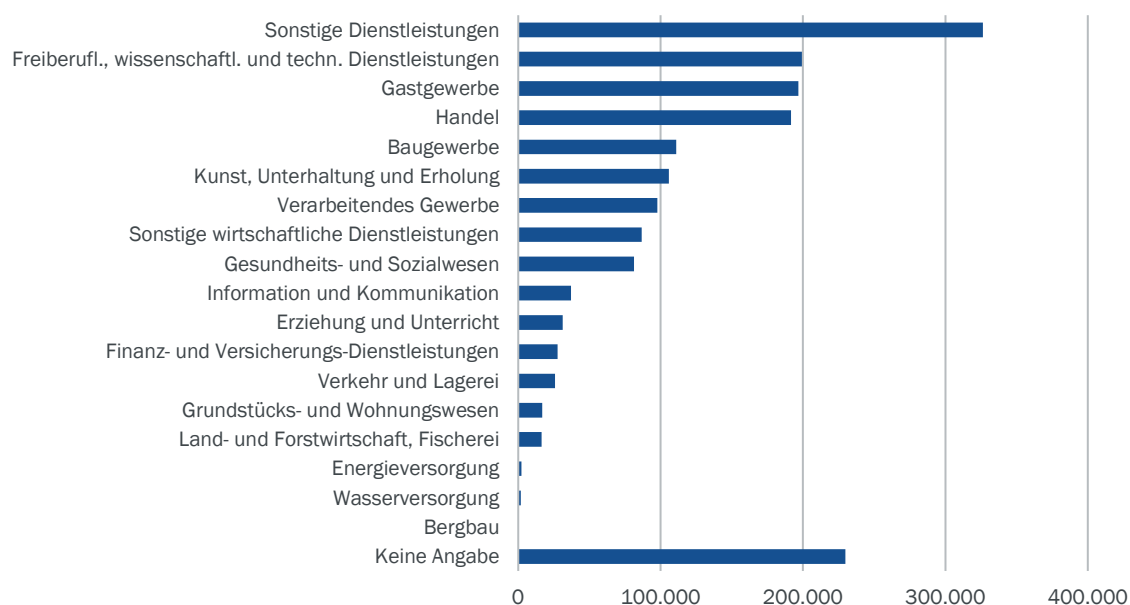
³² Diese beliefen sich zum Stichtag 31.12.2024 auf rund 3,8 Mrd. Euro (Abbildung 4).

Entwicklung über die Zeit wenig aussagekräftig, da fehlende oder nicht einheitliche Angaben die Datenqualität substantiell beeinflussen. Die Antragstellung war bis zum 31. Mai 2020 möglich.

Branchenzugehörigkeit

Die Auswertungen nach Branchenzugehörigkeit orientieren sich an den Wirtschaftsabschnitten der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008) des Statistischen Bundesamtes. Die meisten antragsstellenden Unternehmen im Rahmen der *Soforthilfen* gehören der Branche „Sonstige Dienstleistungen“ an. Dazu zählen persönliche, körpernahe Dienstleistungen wie Frisör- und Kosmetiksalons, Saunas, Solarien und Bäder oder Reparaturwerkstätten für Gebrauchsgegenstände. Mehr als 300.000 Bewilligungen wurden Unternehmen aus dieser Branche gewährt. Gemessen an der Zahl der Bewilligungen waren die *Soforthilfen* ebenfalls wichtig für Unternehmen aus dem Gastgewerbe, dem Handel und der Unterhaltungsbranche.

Abbildung 5: Anzahl der Bewilligungen im Rahmen der *Soforthilfen* nach Branchenabschnitt, März 2020 bis August 2020



Die Kategorie „keine Angabe“ beinhaltet Unternehmen für die kein WZ-Code im Datensatz enthalten war. Stand vom 30.09.2020.
Nicht alle Bundesländer haben die Branchenzugehörigkeit im Antragsverfahren vollständig erfasst.
Quelle: BMWK, eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Zwischen den verschiedenen Branchen zeigten sich bezüglich der Auszahlungen je Bewilligung nur kleinere Unterschiede. Die grafische Darstellung der Auszahlungen insgesamt im Rahmen der *Soforthilfen* nach Branchen zeigt entsprechend ein ähnliches Bild wie die Anzahl der Bewilligungen.

Abbildung 6: Höhe der Auszahlungen im Rahmen der Soforthilfen nach Branchenabschnitt, in Euro, März 2020 bis August 2020

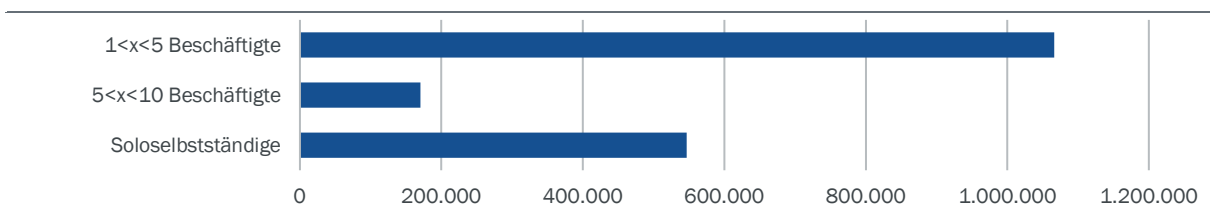


Die Kategorie „Keine Angabe“ beinhaltet Unternehmen für die kein WZ-Code im Datensatz enthalten war. Stand vom 30.09.2020.
Quelle: Bewilligungsstellen der Länder und BMWK. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Unternehmensgröße

Mit mehr als 1,5 Mio. Bewilligungen haben insbesondere Unternehmen mit bis zu fünf Beschäftigten von den *Soforthilfen* profitiert. Knapp 600.000 davon sind Soloselbstständige. Die übrigen knapp 200.000 Bewilligungen wurden an Unternehmen mit mehr als fünf, aber weniger als zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vergeben (Abbildung 7).

Abbildung 7: Anzahl der Bewilligungen im Rahmen der Soforthilfen nach Unternehmensgröße, März 2020 bis August 2020



Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

5.3.2 Überbrückungshilfen

Insgesamt wurden von 1.140.110 Unternehmen Anträge im Rahmen der Programmlinien Überbrückungshilfe I bis IV gestellt, wobei auf ein Unternehmen auch mehrere Anträge entfallen konnten. Am stärksten in Anspruch genommen wurde dabei die *Überbrückungshilfe III* mit 464.510 Antragsstellenden. Dies lässt sich unter anderem darauf zurückführen, dass der Förderzeitraum der Überbrückungshilfe III sich fast vollständig mit dem zweiten Lockdown deckte. Zudem wurden Förderhöhen und Konditionen gegenüber den Vorgängerprogrammen bedeutend ausgeweitet (siehe Abschnitt 4.2). Im Vergleich dazu waren in der *Überbrückungshilfe III Plus* 211.184 Antragsstellende zu verzeichnen. Im Förderzeitraum der *Überbrückungshilfe III Plus* gab es weniger Schließungsmaßnahmen und weniger strenge Hygienemaßnahmen im Geschäftsbetrieb als im Zeitraum der *Überbrückungshilfe III*, wodurch sich der Unterstützungsbedarf reduzierte.

Insgesamt wurden im Rahmen der *Überbrückungshilfen* rund 47 Mrd. Euro ausgezahlt. Mit einer Auszahlungssumme von rund 31 Mrd. Euro sticht die *Überbrückungshilfe III* hervor. Auch in relativer Hinsicht war die *Überbrückungshilfe III* auffällig: Je Antrag lag die durchschnittliche Auszahlungssumme bei knapp 70.000 Euro. Am geringsten war die durchschnittliche Auszahlungssumme je Antrag mit knapp 11.500 Euro bei der *Überbrückungshilfe I*. Dies lässt sich durch die gestaffelte Begrenzung der maximalen Erstattungshöhe begründen. Zu beachten ist zudem, dass solche Durchschnittswerte ein nur eingeschränkt aussagekräftiges Bild zeichnen können. Es haben wenige sehr hohe Auszahlungssummen in der Überbrückungshilfe III den Durchschnittswert angehoben. So wurden für 44.600 Anträge (rd. 9,5 Prozent) zwischen 100.000 und 500.000 Euro ausgezahlt, für weitere 6.890 Anträge (rd. 1,5 Prozent) mehr als 500.000 Euro.



Sonderauswertung zu den erstattungsfähigen Fixkosten

Die quantitativ größte Fixkostenposition sind Mietkosten, deren Anteil an der Summe aller Fixkostenpositionen sich zwischen 20 und 30 Prozent belief. Hinzuzuzählen sind zudem weitere Mietkosten (z. B. von Fahrzeugen oder Maschinen), deren Anteil an allen Fixkostenpositionen bei rund fünf Prozent liegt. Weitere relevante Fixkostenpositionen waren Elektrizität, Wasser, Heizung und Reinigung mit bis zu zehn Prozent sowie andere feste betriebliche Aufwendungen mit zwischen 15 und 20 Prozent. Kaum relevant sind dagegen die Positionen Leasing, Grundsteuern und Lizenzgebühren.

Im Rahmen der Überbrückungshilfe III summieren sich die allgemeinen Fixkostenpositionen auf 42,5 Mrd. Euro. Einen wesentlichen Anteil daran haben die Fixkosten für Mieten und weitere Mietkosten mit 11,5 Mrd. Euro und 2 Mrd. Euro. Die pauschalierten Fixkosten für Personalaufwendungen lagen bei 6,1 Mrd. Euro, für Hygienemaßnahmen wurden 853,5 Mio. Euro angegeben.

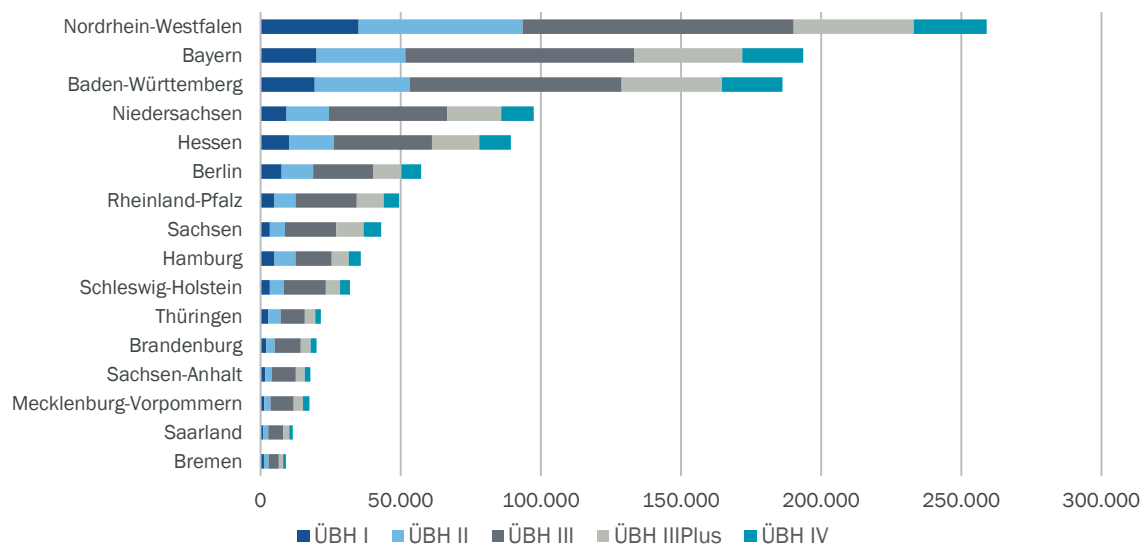
(Branchen)spezifische Fixkosten beliefen sich dagegen auf 12,2 Mrd. Euro und damit auf rund 28 Prozent der Fixkosten insgesamt. Die mit Abstand wichtigste spezifische Fixkostenposition fällt unter Eigenkapitalzuschüsse mit 4 Mrd. Euro. Dahinter folgen die spezifischen Fixkostenpositionen Digitalisierung und Bauliche Maßnahmen zur Umsetzung von Hygienekonzepten mit 854,5 Mio. Euro und 1,1 Mio. Euro. Ähnlich relevante (branchen-)spezifische Fixkostenpositionen im Rahmen der Überbrückungshilfe III sind

Marketing und Werbung, Warenwertabschreibungen sowie Provisionen mit jeweils rund 1 Mrd. Euro.

Länder

Die bevölkerungsstarken Bundesländer wiesen die größte Zahl an antragsstellenden Unternehmen auf. An der Spitze steht Nordrhein-Westfalen mit 259.095 Anträgen, gefolgt von Bayern und Baden-Württemberg mit jeweils knapp 200.000 Anträgen (Abbildung 8). Ein Großteil der Anträge im Rahmen der *Überbrückungshilfen* wurde für die *Überbrückungshilfen III* gestellt.

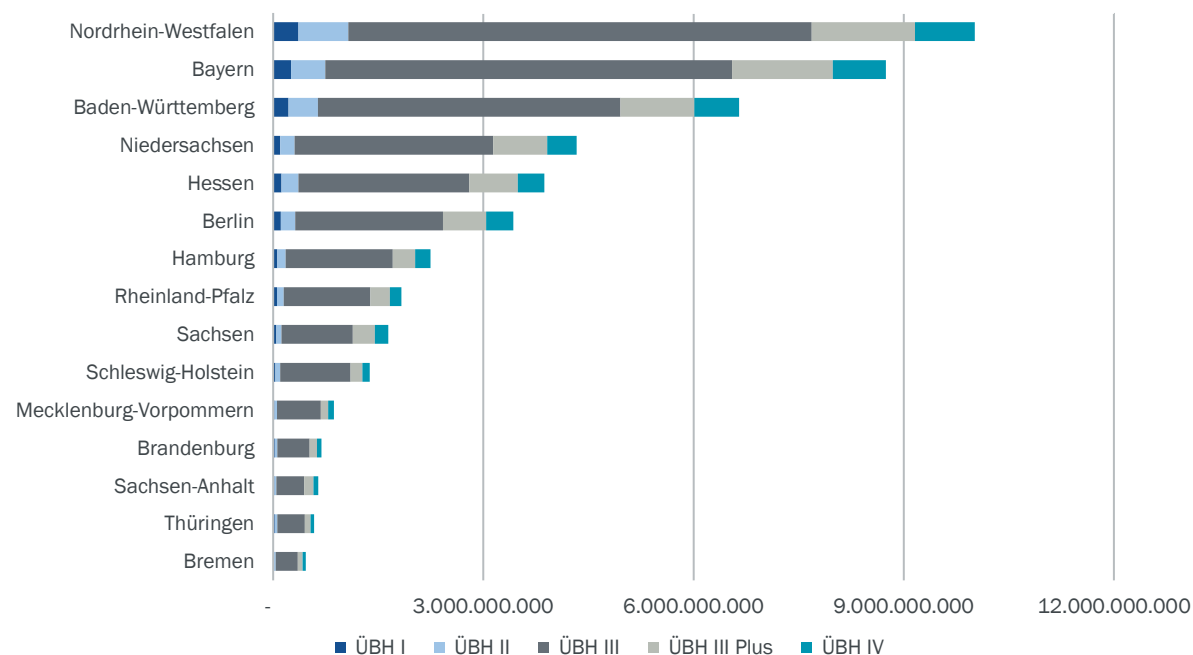
Abbildung 8: Anzahl der Anträge im Rahmen der *Überbrückungshilfen I, II, III, III Plus und IV* nach Bundesland, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022



Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Die Untersuchung der Auszahlungen zeigt ein ähnliches Bild, allerdings wird deutlich, dass Auszahlungen im Rahmen der *Überbrückungshilfe III* die mit Abstand höchsten Werte erreichen (Abbildung 9). Je Antrag zeigen sich für die Auszahlungen im Rahmen der *Überbrückungshilfen I und II* lediglich kleine Unterschiede zwischen den Bundesländern.

Abbildung 9: Höhe der Auszahlungen im Rahmen der *Überbrückungshilfen I, II, III, III Plus und IV* nach Bundesland, in Euro, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022



Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Zeitlicher Verlauf

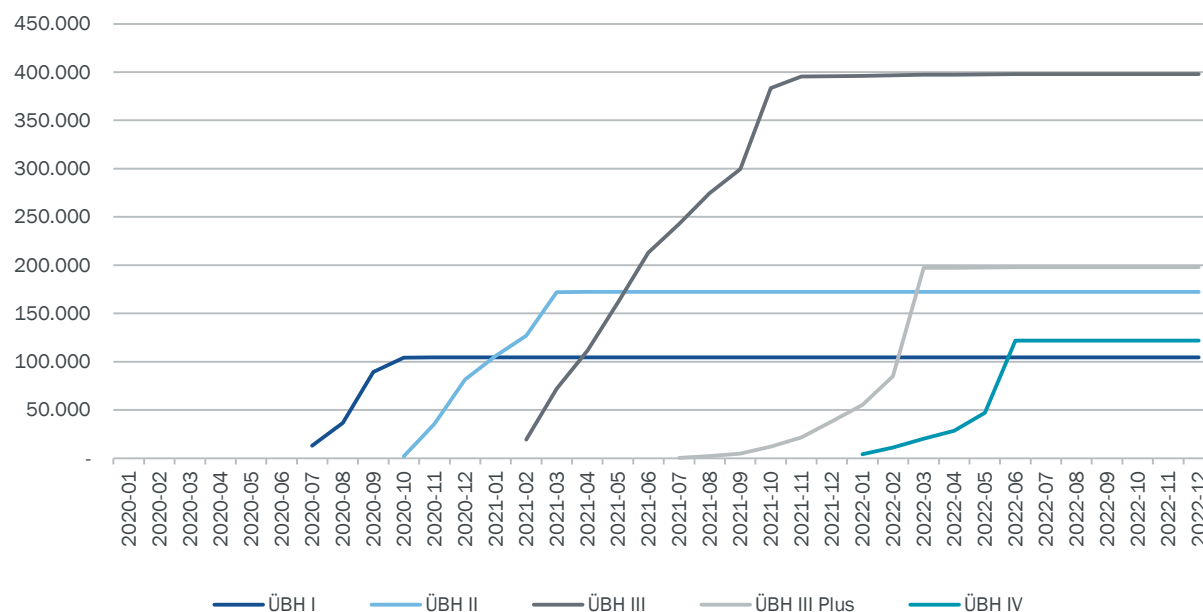
Da im Rahmen der *Überbrückungshilfen* auch eine rückwirkende Antragstellung und Änderungsanträge möglich waren, unterscheidet sich der Zeitraum der Antragstellung vom eigentlichen Förderzeitraum (Abbildung 2).

Die Förderprogramme der *Überbrückungshilfen* folgten größtenteils chronologisch aufeinander, wobei es zwischen den *Überbrückungshilfen II und III* Überschneidungen von ein bis zwei Monaten gab (Abbildung 2). Die zeitlichen Überschneidungen bei der Antragstellung sind bspw. im Februar 2021 sichtbar, in dem die Antragszahlen der *Überbrückungshilfe II* auf einem ähnlichen Niveau lagen wie die Antragszahlen der *Überbrückungshilfe III*. Auffällig ist, dass die Antragszahlen kurz vor Ablauf der jeweiligen Antragsfrist am höchsten waren. So waren die Antragszahlen bei der *Überbrückungshilfe III Plus* am 31.03.2022 auf ihrem Höhepunkt, obwohl diese bereits im Juli 2021 eingeführt wurden und das Förderprogramm bis zum Dezember 2021 begrenzt war. Als Grund hierfür ist die starke Auslastung vieler prüfender Dritter zu nennen, die deshalb die Einreichungsfristen weitgehend ausschöpften. Entsprechend endeten, mit Ausnahme der *Überbrückungshilfe IV*, die Einreichungsfristen weit nach Ablauf des Förderzeitraums. Ein ähnliches Muster zeigt sich bei der *Überbrückungshilfe IV*, auch wenn sich der Förderzeitraum und der Antragszeitraum hier größtenteils überschneiden. Da zum 30. Juni 2022 der befristete Beihilferahmen der EU auslief, mussten alle Anträge vor Ablauf des Förderzeitraums gestellt werden.

Fristen für die Antragstellung in den Programmen der *Überbrückungshilfen*:

- ÜBH I: 10. Juli 2020 bis 09. Oktober 2020 (Änderungsanträge bis 30. November 2020)
- ÜBH II: 21. Oktober 2020 bis 31. März 2021 (Änderungsanträge bis 31. Mai 2021)
- ÜBH III: 10. Februar 2021 bis 2. November 2021
- ÜBH III Plus Q3: 23. Juli 2021 bis 31. März 2022
- ÜBH III Plus Q4: 6. Oktober 2021 bis 31. März 2022
- ÜBH IV Q1: 7. Januar 2022 bis 15. Juni 2022 (Änderungsanträge ohne zusätzl. Fördermonate bis 30. September 2022)
- ÜBH IV Q2: 1. April 2022 bis 15. Juni 2022 (Änderungsanträge ohne zusätzl. Fördermonate bis 30. September 2022)

Abbildung 10: Kumulierte Anzahl an Erstanträgen im Rahmen der *Überbrückungshilfen* I, II, III, III Plus und IV, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022



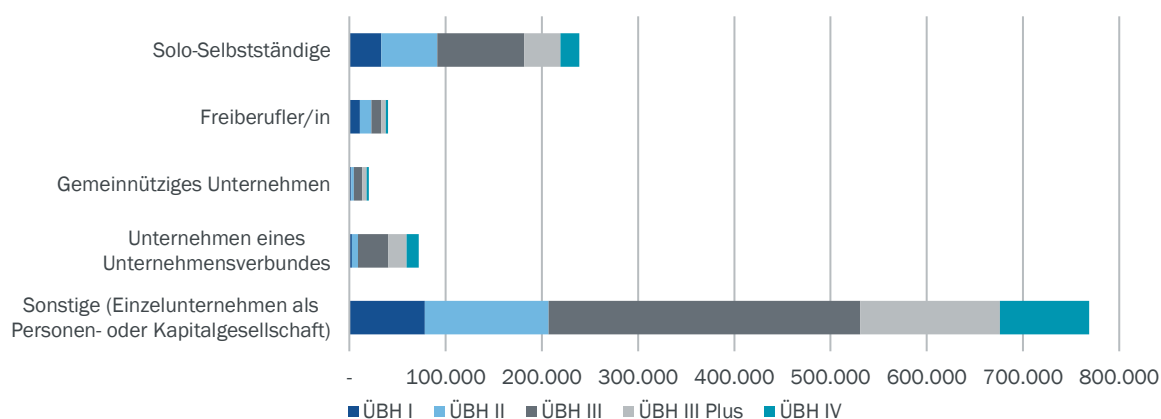
Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Unternehmenstyp

Die Auswertung nach Unternehmenstyp zeigt, dass deutlich über 200.000 Anträge von Solo-selbstständigen gestellt wurden, insbesondere im Rahmen der *Überbrückungshilfe* III. Zu beachten ist, dass die Kategorie „Sonstige“ Unternehmen umfasst, die nicht den anderen Kategorien

zugeordnet werden können. Unter „Sonstige“ fallen entsprechend private Unternehmen in der Rechtsform einer Personen- oder Kapitalgesellschaft.³³

Abbildung 11: Anzahl der Anträge im Rahmen der Überbrückungshilfen I, II, III, III Plus und IV nach Unternehmenstyp, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022



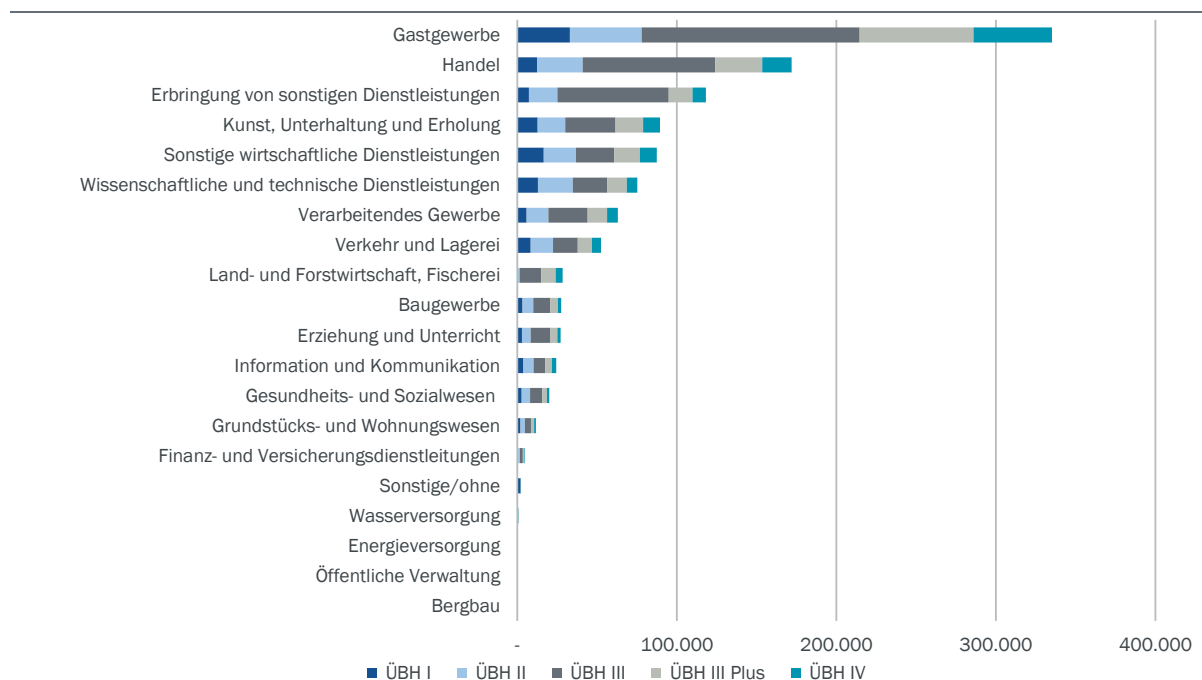
Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Branchenzugehörigkeit

Im Gastgewerbe wurden im Vergleich zu den anderen Branchen die meisten Anträge eingereicht, gefolgt von weiteren Dienstleistungsbranchen wie dem Handel oder Unternehmen aus den Bereichen Kunst, Unterhaltung und Erholung (Abbildung 12). Nahezu keine Anträge wurden aus dem Bergbau oder dem Finanzwesen eingereicht. Bezüglich der gezielten Nutzung einzelner Programmlinien durch bestimmte Branchen zeigt sich, dass bspw. körpernahe Dienstleistungen, die unter „Erbringung von Sonstigen Dienstleistungen“ erfasst sind, nur wenige Anträge im Rahmen der *Überbrückungshilfe I* gestellt haben, aber eine vergleichsweise große Zahl an Anträgen im Rahmen der *Überbrückungshilfe III*. Grund hierfür ist, dass diese Branchen durch den zweiten Lockdown Ende 2020 teilweise oder ganz die Betriebstätigkeit unterbrechen mussten, jedoch nicht antragsberechtigt im Rahmen der November- und Dezemberhilfe waren.

³³ Die Angaben zur Rechtsform bzw. zur Art des Unternehmens basieren auf Eigenangaben. Die vier Kategorien „Solo-Selbstständige“, „Freiberufler/in“, „Gemeinnütziges Unternehmen“ sowie „Unternehmen eines Unternehmensverbundes“ wurden explizit abgefragt, da Auswertungen für diese vier Kategorien möglich sein sollten. Unternehmen, die sich nicht zu einer dieser vier Kategorien zuordneten, wurden unter „Sonstige“ erfasst.

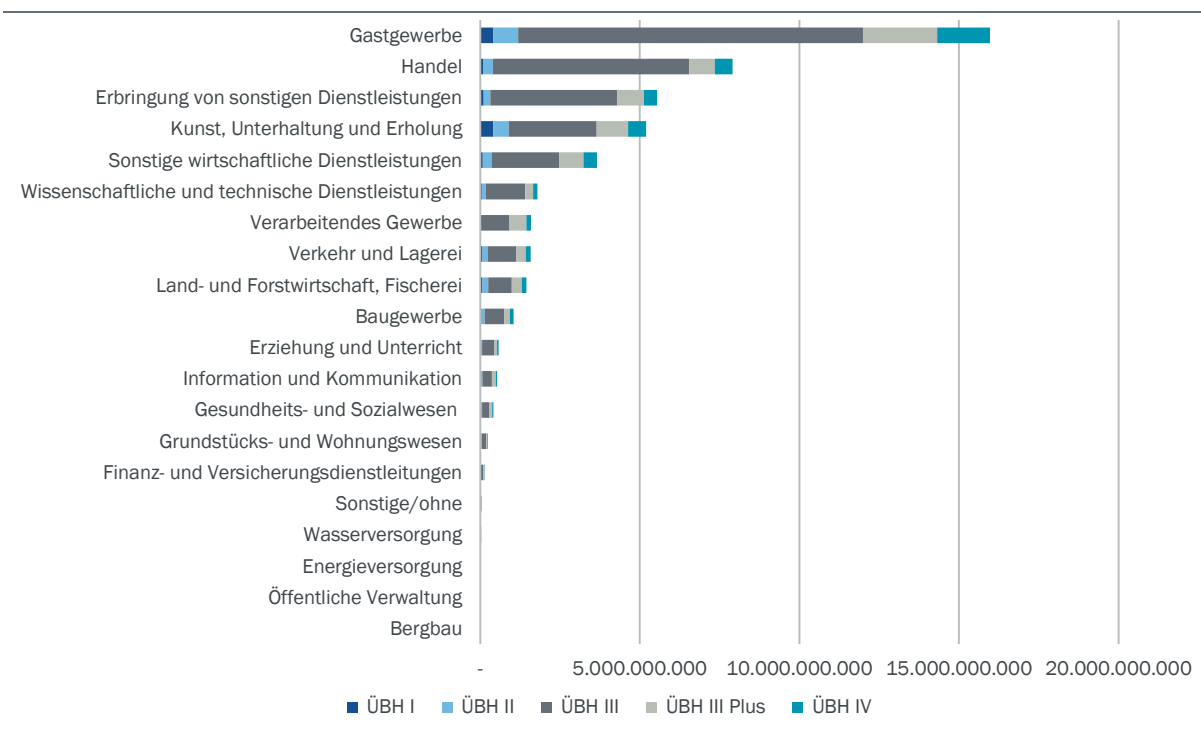
Abbildung 12: Anzahl der Anträge im Rahmen der *Überbrückungshilfen* I, II, III, III Plus und IV nach Branchenabschnitt, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022



Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

In Summe wurden die höchsten Auszahlungen mit knapp 16 Mrd. Euro, d. h. rund einem Drittel aller Auszahlungen, ebenfalls in der Branche Gastgewerbe getätigt (Abbildung 13). Der Handel mit insgesamt 17 Prozent, Kunst, Unterhaltung und Erholung mit zwölf Prozent und „Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen“ (bspw. die Vermietung von Kraftwagen, Wach- und Sicherheitsdienste oder Reiseveranstalterinnen und -veranstalter) mit elf Prozent weisen ebenfalls hohe Anteile an den geleisteten Auszahlungen der *Überbrückungshilfen* aus. Hiermit zeigt sich ein verändertes Branchenprofil z. B. gegenüber der *Überbrückungshilfe I*. Dort haben Unternehmen der Branche „Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen“ mit 28 Prozent die höchsten Auszahlungen erhalten.

Abbildung 13: Höhe der Auszahlungen im Rahmen der *Überbrückungshilfen* I, II, III, III Plus und IV nach Branchenabschnitt, in Euro, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022



Quelle: Bewilligungsstellen der Länder und BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Die Hilfen wurden im Wesentlichen an die am stärksten betroffenen Branchen ausbezahlt. So waren rund ein Viertel der Unternehmen mit einem durchschnittlichen Umsatzeinbruch von 100 Prozent sowie rund die Hälfte der Unternehmen, die von einem durchschnittlichen Umsatzeinbruch von mindestens 60 Prozent betroffen waren, dem Gastgewerbe zugeordnet. Auch Unternehmen aus den Branchen „sonstige Dienstleistungen“ und „Handel“ waren in erheblichem Maße von totalen Umsatzeinbrüchen betroffen. Betrachtet man dagegen den Umsatzrückgang anteilig zum Umsatz des Vergleichszeitraums für die Branchen, aus denen mehr als 10.000 Anträge gestellt wurden, zeigt sich, dass Beherbergungsbetriebe mit durchschnittlich 75 Prozent anteiligem Umsatzrückgang am stärksten betroffen waren, gefolgt von Gastronomiebetrieben mit 69 Prozent. Ebenfalls stärker betroffen waren Betriebe im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung mit einem anteiligen Umsatzrückgang von 62 Prozent sowie Personenbeförderungsbetriebe mit einem anteiligen Umsatzrückgang von 50 Prozent.

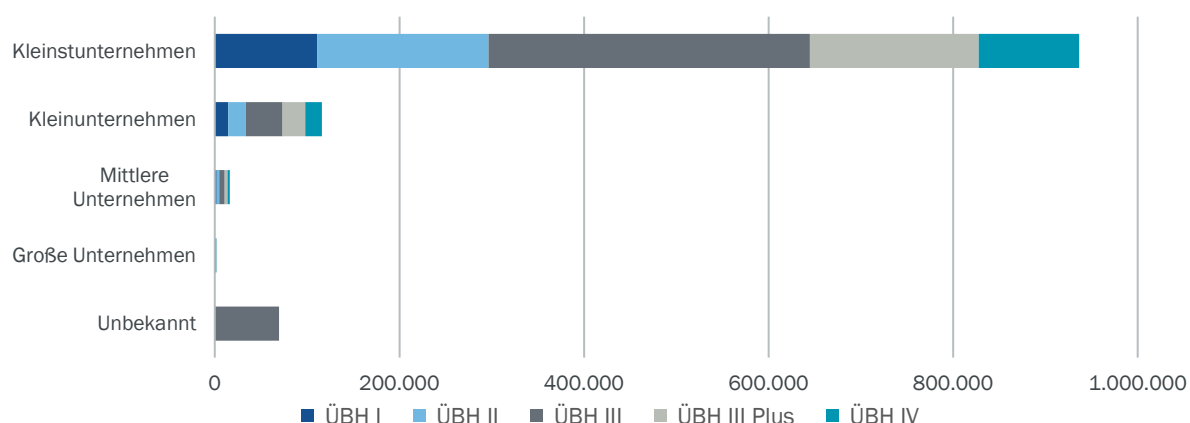
Unternehmensgröße

Mit den *Überbrückungshilfen* sollten insbesondere KMU³⁴ unterstützt werden. Entsprechend wurden die allermeisten Anträge im Rahmen der Überbrückungshilfe von Kleinunternehmen gestellt. Damit sind Unternehmen gemeint, die weniger als zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

³⁴ Kleinunternehmen haben bis zu neun Beschäftigte und einen Umsatz bis zu 2 Mio. Euro. Kleine Unternehmen haben bis zu 49 Beschäftigte und einen Umsatz von bis zu 10 Mio. Euro. Mittlere Unternehmen haben bis zu 249 Beschäftigte und einen Umsatz bis zu 50 Mio. Euro. Vgl. Statistisches Bundesamt (2025): Kleine und mittlere Unternehmen (KMU), [Kleine und mittlere Unternehmen \(KMU\): Definition - Statistisches Bundesamt](#).

haben (Abbildung 14).³⁵ Die größte Zahl an Anträgen von Kleinunternehmen wurde dabei im Rahmen der Überbrückungshilfe III gestellt – drei Viertel der Anträge kamen von Kleinunternehmen. Für die weiteren *Überbrückungshilfen* liegt der Anteil bei jeweils deutlich über 80 Prozent. Eine weitere Unterteilung der Kleinunternehmen in Soloselbstständige und Kleinunternehmen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist nur für die *Überbrückungshilfen* III, III Plus und IV möglich. Dabei zeigt sich, dass knapp die Hälfte der Anträge von Kleinunternehmen von Soloselbstständigen eingereicht wurde. Großunternehmen waren erst mit der *Überbrückungshilfe III* antragsberechtigt. Entsprechend wurde mit 1.971 nur eine geringe Zahl der Anträge von Großunternehmen mit mehr als 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eingereicht.

Abbildung 14: Anzahl der Anträge im Rahmen der *Überbrückungshilfen* I, II, III, III Plus und IV nach Unternehmensgröße, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022



Quelle: Bewilligungsstellen der Länder und BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024. *unbekannt: ist auf die anfänglich fehlende Abfrage der Unternehmensgröße im Antragsverfahren zurückzuführen

Die Fluthilfeoption im Rahmen der Überbrückungshilfe III Plus konnte von Unternehmen genutzt werden, die von den Hochwasserereignissen im Juli 2021 in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Bayern oder Sachsen („Juli-Hochwasser“) betroffen waren. Sie wurde insgesamt nur von wenigen Unternehmen in Anspruch genommen (521 Anträge). 206.621 Unternehmen haben keine derartige Unterstützung in Anspruch genommen. Weitere 4.402 weitere Unternehmen haben hierzu keine Angaben gemacht, d.h. es wurde entsprechend weder explizit die Unterstützung in Anspruch genommen noch explizit als Fördertatbestand ausgeschlossen. Die Option war im Wesentlichen relevant für Kleinst- und Kleinunternehmen. Lediglich 69 Unternehmen mit mehr als zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern haben die Fluthilfe-Option in Anspruch genommen. Fast die Hälfte der 521 Unternehmen ist dem Gastgewerbe zugeordnet.

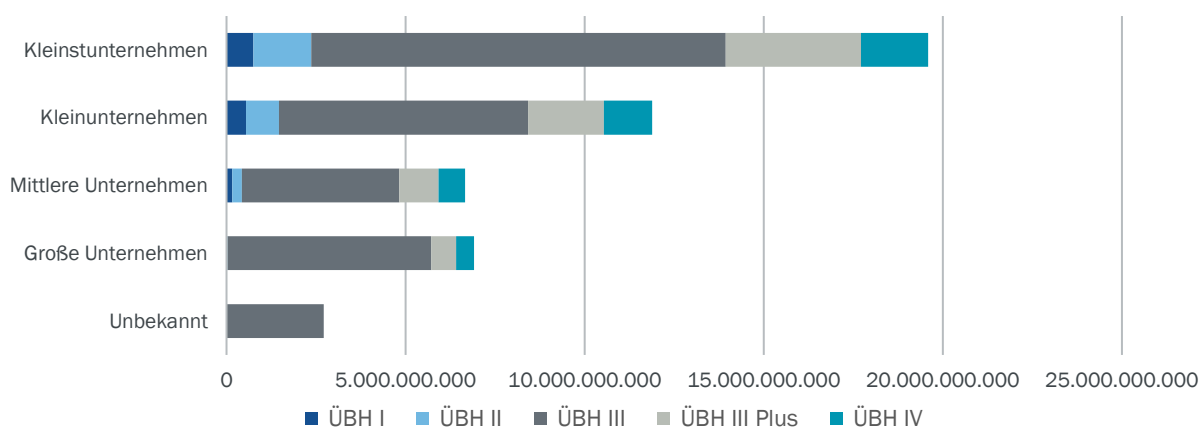
Die Option „Schließung wegen Unwirtschaftlichkeit“ konnte im Rahmen der Überbrückungshilfe IV in Anspruch genommen werden, wenn eine Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs infolge von angeordneten Corona-Zutrittsbeschränkungen (3G, 2G, 2G Plus) unwirtschaftlich gewesen wäre. Damit sollten Unternehmen für die Monate Januar und Februar 2022, die freiwillig und temporär ihre Geschäftstätigkeit nicht weiterverfolgten, unterstützt werden. Insgesamt nahmen 8.427 Un-

³⁵ Im Rahmen der Überbrückungshilfe III wurden Informationen zur Unternehmensgröße teilweise nicht erhoben. Diese sind mit „Unbekannt“ gekennzeichnet.

ternehmen (sieben Prozent aller Unternehmen, die einen Antrag im Rahmen der Überbrückungshilfe IV stellten) diese Option wahr. Auch hier haben mit 6.988 Anträgen primär Unternehmen des Gastgewerbes die Option in Anspruch genommen (14 Prozent aller Unternehmen aus dem Gastgewerbe, die einen Antrag im Rahmen der Überbrückungshilfe IV stellten).

Die ausgezahlten Beträge im Rahmen der Überbrückungshilfe zeigen deutlich, dass Kleinunternehmen in absoluten Größen zwar am stärksten profitiert haben, jedoch die ausgezahlte Summe je Antrag mit zunehmender Unternehmensgröße wächst (Abbildung 15). Große Unternehmen, die lediglich 1,4 Prozent aller Anträge im Rahmen der Überbrückungshilfe eingereicht haben, erhielten demnach 15,3 Prozent der insgesamt ausgezahlten Summe. Von insgesamt an Großunternehmen ausgezahlten Beträgen im Rahmen der *Überbrückungshilfen* in Höhe von 6,9 Mrd. Euro gehen knapp 5,7 Mrd. Euro auf die *Überbrückungshilfe III* zurück. Auch kleinere Unternehmen haben den höchsten Anteil der Auszahlungen am Gesamtvolumen im Rahmen der *Überbrückungshilfen III* erhalten.

Abbildung 15: Höhe der Auszahlungen im Rahmen der *Überbrückungshilfen I, II, III, III Plus und IV* nach Unternehmensgröße, in Euro, Förderzeitraum Juni 2020 bis Juni 2022



Quelle: Bewilligungsstellen der Länder und BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024. *unbekannt: ist auf die anfänglich fehlende Abfrage der Unternehmensgröße im Antragsverfahren zurückzuführen

5.3.3 Außerordentliche Wirtschaftshilfen

Die außerordentlichen Wirtschaftshilfen wurden konzipiert, um Unternehmen und Selbstständige, die von den Betriebsschließungen im November und im Dezember 2020 direkt oder indirekt betroffen waren, zu unterstützen (siehe dazu Kapitel 4.3). Zu dieser Programmlinie gehören die *Novemberhilfe* sowie die *Dezemberhilfe*. Insgesamt beantragten 750.107 Antragstellende Unterstützung im Rahmen dieser Programmlinie – fast 380.000 im Rahmen der *Novemberhilfe* und gut 370.000 im Rahmen der *Dezemberhilfe*.

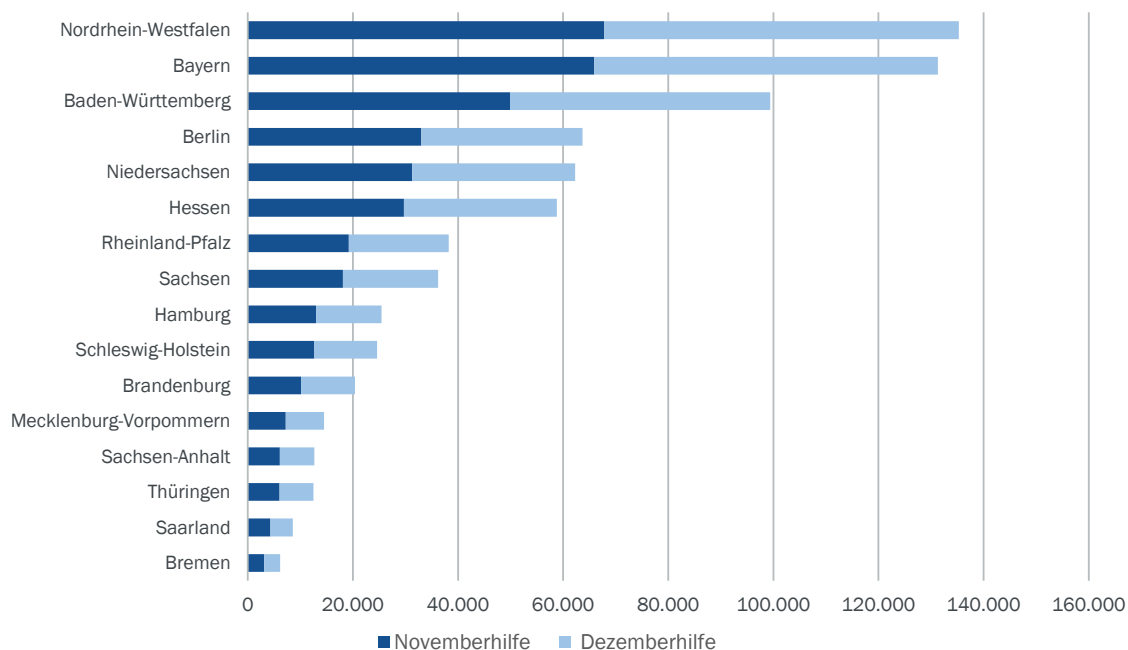
Insgesamt wurden fast 14 Mrd. Euro ausgezahlt. Zwischen den beiden Förderprogrammen gibt es nur geringe Unterschiede hinsichtlich der durchschnittlich ausgezahlten Summe je Antragsstellenden. Im Rahmen der *Novemberhilfe* wurden durchschnittlich gut 17.000 Euro ausgezahlt, im Rahmen der *Dezemberhilfe* knapp 19.000 Euro. Die relativ hohe Auszahlungssumme je Antragstellenden kommt durch eine sehr hohe Bandbreite der Auszahlungshöhen zustande, so waren bspw.

Direktanträge nur bis 5.000 Euro möglich. Entsprechend lag die durchschnittliche Auszahlungssumme bei Solo-Selbstständigen, die rund die Hälfte der Anträge gestellt haben, knapp über 3.200 Euro. Insgesamt wurden ca. 209.200 Anträge per Direktantrag gestellt, die verbleibenden knapp 561.300 Anträge über prüfende Dritte. Zwischen der *November-* und *Dezemberhilfe* zeigen sich dabei keine relevanten Unterschiede.

Länder

Die bevölkerungsstarken Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg weisen die höchste Zahl an Anträgen auf (Abbildung 16). Auch Berlin fällt durch eine hohe Zahl an Anträgen auf, was sich durch die Unternehmens- und Branchenstruktur erklären lässt, die bspw. stark durch Solo-Selbstständige geprägt ist.

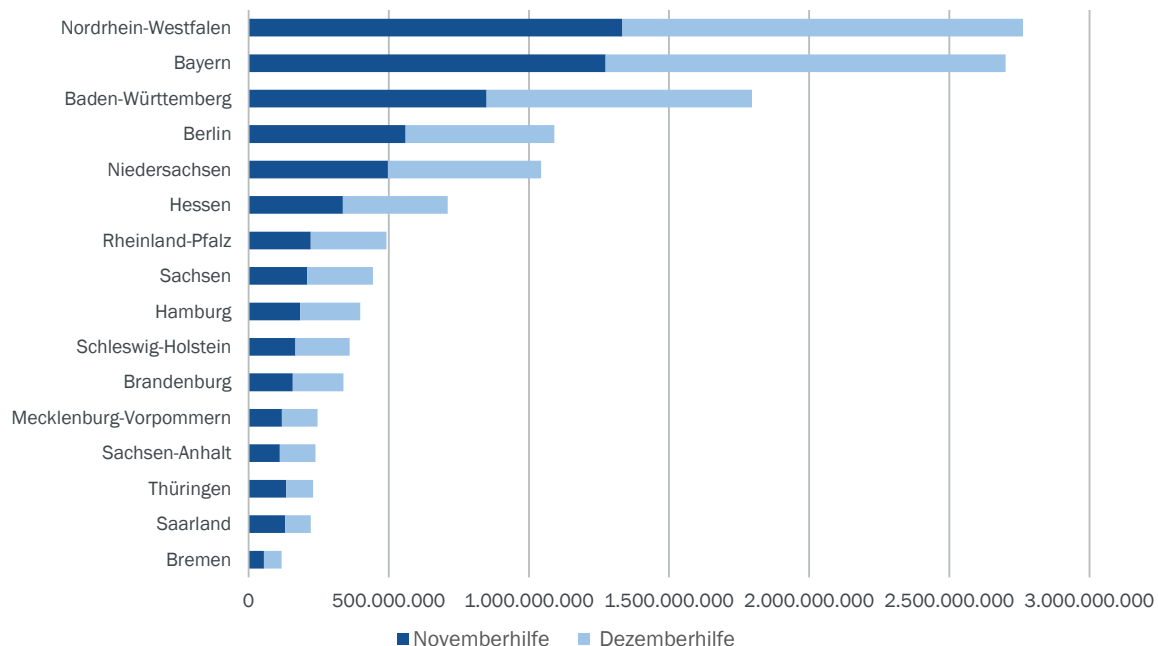
Abbildung 16: Anzahl der Anträge im Rahmen der November- und Dezemberhilfen nach Bundesland, Förderzeitraum November bzw. Dezember 2020



Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Die tatsächlich ausgezahlten Summen folgen auf Bundeslandebene dem Muster der Zahl der Anträge. Es zeigen sich lediglich kleine Verschiebungen in der Reihenfolge (Abbildung 17). So waren die Auszahlungen in den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin je Antrag im Durchschnitt etwas höher als in den Flächenländern.

Abbildung 17: Höhe der Auszahlungen im Rahmen der *November- und Dezemberhilfen* nach Bundesland, in Euro, Förderzeitraum November bzw. Dezember 2020



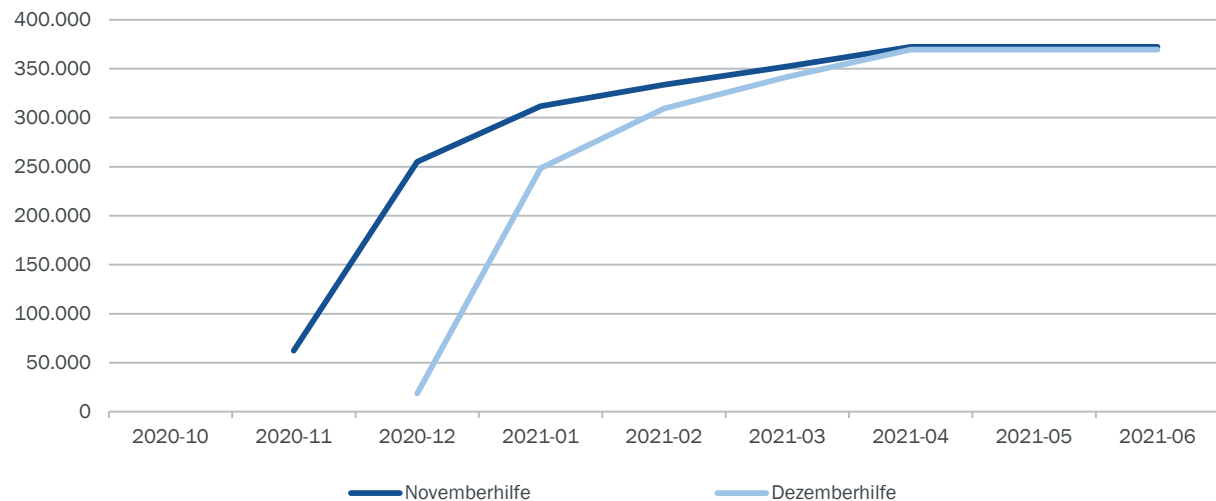
Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Zeitlicher Verlauf

Anträge für die beiden Förderprogramme wurden fast ausschließlich zwischen Dezember 2020 und März 2021 gestellt (Abbildung 18). So konnten die ersten Direktanträge in der Novemberhilfe ab dem 25. November 2020 und für die Dezemberhilfe ab 22. Dezember 2020 sowie Anträge über prüfende Dritte ab dem 23. Dezember 2020 gestellt werden. Ab dem 27. Februar 2021 konnte die sog. *erweiterte November- und Dezemberhilfe* beantragt werden, die sich auf zwei zusätzliche Beihilferahmen stützte und die von Unternehmen mit einem hohen Finanzbedarf von über 2 Millionen Euro in Anspruch genommen werden konnte. Die Antragstellung war bis zum 30. April 2021 möglich, Änderungsanträge konnten bis zum 31. Juli 2021 eingereicht werden.³⁶

³⁶ Vgl. BMWK/BMF (2023): Fragen und Antworten zur „Novemberhilfe“ und „Dezemberhilfe“, <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/DE/FAQ/NhDh/novemberhilfe-und-dezemberhilfe.html>.

Abbildung 18: Anzahl der Erstanträge im Rahmen der *November- und Dezemberhilfen*, Förderzeitraum November bzw. Dezember 2020

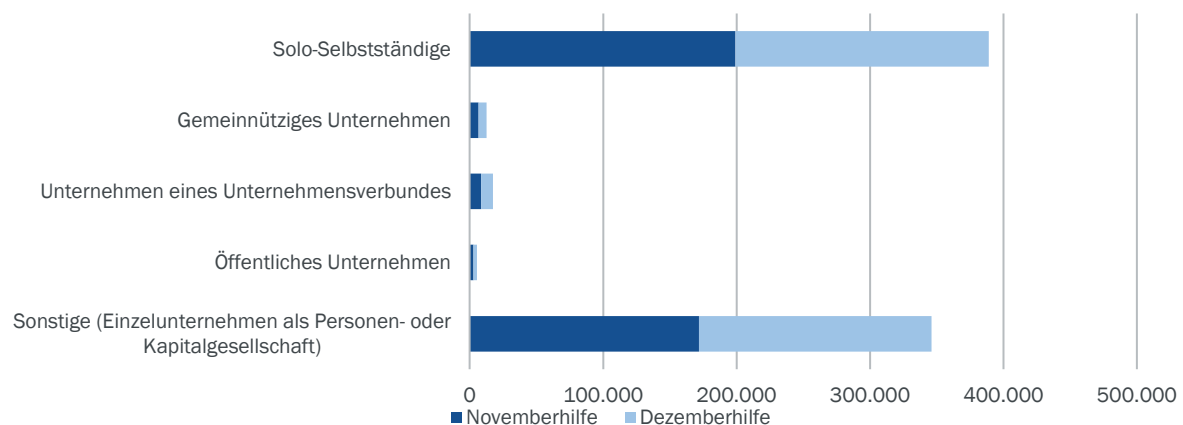


Quelle: Bewilligungsstellen der Länder und BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Unternehmenstyp

Insbesondere Soloselbstständige haben mit nahezu 400.000 Anträgen Hilfen im Rahmen der *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* beantragt. Zu beachten ist, dass die Kategorie „Sonstige“ Unternehmen umfasst, die nicht den anderen vier Kategorien zugeordnet werden können, u.a. private Unternehmen in der Rechtsform einer Personen- oder Kapitalgesellschaft.

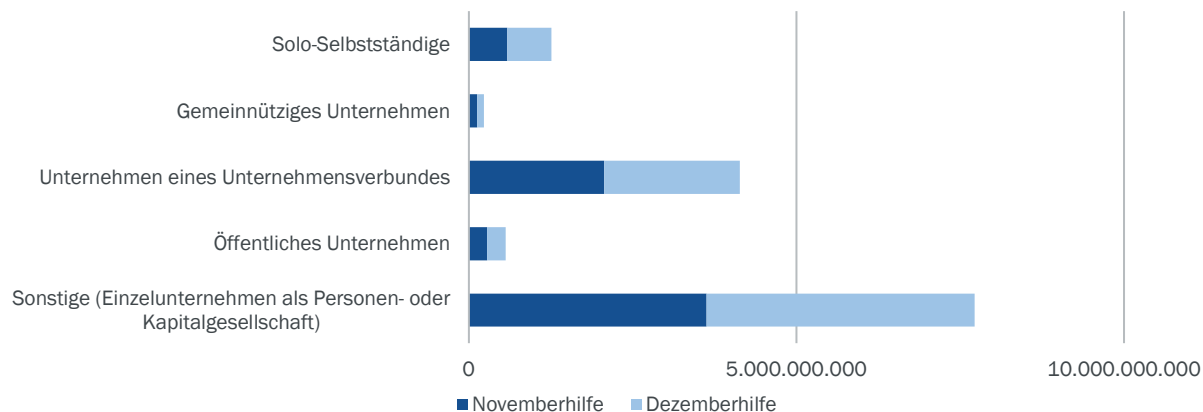
**Abbildung 19: Anzahl der Anträge im Rahmen der *November- und Dezemberhilfen* nach Unternehmens-
typ, Förderzeitraum November 2020 bzw. Dezember 2020**



Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

An die Gruppe der Soloselbstständigen in Relation zur Anzahl der Anträge wurde nur eine geringe Summe im Rahmen der *November- und Dezemberhilfe* ausgezahlt (Abbildung 20). Je Antrag belief sich die Auszahlungssumme an Soloselbstständige auf etwa 3.200 Euro. Die durchschnittliche Auszahlungssumme für Unternehmen eines Unternehmensverbundes lag bei 238.000 Euro.

Abbildung 20: Höhe der Auszahlungen im Rahmen der *November- und Dezemberhilfen* nach Unternehmenstyp, in Euro, Förderzeitraum November 2020 bzw. Dezember 2020



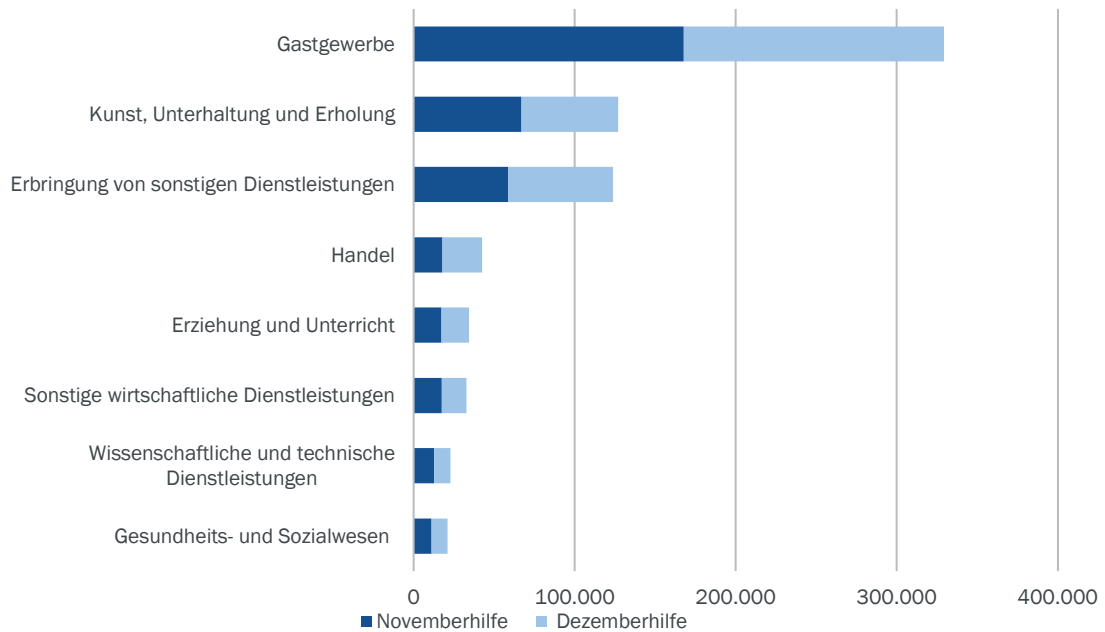
Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Branchenzugehörigkeit

Die *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* richteten sich an Unternehmen und Selbstständige, die von den coronabedingten Schließungsmaßnahmen im November und Dezember 2020 direkt oder indirekt betroffen waren. So mussten u. a. Gastronomiebetriebe sowie Einrichtungen zur Freizeitgestaltung schließen (siehe auch Kapitel 4.3).³⁷ In der Betrachtung der Antragsstellenden nach Branchen wurden diese Zielgruppen auch primär erreicht. Im Gastgewerbe wurden im Vergleich zu den anderen Branchen mit fast 330.000 Antragsstellenden die meisten Hilfen beantragt und mit gut 7,4 Mrd. Euro das größte Volumen ausgezahlt. Im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung wurden etwa 2,5 Mrd. Euro an gut 120.000 Antragsstellende ausgezahlt.

³⁷ Vgl. Bundesregierung (2020): Beschluss vom 28. Oktober 2020, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1805024/5353edede6c0125ebe5b5166504dfd79/2020-10-28-mpk-beschluss-corona-data.pdf> und Bundesregierung (2020): Beschluss vom 25. November 2020, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/1820174/ccce6d20309c4339bd80b5ab66c2f7f5/2020-11-25-mpk-beschluss-data.pdf?download=1>.

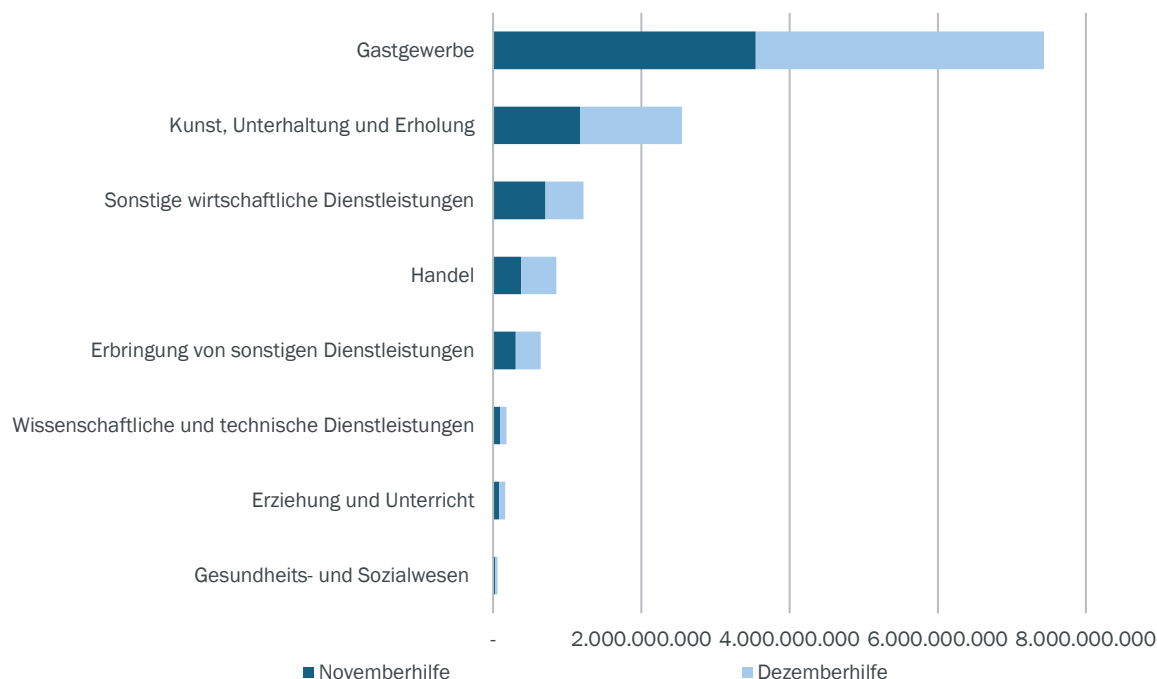
Abbildung 21: Anzahl der Anträge im Rahmen der November- und Dezemberhilfen nach Branchenabschnitt, Förderzeitraum November 2020 bzw. Dezember 2020



Quelle: Bewilligungsstellen der Länder und BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Dieses Verteilungsprofil spiegelt sich auch im Volumen der Auszahlungen nach Branchen.

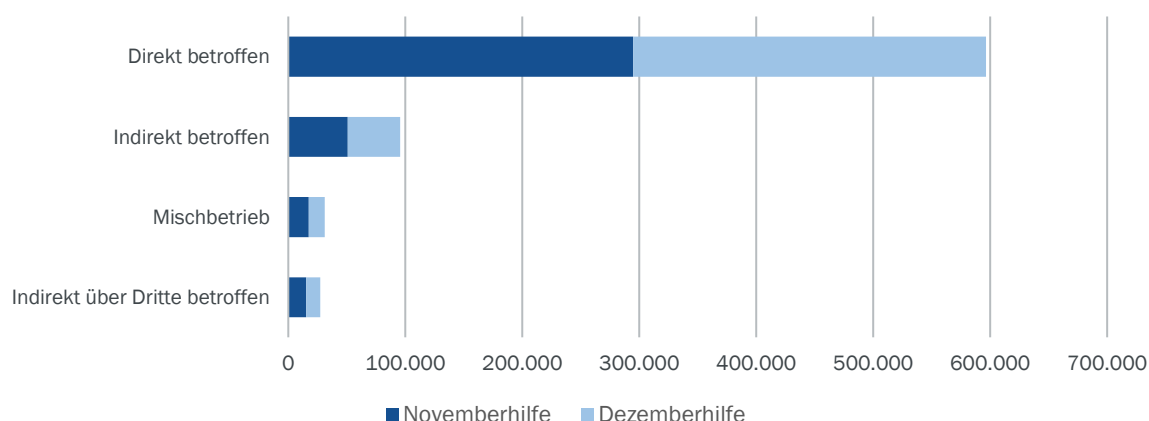
Abbildung 22: Höhe der Auszahlungen im Rahmen der *November- und Dezemberhilfen* nach Branchenabschnitt, in Euro, Förderzeitraum November 2020 bzw. Dezember 2020



Quelle: Bewilligungsstellen der Länder und BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Im Rahmen der *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* konnten nicht nur direkt betroffene Unternehmen Hilfen beantragen, sondern auch solche, die indirekt oder über Dritte betroffen waren. Auch Mischbetriebe, also solche, deren Geschäftstätigkeit nur teilweise beeinflusst waren, konnten Anträge stellen. Die große Mehrheit der Unternehmen, die Anträge im Rahmen der *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* gestellt haben, gaben als Antragsstellungsgrund direkte Betroffenheit an (Abbildung 23). Mit gut 100.000 Unternehmen konnte auch eine beträchtliche Anzahl indirekt betroffener Unternehmen von den Hilfen profitieren. Entsprechend der Verteilung nach Antragstellungsgrund profitierten direkt betroffene Unternehmen mit gut 10 Mrd. Euro am stärksten im Rahmen der November- und Dezemberhilfe. Indirekt und über Dritte betroffene Unternehmen erhielten insgesamt knapp 3 Mrd. Euro, Mischbetriebe gut 400 Mio. Euro.

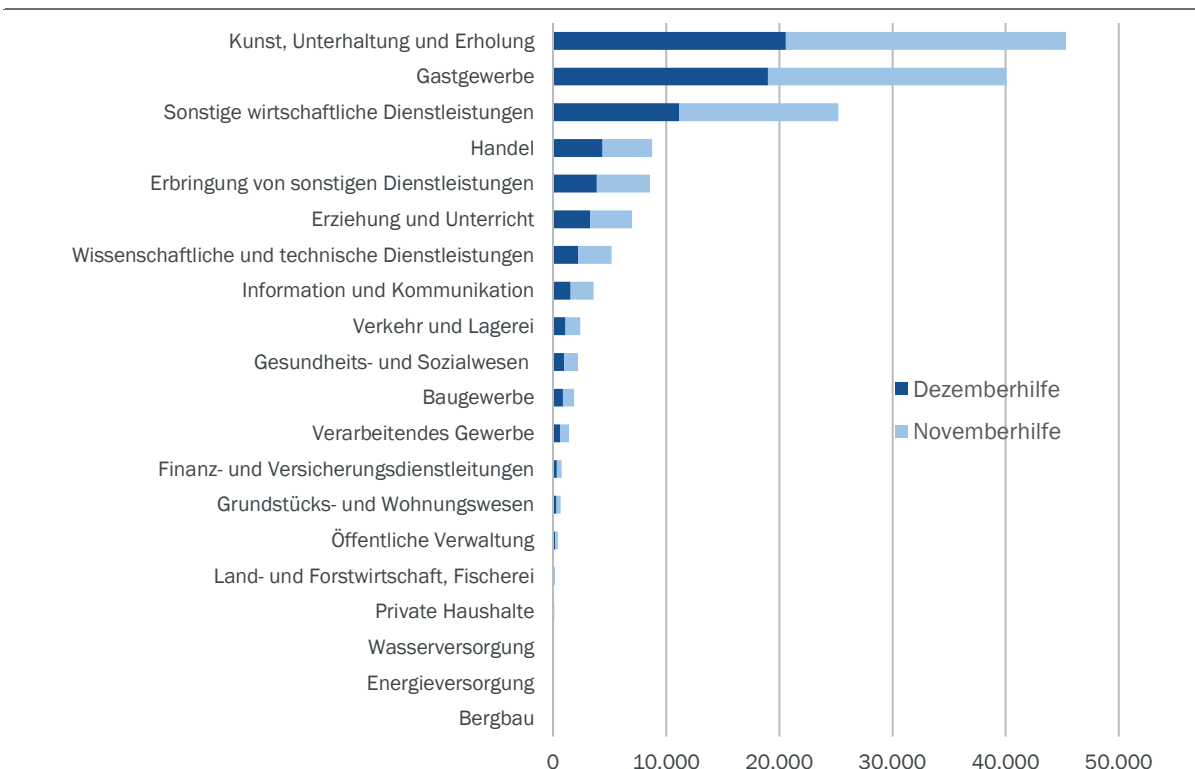
Abbildung 23: Anzahl der antragsstellenden Unternehmen im Rahmen der *November- und Dezemberhilfen* nach Antragstellungsgrund, Förderzeitraum November 2020 bzw. Dezember 2020



Quelle: Bewilligungsstellen der Länder und BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024

Neben der direkten Betroffenheit von Unternehmen und Branchen zeigt eine Auswertung der indirekten Betroffenheit, dass in 153.688 Fällen Unternehmen indirekt betroffen waren – 83.112 im Rahmen der *Novemberhilfe* und 70.576 im Rahmen der *Dezemberhilfe*. Die indirekte Betroffenheit resultierte vor allem aus der direkten Betroffenheit von Unternehmen aus der Branche Kunst, Kultur und Unterhaltung (Abbildung 24) und dem Gastgewerbe. Innerhalb der indirekten Betroffenheit sind die beiden Kategorien indirekt über Dritte betroffen und Mischbetriebe von nachrangiger Bedeutung. Bspw. haben im Rahmen der *Dezemberhilfe* insgesamt 20.577 Unternehmen aus der Branche Kunst, Unterhaltung und Erholung einen Antrag wegen indirekter Betroffenheit gestellt. Weniger als jedes sechste Unternehmen hat dabei eine Betroffenheit über Dritte angegeben.

Abbildung 24: Anzahl der Anträge im Rahmen der November- und Dezemberhilfen, die angeben, indirekt, über Dritte oder als Mischbetrieb betroffen zu sein, aufgeschlüsselt nach der Branche, aus der die Betroffenheit resultiert, Förderzeitraum November 2020 bzw. Dezember 2020



Quelle: Bewilligungsstellen der Länder und BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Unternehmensgröße

Eine Auswertung nach Unternehmensgröße ist nicht möglich, da entsprechende Daten im Rahmen der Antragstellung nicht erhoben wurden.

5.3.4 Neustarthilfen

Innerhalb der Programmlinie *Neustarthilfen* wurden die einzelnen Programme *Neustarthilfe*, *Neustarthilfe Plus Q3*, *Neustarthilfe Plus Q4*, *Neustarthilfe 2022 Q1* und *Neustarthilfe 2022 Q2* implementiert. Insgesamt hatten die *Neustarthilfe*-Programme, Stand 1.01.2024, 631.862 Antragsstellende. Zahlenmäßig am größten war dabei das erste Programm *Neustarthilfe* mit 261.700 Antragsstellenden, gefolgt von der *Neustarthilfe Plus Q3* mit 116.298 Antragsstellenden, von der *Neustarthilfe 2022 Q1* mit 102.396 Antragsstellenden und von der *Neustarthilfe Plus Q4* mit 101.201 Antragsstellenden. Die geringste Zahl an Antragsstellenden weist die *Neustarthilfe 2022 Q2* mit 50.267 auf.³⁸ Die *Neustarthilfe* wurde deutlich häufiger beantragt als die anderen

³⁸ In diesem Abschnitt werden die *Neustarthilfe 2022* getrennt nach Quartal 1 und 2 sowie die *Neustarthilfe Plus* getrennt nach Quartal 3 und 4 dargestellt.

Neustarthilfe-Programme. Dies zeigt auch den hohen Bedarf der Soloselbstständigen an entsprechender Unterstützung. Bei der Einordnung der Anzahl der Antragstellenden ist jedoch zu beachten, dass das erste *Neustarthilfe*-Programme einen Förderzeitraum von 6 Monaten abdeckte, während die späteren *Neustarthilfe*-Programmlinien quartalsweise verlängert wurden und entsprechend nur jeweils drei Fördermonate umfassten. Damit erscheint der Andrang auf die *Neustarthilfe* gewichtiger gegenüber den anderen Programmen. Im Rahmen der *Neustarthilfe*-Programme wurden gut 2,8 Mrd. Euro an Soloselbstständige, Ein- bzw. Mehr-Personen-Kapitalgesellschaften und Genossenschaften ausgezahlt – am häufigsten im Programm *Neustarthilfe* mit knapp 1,6 Mrd. Euro.

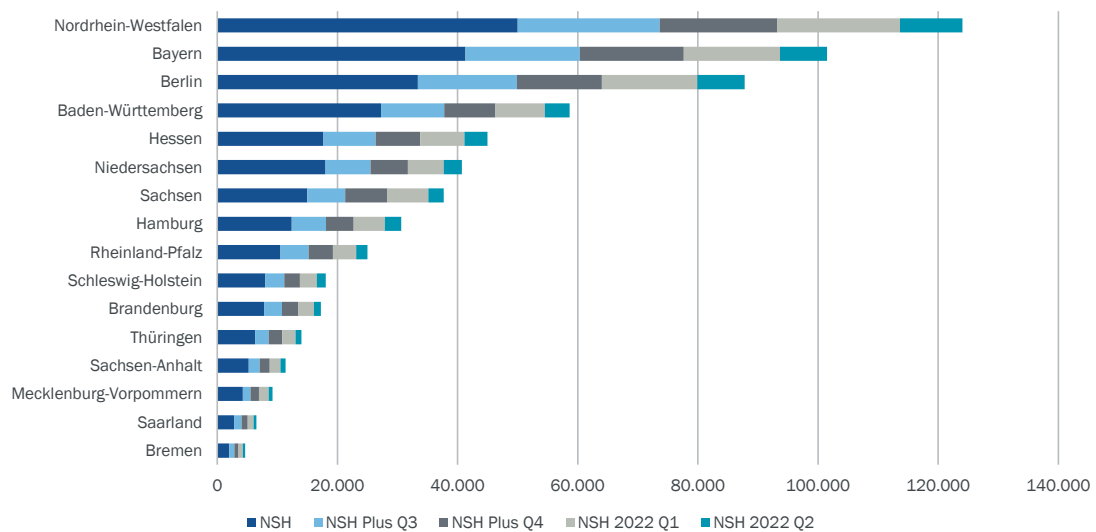
Neustarthilfen wurden überwiegend per Direktantrag beantragt. Insgesamt reichten 441.880 Antragstellende ihren Antrag in allen *Neustarthilfe*-Programmen per Direktantrag ein. Die verbleibenden 189.982 Anträge wurden über prüfende Dritte eingereicht. Zwischen den einzelnen *Neustarthilfe*-Programmen zeigen sich dabei nur geringe Unterschiede. Im Rahmen der *Neustarthilfe* 2022, Q2 wurden lediglich 24 Prozent aller Anträge über prüfende Dritte gestellt, im Rahmen der *Neustarthilfe* 2022, Q1 27 Prozent und im Rahmen der *Neustarthilfe*, *Neustarthilfe Plus*, Q3 und *Neustarthilfe Plus*, Q4 jeweils 31 Prozent.

Länder

Die meisten Anträge wurden in den bevölkerungsreichen Ländern Nordrhein-Westfalen und Bayern gestellt. Auffällig ist die hohe Zahl an Antragsstellenden in Berlin, was auf den deutlich überdurchschnittlichen Anteil an Soloselbstständigen dort zurückzuführen ist. 2023 wies Berlin einen Anteil Soloselbstständiger von 9,1 Prozent auf, während der Bundesdurchschnitt bei etwa vier Prozent lag.³⁹ 87.784 Soloselbstständige, Ein- bzw. Mehr-Personen-Kapitalgesellschaften und Genossenschaften aus Berlin und damit deutlich mehr als aus bevölkerungsstärkeren Ländern wie Baden-Württemberg oder Hessen haben mindestens einen Antrag im Rahmen der *Neustarthilfen* gestellt.

³⁹ Wirtschaft- und Sozialwissenschaftliches Institut (2024): Arbeitsmarkt im Wandel – Soloselbstständige, [Solo-Selbstständige nach Bundesländern WSI-Datenportal Arbeitsmarkt im Wandel \(AIWA\)](#) - Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut.

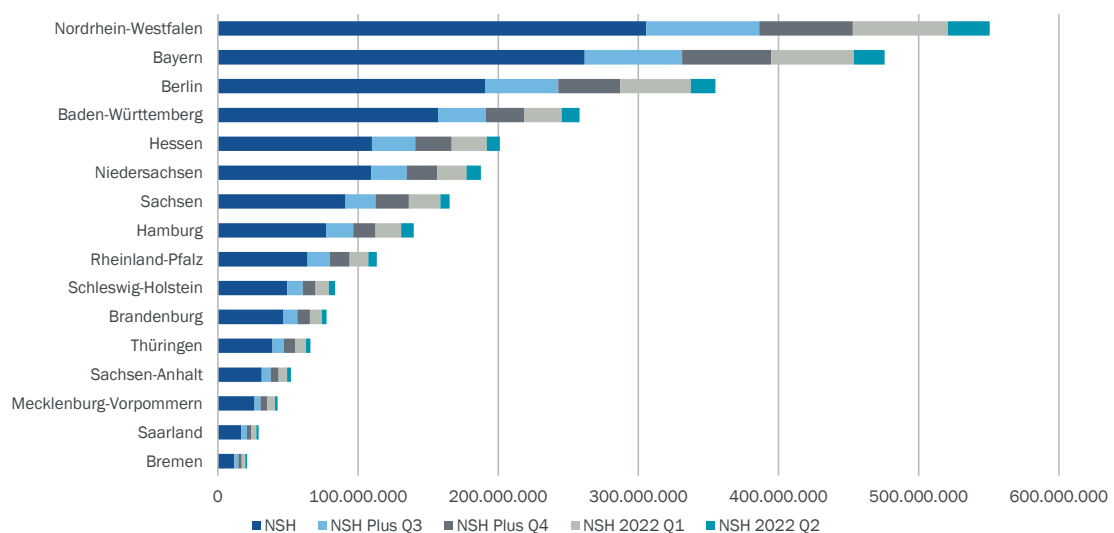
Abbildung 25: Anzahl der Antragsstellenden im Rahmen der *Neustarthilfe*, *Neustarthilfe Plus* und *Neustarthilfe 2022* nach Bundesland, Förderzeitraum Januar 2021 bis Juni 2022



Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Die Unterteilung in einzelne Förderprogramme innerhalb der Programmlinie *Neustarthilfen* offenbart kaum Differenzen zwischen Ländern bezüglich der ausgezahlten Summe je Antragsstellenden.

Abbildung 26: Höhe der Auszahlungen im Rahmen der *Neustarthilfe*, *Neustarthilfe Plus* und *Neustarthilfe 2022* nach Bundesland, in Euro, Förderzeitraum Januar 2021 bis Juni 2022



Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Zeitlicher Verlauf

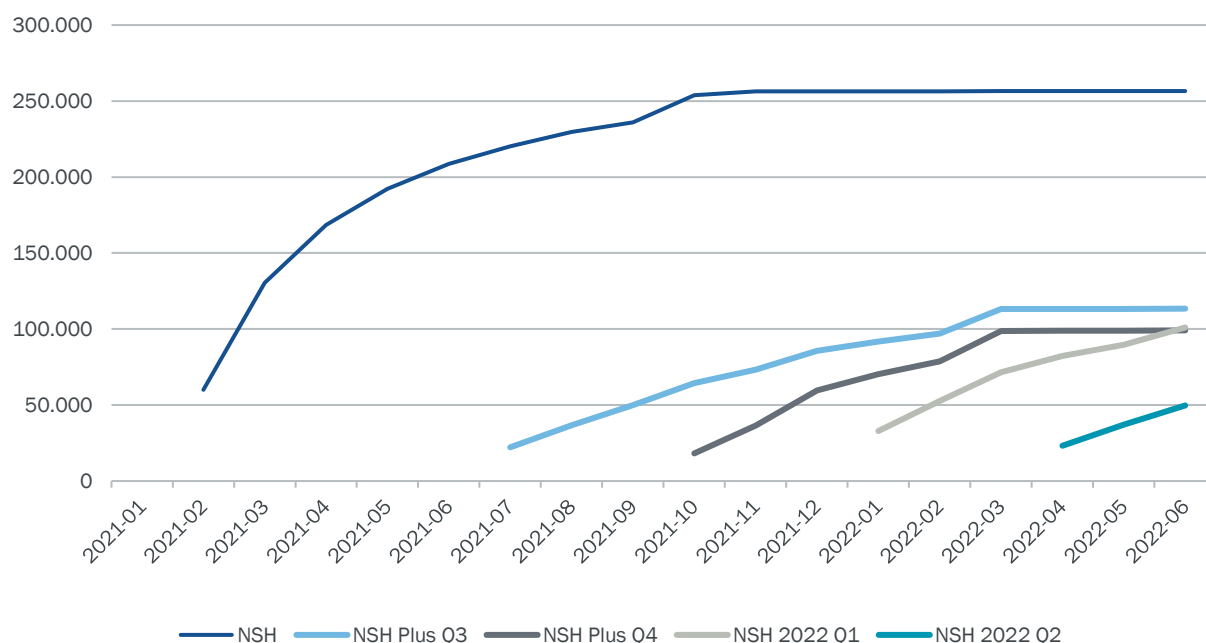
Anträge auf die erste *Neustarthilfe* wurden vorwiegend im März 2021 zu Beginn des Programms gestellt, während sich die Antragsstellungen für die *Neustarthilfe Plus* und die *Neustarthilfe 2022* auf den Zeitraum von August 2021 bis Juni 2022 verteilen. Die Antragstellung für die einzelnen Programmlinien war innerhalb der folgenden Fristen möglich:

Der Antrag auf die *Neustarthilfe* konnte ab dem 16. Februar 2021 (Direktantragstellung) / 15. März 2021 (Antragstellung über prüfende Dritte) bis zum 31. Oktober 2021 gestellt werden.⁴⁰

Für die *Neustarthilfe Plus* war die Antragstellung für das dritte Quartal ab dem 16. Juli 2021 (Direktantragstellung) / 10. September 2021 (Antragstellung über prüfende Dritte) und für das vierte Quartal ab dem 14. Oktober 2021 (Direktantragstellung) sowie ab dem 5. November 2021 (Antragstellung über prüfende Dritte) und jeweils bis zum 31. März 2022 möglich.⁴¹

Die *Neustarthilfe 2022* konnte für das erste Quartal ab dem 14. Januar 2022 (Direktantragstellung) / 11. Februar 2022 (Antragstellung über prüfende Dritte) und für das zweite Quartal ab dem 14. April 2022 (Direktantragstellung) / 13. April 2022 (Antragstellung über prüfende Dritte) und jeweils bis zum 15. Juni 2022 beantragt werden.⁴²

Abbildung 27: Anzahl der Anträge im Rahmen der *Neustarthilfe*, *Neustarthilfe Plus* und *Neustarthilfe 2022*, Förderzeitraum Januar 2021 bis Juni 2022



Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

⁴⁰ Vgl. <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/DE/FAQ/Nsh/neustarthilfe.html>.

⁴¹ Vgl. https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/FAQs/Nsh-P/neustarthilfe-plus_faqliste.html.

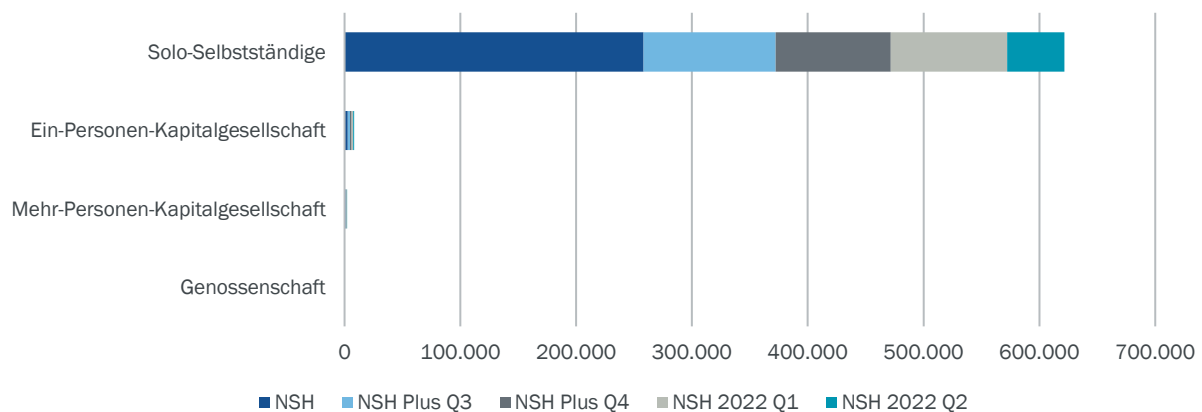
⁴² Vgl. https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/Content/FAQs/Nsh-22/neustarthilfe-22_faqliste.html.

Die meisten Anträge wurden im Rahmen der *Neustarthilfe* eingereicht, gefolgt von der *Neustarthilfe Plus*. Dies liegt unter anderem daran, dass die pandemiebedingten Einschränkungen im Förderzeitraum der *Neustarthilfe* am umfassendsten waren. Zudem gab es für den sechsmonatigen Förderzeitraum der *Neustarthilfe* eine höhere Maximalförderung als für die einzelnen Quartale der späteren *Neustarthilfen*.

Unternehmenstyp

Entsprechend der Konzeption und Ausrichtung der *Neustarthilfe*-Programme wurden mehrheitlich Soloselbstständige erreicht, die weiteren Rechtsformen, die in der Regel ebenfalls von Soloselbstständigen genutzt werden, spielten eine marginale Rolle.

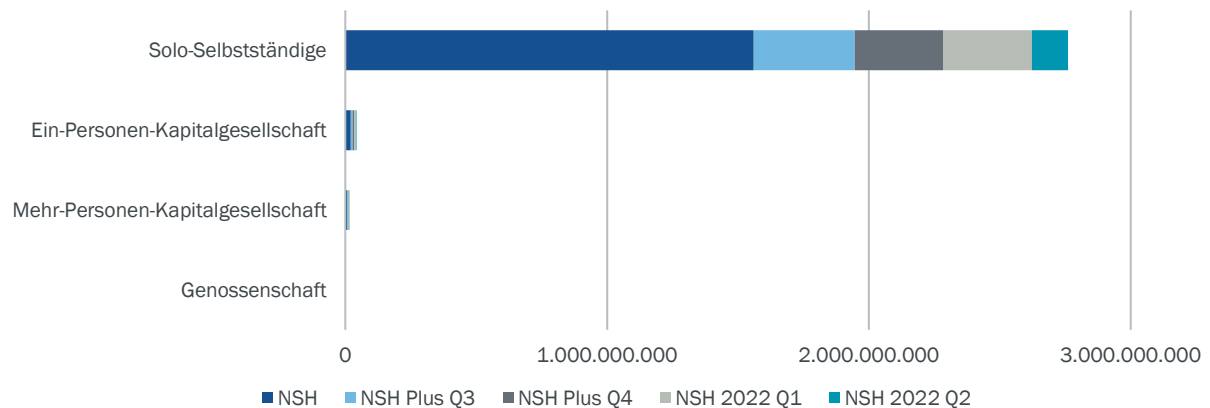
Abbildung 28: Anzahl der Anträge im Rahmen der *Neustarthilfe*, *Neustarthilfe Plus* und *Neustarthilfe 2022* nach Unternehmenstyp, Förderzeitraum Januar 2021 bis Juni 2022



Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Auch das Auszahlungsvolumen war für die *Neustarthilfe* am höchsten. Entsprechend dem Pandemieverlauf und den damit einhergehenden Einschränkungen waren die Solo-Selbstständigen insbesondere während dieses Programms stark betroffen.

Abbildung 29: Anzahl der Auszahlungen im Rahmen der *Neustarthilfe*, *Neustarthilfe Plus* und Neustarthilfe 2022 nach Unternehmenstyp, in Euro, Förderzeitraum Januar 2021 bis Juni 2022



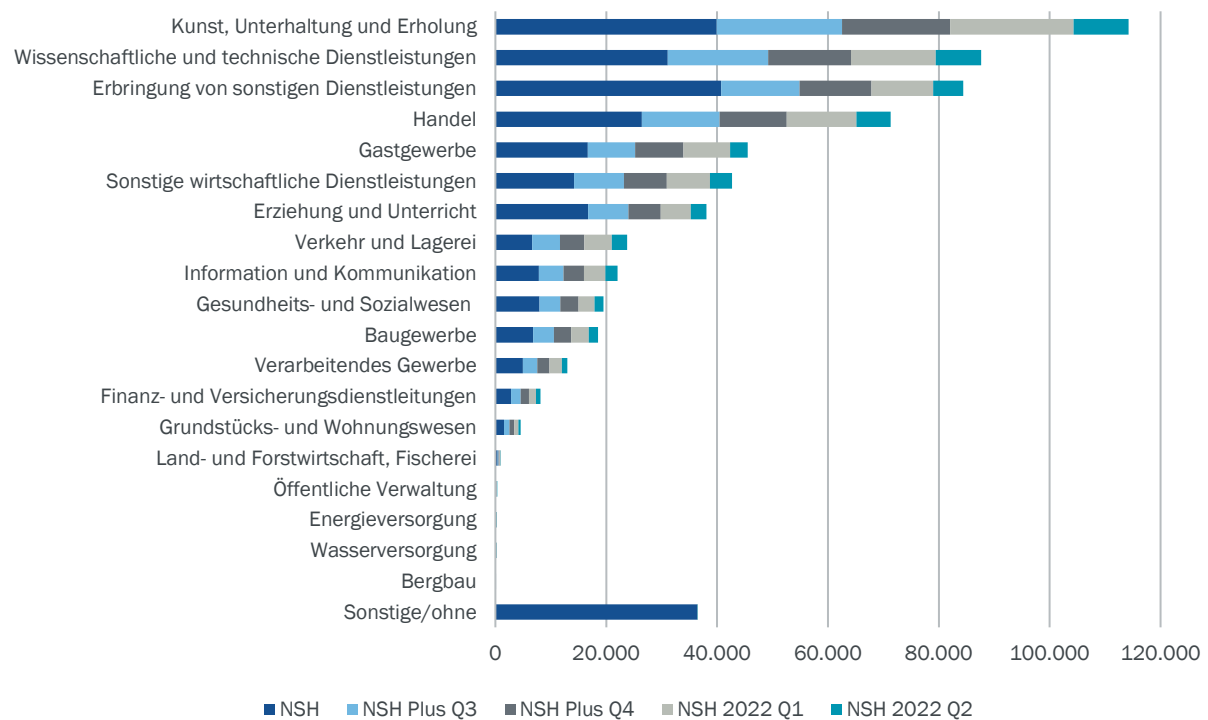
Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024.

Branchenzugehörigkeit

Die meisten Antragsstellenden im Rahmen der *Neustarthilfen* gehören der Branche Kunst, Unterhaltung und Erholung an. Fast 120.000 Soloselbstständige, Ein- bzw. Mehr-Personen-Kapitalgesellschaften und Genossenschaften aus diesem Bereich haben mindestens einen Antrag eingereicht. An diese Branche wurden im Rahmen der *Neustarthilfen* insgesamt fast 500 Mio. Euro ausgezahlt. Mit den *Neustarthilfen* wurden primär Branchen erreicht, die vergleichsweise hohe Zahlen an Selbstständigen verzeichnen.⁴³

⁴³ Vgl. IfM Bonn (2024): Selbstständige/Freie Berufe, [Selbstständige - Institut für Mittelstandsforschung Bonn \(ifm-bonn.org\)](https://www.ifm-bonn.org/).

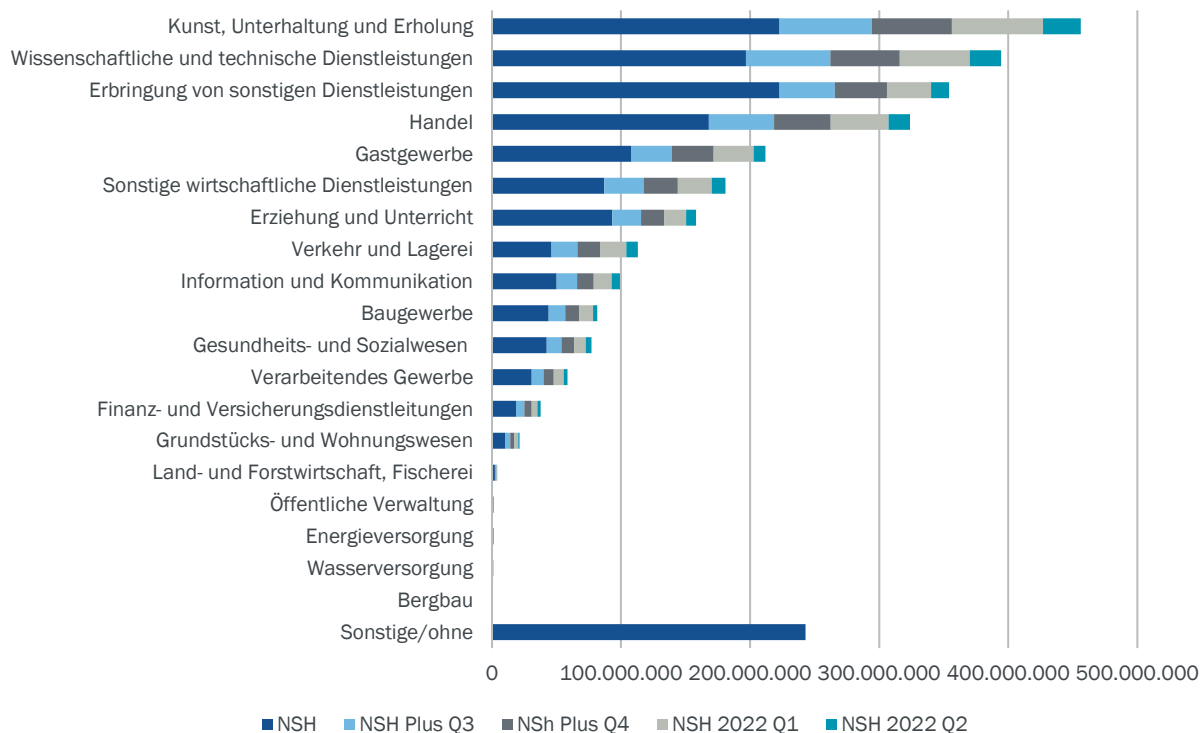
Abbildung 30: Anzahl der Antragsstellenden im Rahmen der Neustarthilfe, Neustarthilfe Plus und Neustarthilfe 2022 nach Branchenabschnitt, Förderzeitraum Januar 2021 bis Juni 2022



Quelle: BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung der Prognos AG.
Sonstige/ohne ist auf die anfänglich fehlende Abfrage der Branche im Antragsverfahren zurückzuführen.

Die Verteilung der Branchen nach Auszahlungssumme ähnelt der Verteilung nach Antragsstellenden. Vor allem Unternehmen der Kunst, Kultur und Erholung, die sehr stark von den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie betroffen waren, erhielten die in der Summe höchste Auszahlung. Auch weitere Dienstleistungsbranchen sowie Handel und Gastgewerbe stechen hervor.

Abbildung 31: Höhe der Auszahlungen im Rahmen der Neustarthilfe, Neustarthilfe Plus und Neustarthilfe 2022 nach Branchenabschnitt, in Euro, Förderzeitraum Januar 2021 bis Juni 2022



Quelle: Bewilligungsstellen der Länder und BMWK, Stand vom 01.01.2024. Eigene Berechnungen und Darstellung Prognos AG 2024. Sonstige/ohne ist auf die anfänglich fehlende Abfrage der Branche im Antragsverfahren zurückzuführen.

5.3.5 Härtefallhilfen

Die *Härtefallhilfen* wurden im Wesentlichen in der Eigenverantwortung der Länder organisiert, eine strukturierte Datenauswertung, die auf vergleichbaren Informationen für alle Bundesländer basiert, konnte nicht durchgeführt werden, da nicht für alle Länder detaillierte Informationen vorliegen. Im Folgenden werden deshalb nur die zentralen Kenngrößen der *Härtefallhilfen* dargelegt.

Insgesamt wurden in den Bundesländern 8.026 Anträge gestellt, 6.593 Anträge wurden bewilligt – die meisten davon in Bayern mit 2.541 bewilligten Anträgen (davon fast ausschließlich Anträge schweinehaltender Betriebe).⁴⁴ Wesentliche Profiteure der *Härtefallhilfen* waren Einzelunternehmen (und dabei sehr oft Solo-Selbstständige) mit Auszahlungen in Höhe von mehr als 75 Mio. Euro bei mehr als 4.000 Anträgen.

⁴⁴ Für Hessen lagen entsprechende Daten nicht vor.

6 Prozess- und Vollzugswirtschaftlichkeitsanalyse

6.1 Ziel und Erkenntnisinteresse des Arbeitsschrittes

Orientiert an § 7 Bundeshaushaltsordnung wird in diesem Abschnitt die Vollzugswirtschaftlichkeit der Umsetzung in den Bewilligungsstellen geprüft. Dies erfolgt durch folgende aufeinander aufbauende Arbeitsschritte:

- Modellierung der Prozesse zur Umsetzung der Programmlinien⁴⁵ in den Bewilligungsstellen
- Erhebung der Vollzugskosten der Bewilligungsstellen
- Kriterien-basierte Bewertung der Prozesse

Die Ergebnisse werden entsprechend der genannten Reihenfolge dargestellt.

6.2 Vorgehen zur Prozessmodellierung und -beschreibung

Die Programmlinien der Corona-Wirtschaftshilfen werden als Prozessdarstellungen modelliert. Hierzu wurden sowohl mit dem BMWK als auch mit den Ländern Fachgespräche geführt. In Vorbereitung wurden Prozesse der unterschiedlichen Programmlinien zunächst auf Basis der rechtlichen Grundlagen sowie bestehender Prozessbeschreibungen modelliert und den Gesprächsteilnehmenden zur Verfügung gestellt. Insgesamt wurden zwölf Fachgespräche geführt.

- Vier Fachgespräche wurden initial mit dem BMWK geführt; dabei wurden alle fünf Programmlinien besprochen.
- Sechs Fachgespräche wurden zu den *Soforthilfen* mit ausgewählten Ländern geführt (Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen).
- Zwei Fachgespräche wurden mit ausgewählten Ländern (Niedersachsen, Sachsen) zu den *Härtefallhilfen* geführt.

Diese Länder wurden ausgewählt, weil sie voneinander abweichende Herangehensweisen zur Umsetzung der *Sofort-* und *Härtefallhilfen* aufwiesen. Das Interesse in der Untersuchung lag auf der Unterschiedlichkeit der Umsetzung, trotz gleicher Rahmenbedingungen durch den Bund.

Die Fachgespräche waren explorativ angelegt, um die modellierten Prozesse der fünf Programmlinien in ihrer Tiefe zu erfassen und entsprechend anzupassen. Sie dienten darüber hinaus dazu, den Hintergrund der einzelnen Programmlinien und die besondere Situation, die insbesondere die erste Phase der Corona-Pandemie (März bis Mai 2020) kennzeichnete, zu beleuchten.

Zusätzlich wurden zwei Fokusgruppen mit Beteiligten aus allen Ländern und deren Bewilligungsstellen durchgeführt, um eine Einschätzung zur Konzeption und Bewertung sowie zur Umsetzung der drei Programmlinien *Überbrückungshilfen*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* zu erhalten.

⁴⁵ Die Corona-Wirtschaftshilfen werden Programmlinien genannt. Diese bestehen in der Regel aus mehreren Förderprogrammen.

Rahmenbedingungen und Umsetzung

Alle Programmlinien kennzeichnet, dass der Bund, gemeinsam mit den Ländern, die Rahmenbedingungen, festlegte. Die konkrete operative Umsetzung und Entscheidung zum Vorgehen lagen in den einzelnen Ländern.

Zur effizienten Bearbeitung der Programmlinien ließ der Bund eine digitale Verfahrensplattform entwickeln. Diese wurde für die Programmlinien *Überbrückungshilfen*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* eingesetzt. Eine – im Grunde – einheitliche Umsetzung der Programmlinien wurde durch die Plattform gewährleistet. Die Entscheidung, wie die Prüfung eines Antrags durchgeführt werden sollte, lag hingegen in den Ländern.

6.3 Prozessmodellierung und -beschreibung

Im vorliegenden Kapitel werden die Bewilligungs- und Schlussabrechnungsprozesse der fünf Programmlinien beschrieben. Die dazugehörigen Prozessdarstellungen befinden sich in „Anhang 2: Prozessdarstellungen der Programmlinien“ (separates Dokument). Alle Prozesse weisen den Stand 06/2024 auf. Für die Programmlinien *Überbrückungshilfen*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* liegt aufgrund einer bundeseinheitlichen Umsetzung jeweils eine Prozessdarstellung vor. Für die Programmlinie *Soforthilfen* liegen sechs, für die Programmlinie *Härtefallhilfen* zwei Prozessdarstellungen vor. Grund ist, dass diese beiden Programmlinien mit wenigen Vorgaben des Bundes und ohne eine einheitliche digitale Verfahrensplattform dezentral von den Ländern umgesetzt und dadurch unterschiedliche Prozesse implementiert wurden. Die Prozesse stellen den gängigen Prozess dar, bestimmte Fallkonstellationen (Sonderfälle) sind nicht aufgeführt. Zusätzlich zu den Prozessen im Anhang wurde für jede Programmlinie eine Kurzdarstellung des Prozesses skizziert, die in den Unterkapiteln 6.3.1 bis einschließlich 6.3.5 zu finden ist. Die Anzahl der Prozesse je Programmlinie ist nicht ausschlaggebend für die Bedeutung der einzelnen Programmlinien.

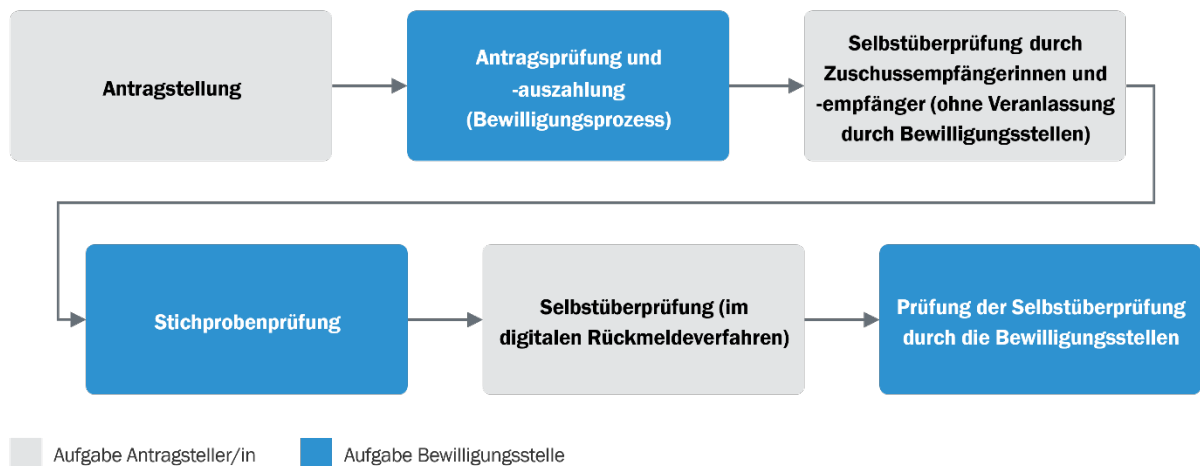
Die Prozessbeschreibungen sind nach Datum ihrer Konzeption/Einführung aufgeführt.

6.3.1 Soforthilfen

Nach Konzeptionierung durch den Bund wurden die *Soforthilfen* dezentral in den Ländern umgesetzt. Jedes Land verfügte über eine oder mehrere eigens gewählte Bewilligungsstelle(n), die mit der Umsetzung der *Soforthilfen* in den Ländern betraut waren.

Nachfolgend wird zunächst ein Grundprozess skizziert, dessen Prozessabschnitte sich in den meisten Länderverfahren wiederfinden. Anschließend werden die Besonderheiten der Umsetzung der Prozesse in sechs Ländern beschrieben.

Abbildung 32: Grundprozess zum Antrags- und Rückmeldeverfahren in der Programmlinie Soforthilfen (Kurzdarstellung)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

i

Prozesshinweis – Ausnahmesituation zu Beginn des Förderprogramms Soforthilfen

Die *Soforthilfen* bzw. deren kurzfristige Umsetzung in den Bundesländern sind vor dem Hintergrund der pandemischen Ausnahmesituation im März 2020 zu betrachten. Die Prozesse zur Antragsstellung und -prüfung sowie Auszahlung sollten allen voran **schnell** und **unbürokratisch** erfolgen, um die Existenz von Kleinunternehmen und Solo-selbstständigen zu sichern und akute Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Standardisierung, Automatisierung sowie ein digitales Antrags- und Bewilligungsverfahren konnten infolgedessen nicht in allen Ländern gleichermaßen umgesetzt werden.

Antragstellung

Der Prozess zur Beantragung der *Soforthilfen* startete mit der Antragstellung. Soloselbstständige, Angehörige der freien Berufe und Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten konnten einen Antrag stellen, wenn sie einen pandemiebedingten Liquiditätsengpass erwarteten. Ein Antrag konnte abhängig von der Umsetzung in den Ländern auf unterschiedliche Weise gestellt werden (z. B. analog, digital).

Antragsprüfung und -auszahlung (Bewilligungsprozess)

Nach Antragstellung erfolgte der Bewilligungsprozess in den Bewilligungsstellen der Länder. Hier wurden die gestellten Anträge geprüft und ggf. ausgezahlt. Im Zuge der Antragsprüfung wurden (in der Regel) die Antragsunterlagen auf Vollständigkeit geprüft. Im Falle von Unvollständigkeit wurden Antragsunterlagen nachgefordert, im Falle von Vollständigkeit startete die Prüfung auf Förderfähigkeit. Dies konnte in den meisten Ländern drei Ergebnisse zur Folge haben:

- Antrag ist vollständig förderfähig,
- Antrag ist teilweise förderfähig oder
- Antrag ist nicht förderfähig.

Wenn keine Förderfähigkeit vorlag, wurde ein Ablehnungsbescheid versandt (Widersprüche und Klagen möglich). Bei einer vollständigen oder anteiligen Förderfähigkeit erfolgte die Erstellung und der Versand eines Förderbescheids (sogenannte „bestandskräftige Zusage“). In diesem Zuge wurde die vollständige oder anteilige Auszahlung des Zuschusses vorgenommen.

Selbstüberprüfung durch Zuschussempfängerinnen und -empfänger (ohne Veranlassung durch Bewilligungsstellen)

Nach Erhalt eines Förderbescheids und eines Zuschusses waren die Zuschussempfängerinnen und -empfänger im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht dazu aufgefordert, eine Selbstüberprüfung ihres tatsächlichen Liquiditätsengpasses durchzuführen. Eine Überkompensation des Liquiditätsbedarfs lag vor, wenn der tatsächliche Liquiditätsengpass niedriger als die ausgezahlten *Soforthilfen* war. Ergab die Prüfung der Zuschussempfängerin oder des -empfängers hingegen, dass der ermittelte Liquiditätsengpass größer oder gleich dem Zuschuss aus den *Soforthilfen* war, erfolgte keine Meldung an die Bewilligungsstelle. Bei Vorliegen einer Überkompensation eines Liquiditätsbedarfs war die zuständige Bewilligungsstelle zu informieren und eine Rückzahlung durch die Zuschussempfängerin bzw. den Zuschussempfänger zu leisten.

Stichprobenprüfung

Im Laufe des Prozesses erfolgte eine Stichprobenprüfung der bewilligten Anträge durch die Bewilligungsstellen. Dadurch wurden Anträge stichprobenhaft erneut auf Förderfähigkeit geprüft. Die Stichprobenprüfung erfolgte in allen Bundesländern, jedoch auf unterschiedliche Art und Weise. Unterschiede bestanden in der Auswahl, welche Anträge in der Stichprobe geprüft wurden, sowie in prozentualer und absoluter Höhe der geprüften Anträge (Mindestvorgabe des Bundes war eine Prüfung von einem Prozent).

Selbstüberprüfung (im digitalen Rückmeldeverfahren)

Eine nachträgliche Selbstüberprüfung aller Zuschussempfängerinnen und -empfänger in einem digitalen Rückmeldeverfahren war zu Beginn der *Soforthilfen* nicht vorgesehen und wurde im Laufe der Programmlinien zwischen Bund und manchen Ländern vereinbart.⁴⁶ Der Prozessschritt entstand aufgrund der Erfahrungen aus den vorangegangenen Prozessschritten (u. a. Ergebnisse der Stichprobenprüfung). Diese hatten ergeben, dass viele Antragstellerinnen und Antragsteller aufgrund der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage im Förderzeitraum nachträglich nicht antragsberechtigt gewesen wären oder Zuschussempfängerinnen und -empfänger einen zu hohen Zuschuss erhalten hatten.

Die Selbstüberprüfung im digitalen Rückmeldeverfahren dauert in vielen Ländern noch an. Im Falle einer Durchführung dieses Prozessschritts durchlaufen alle Zuschussempfängerinnen

⁴⁶ Grund ist zunächst, dass die Länder nicht zu einem digitalen Rückmeldeverfahren verpflichtet waren, da dies bei Aufsetzen der *Soforthilfen* nicht vorgesehen war. Zusätzlich ist ein weiteres Rückmeldeverfahren nicht in allen Ländern erforderlich, da (abhängig von der Umsetzung in den Ländern) teilweise bereits alle Antragstellenden in einem Bundesland ein Rückmeldeverfahren durchlaufen haben. Im Falle der Durchführung des digitalen Rückmeldeverfahrens überlässt der Bund den Bundesländern drei Prozent der zurückgezahlten Bundesmittel (zur Kompensation der Personalkosten).

und -empfänger (bzw. deren Anträge) das Verfahren, die nicht bereits in der Stichprobenprüfung erfasst wurden und/oder nicht bereits eine Selbstüberprüfung durchgeführt haben.

Prüfung der Selbstüberprüfung durch die Bewilligungsstellen

Die Bewilligungsstellen prüfen anschließend, ob eine Selbstüberprüfung des tatsächlichen Liquiditätsengpasses durch die Zuschussempfängerinnen und -empfänger durchgeführt wurde. Wenn diese trotz Aufforderung keine Selbstüberprüfung durchgeführt haben, wird seitens der Bewilligungsstellen ein Ablehnungsbescheid mit vollständiger Rückforderung des Zuschusses erstellt und versandt. Diese Rückforderung ist anschließend von der Zuschussempfängerin oder dem -empfänger zu begleichen (Stundungs-, Ratenzahlungs- oder Erlassvereinbarungen sowie Widersprüche und Klagen sind abhängig von der Rechtslage in den Bundesländern möglich), womit der Prozess endet. Wenn eine Selbstüberprüfung von den Zuschussempfängerinnen und -empfängern durchgeführt wird, erfolgt im Anschluss eine Prüfung durch die zuständige Bewilligungsstelle. Dies kann zwei Ergebnisse zur Folge haben:

- Wenn die Prüfung ergibt, dass der tatsächliche Liquiditätsengpass niedriger ist als die ausgezahlten *Soforthilfen*, wird seitens der Bewilligungsstelle ein Bewilligungsbescheid mit (Teil-)Rückforderung erstellt und versandt. Auch hier erfolgt die Begleichung der Rückforderung durch die Zuschussempfängerinnen und -empfänger (Stundungs-, Ratenzahlungs- oder Erlassvereinbarungen sowie Widersprüche und Klagen abhängig der Rechtslage der Bundesländer möglich), womit der Prozess endet.
- Wenn die Prüfung ergibt, dass der tatsächliche Liquiditätsengpass größer oder gleich dem Zuschuss aus den *Soforthilfen* ist, erfolgt seitens der Bewilligungsstelle keine weitere Meldung an die Zuschussempfängerin bzw. den Zuschussempfänger und der Prozess endet.



Soforthilfen in Kürze

- Erste Programmlinie im Zuge der Corona-Wirtschaftshilfen
- Programmlinie mit den meisten Anträgen
- Antragstellung und Bewilligungsprozess erfolgten mit wenigen Vorgaben des Bundes dezentral in den Ländern (in Bewilligungsstellen).

Soforthilfen-Prozesse in den Bundesländern

Zur Verdeutlichung der unterschiedlichen Umsetzungsaktivitäten werden nachfolgend die Besonderheiten der Prozesse in Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen beschrieben. Detaillierte Prozessdarstellungen sind dem Anhang zu entnehmen.

Umsetzung der Soforthilfen in Bayern

Die Antragstellung (Erstantrag) war in Bayern zu Beginn analog mit Papieranträgen und ab dem 31. März 2020 digital möglich. Darüber hinaus konnte zu Prozessbeginn ein Aufstockungsantrag auf *Soforthilfen* gestellt werden, wenn im Vorfeld bereits ein Antrag auf das landeseigene Förderprogramm Bayerns gestellt wurde.

Der anschließende Bewilligungsprozess verlief weitestgehend digital und zum Teil automatisiert: Zu Beginn erfolgte eine Antragsprüfung auf Vollständigkeit der Antragsunterlagen durch die regional zuständige Bewilligungsstelle über die sogenannte Pega-Plattform (Vollautomatisierung der Antragsprüfung entwickelte sich erst im Lauf der Zeit, zuerst manuelle Sachbearbeitung im Hintergrund notwendig). Auch die Nachforderung von Unterlagen sowie die Prüfung auf Förderfähigkeit erfolgte über die Pega-Plattform. Im Falle einer positiven Prüfung (d. h. anteilige oder vollständige Förderfähigkeit) erfolgte eine Bescheidung und Bezuschussung über die Pega-Plattform. Im Zuge der Bescheidung wurden die Zuschussempfängerinnen und -empfänger auf die Verpflichtung zur Selbstüberprüfung und Rückzahlung bei Überkompensation hingewiesen („Mitwirkungspflicht“). Dieser Aufforderung kamen zahlreiche Zuschussempfängerinnen und -empfänger nach.

Im Anschluss an den Bewilligungsprozess kamen zahlreiche Zuschussempfängerinnen und -empfänger der Mitwirkungspflicht nach. Anschließend erfolgte aufgrund der Änderung der Mitteilungsverordnung eine Nachmeldung von Daten aus Anträgen an die Finanzbehörden und eine Stichprobenprüfung durch die Bewilligungsstellen, die analog zum Grundprozess verlief. Die repräsentative Stichprobenprüfung umfasste in Bayern ein Prozent aller Antragstellenden. Als Folge der Stichprobenkontrolle wurden alle Antragstellenden, die nicht bereits zurückgezahlt oder Teil der Stichprobe waren, schriftlich um *freiwillige* Teilnahme an einem Rückmeldeverfahren aufgefordert. Wenn Antragstellende dieser Aufforderung nicht nachkamen, erfolgte eine weitere Aufforderung zur Teilnahme an einem *verpflichtenden* Rückmeldeverfahren. Die Prüfung der Teilnahme am freiwilligen und am verpflichtenden Rückmeldeverfahren erfolgte anschließend weitestgehend analog zur Prüfung der Selbstüberprüfung durch die Bewilligungsstellen (siehe Grundprozess). In Bayern bestanden darüber hinaus die Möglichkeiten im Falle von Rückzahlungen Stundungen und Erlasse zu beantragen, außerdem konnte einem ausgestellten Bescheid nicht widersprochen, sondern ausschließlich dagegen geklagt werden. Das verpflichtende Rückmeldeverfahren und die Bearbeitung der Rückmeldungen aus diesem dauert in Bayern noch an.

Umsetzung der Soforthilfen in Berlin

Die Antragstellung erfolgte in Berlin digital.

Der Antragstellung folgte eine automatisierte Antragsprüfung: Initial wurden die Antragsdaten auf Bewilligungsfähigkeit geprüft, d. h. es wurde eine automatische Prüfung auf technische Bewilligungsvoraussetzungen vorgenommen (z. B. Existenz einer Steueridentifikationsnummer oder einer gültigen IBAN). Eine inhaltliche Prüfung erfolgte nicht. Sofern Angaben zur Prüfung nicht nachgefordert werden mussten, hatte die automatische Prüfung zwei mögliche Ergebnisse zur Folge:

- Antrag ist vollständig bewilligungsfähig
- Antrag ist nicht bewilligungsfähig

Eine anteilige Bewilligung war im beschleunigten Verfahren nicht möglich, bei abgelehnten Anträgen erfolgte die Ablehnung per Mail. Bei bewilligten Anträgen wurde aufgrund der alleinigen Prüfung auf technische Bewilligungsfähigkeit der Zuschuss anschließend umgehend ausgezahlt (innerhalb von 24 Stunden). Es erfolgte keine Bescheidung.⁴⁷

Die anschließende Selbstüberprüfung durch die Zuschussempfängerinnen und -empfänger erfolgte analog zum Grundprozesses. Zusätzlich erfolgte in Berlin gemäß Anforderung des Bundes eine verdachtsabhängige Stichprobenprüfung. Hier wurden zehn Prozent der bewilligten Anträge verdachtsabhängig geprüft, z. B. aufgrund von Hinweisen von Finanzämtern oder Prüfindices der Investitionsbank Berlin.

Ein digitales Rückmeldeverfahren erfolgte in Berlin bisher nicht.⁴⁸

⁴⁷ Kein Verwaltungsakt im verwaltungsrechtlichen Sinne: In Verbindung mit den Antragsunterlagen war die antragsgemäße Überweisung als Realakt anzusehen.

⁴⁸ Verständigung zwischen dem Bund und dem Land Berlin über die Ausweitung der Kontrollmaßnahmen ist noch nicht abgeschlossen.

Umsetzung der Soforthilfen in Brandenburg

In Brandenburg war die Antragstellung per E-Mail, per Post oder vor Ort bei der Bewilligungsstelle sowie ab dem 11.05.2020 elektronisch über das Kundenportal der ILB möglich.

Anschließend erfolgte der Bewilligungsprozess analog zum Grundprozess, eine Besonderheit stellt jedoch die sehr intensive Antragsprüfung durch die Bewilligungsstelle (Investitionsbank des Landes Brandenburg) dar: Jeder Antrag wurde händisch geprüft, zur Plausibilisierung wurden unterschiedliche Nachweise herangezogen, darunter:

- Legitimationsnachweise
- Auszüge aus dem Handelsregister oder
- Lohnjournale

Auch erfolgte z. B. ein Abgleich mit bereits gestellten Anträgen, um Doppelförderungen zu vermeiden. Die Antragsprüfung erfolgte entsprechend manuell.

Anschließend wurden alle Zuschussempfängerinnen und -empfänger in Brandenburg zur Selbstüberprüfung aufgefordert. Die ausbleibende Selbstüberprüfung einiger Zuschussempfängerinnen und -empfänger führte im Land Brandenburg zu einer zusätzlichen Stichprobenprüfung. Diese umfasste ca. ein Prozent der bewilligten Anträge aus Bundesmitteln (exklusive der Fördersummen, die bereits vollständig zurückgezahlt wurden bzw. für deren Rückzahlungen bereits Ratenzahlungs- oder Stundungsvereinbarungen geschlossen wurden). Über die Stichprobenprüfung hinaus wurden „Verdachtsfälle“ (im Sinne von Anträgen) geprüft, bei denen es einen externen Hinweis zu Auffälligkeiten bei der Förderung gab.

Ein verpflichtendes digitales Rückmeldeverfahren erfolgte in Brandenburg nicht, da Brandenburg initial eine sehr intensive Antragsprüfung vornahm und frühzeitig alle Zuschussempfängerinnen und -empfänger zur Selbstüberprüfung aufforderte. Die Rückzahlungsprozesse dauern noch an.

Umsetzung der Soforthilfen in Hessen

In Hessen war der Antragsprozess ausschließlich digital möglich. Dies erfolgte mithilfe einer dafür eingerichteten Online-Plattform (<http://www.rpksh.de/coronahilfe/>).

Der anschließende Bewilligungsprozess unterschied sich von der im Grundprozess skizzierten Antragsprüfung und -auszahlung wie folgt: Die Prüfung auf Förderfähigkeit eines Antrags erfolgte entweder allein durch die regional zuständige Bewilligungsstelle, allein durch das Finanzamt Kassel oder gemeinsam durch beide Institutionen. Mitarbeitende des Finanzamts Kassel wurden in Fällen herangezogen, wenn eine alleinige Bearbeitung durch die Bewilligungsstelle nicht möglich war. Im Bewilligungsbescheid erfolgte ein Hinweis, dass eine Selbstüberprüfung für einen möglichen Liquiditätsüberschuss notwendig ist und zu viel erhaltene Mittel zurückgezahlt werden müssen.

Dem Bewilligungsprozess folgte analog zum Grundprozess eine Selbstüberprüfung durch Zuschussempfängerinnen und -empfänger und eine Stichprobenprüfung durch die Bewilligungsstelle. Die Stichprobenprüfung erfolgte teilweise aufgrund von Hinweisen Externer, darüber hinaus erfolgen anlassbezogene Überprüfungen in einem separaten Prozess (bis heute andauernd). Im Zuge der Stichprobenprüfung wurden ca. sieben Prozent der Anträge geprüft.

In Hessen ist analog zum Grundprozess die Durchführung eines digitalen Rückmeldeverfahrens vorgesehen, das noch in der Umsetzung ist. Dieses Verfahren wird alle Anträge umfassen,

- für die noch keine nachträgliche Überprüfung stattgefunden hat,
- die nicht bereits in der Stichprobenprüfung geprüft wurden und
- die nicht freiwillig zurückgezahlt wurden.

Zuschussempfängerinnen und -empfänger, die trotz Aufforderung keine Selbstüberprüfung durchführen, müssen den Zuschuss in kompletter Höhe zurückzahlen.

Umsetzung der Soforthilfen in Nordrhein-Westfalen (NRW)

Die Antragstellung in NRW wurde indirekt mit einer Vollständigkeitsprüfung der Unterlagen verbunden. Mithilfe eines standardisierten, ausfüllbaren PDF-Dokuments wurden Pflichtangaben abgefragt, was eine gesonderte Vollständigkeitsprüfung durch die Bewilligungsstellen (Bezirksregierungen Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster) obsolet machte.

Nach der Antragstellung konnte entsprechend direkt auf Förderfähigkeit durch die Bewilligungsstellen geprüft werden. Zur Entscheidung auf Förderfähigkeit wurden z. B.

- Plausibilitätsprüfungen,
- Stichprobenprüfungen sowie
- gezielte Prüfungen bei bestimmten Fallgruppen (z. B. bei GbR).

durchgeführt. Im Falle eines förderfähigen Antrags wurde ein vorläufiger Förderbescheid mit dem Hinweis auf ein obligatorisches Rückmeldeverfahren versandt, das für jeden bewilligten Antrag durchlaufen werden musste. Zusätzlich ist als Besonderheit der Umsetzung in NRW hervorzuheben, dass immer die maximalen Fördersummen ausgezahlt wurden (9.000 bzw. 15.000 EUR).

Im sich anschließenden obligatorischen digitalen landeseigenen Rückmeldeverfahren führten die Zuschussempfängerinnen und -empfänger eine Selbstüberprüfung der Höhe des tatsächlich eingetretenen Liquiditätsengpasses durch (das Vorgehen ist vergleichbar mit der im Grundprozess skizzierten Selbstüberprüfung). Die Angaben aus dem Rückmeldeverfahren wurden anschließend durch die Bewilligungsstellen automatisiert geprüft, was neben einem größeren, gleichen oder niedrigeren Liquiditätsüberschuss eine weitere Möglichkeit zur Folge hatte: Zuschussempfängerinnen oder -empfänger konnten einen Verzicht auf die erhaltene Soforthilfe erklären.

In NRW wird aufgrund eines Urteils des Oberverwaltungsgerichts Münster (OVG NRW) ein neues Rückmeldeverfahren erforderlich. Am Dienstag, 29. Oktober 2024, ist das neue Rückmeldeverfahren für rund 75.000 Empfängerinnen und Empfänger der NRW-Soforthilfe 2020 gestartet. Es werden diejenigen Empfängerinnen und Empfänger der NRW-Soforthilfe 2020 aufgefordert am neuen Rückmeldeverfahren teilzunehmen, die

- bisher noch keine Rückmeldung abgegeben haben,
- ihren Liquiditätsengpass über das alte Rückmeldeverfahren zwar angegeben hatten, aber keinen Schlussbescheid erhalten haben und noch nicht vollständig zurückgezahlt haben,
- gegen ihren Schlussbescheid Klage erhoben haben und dieser im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens aufgehoben wurde.

Umsetzung der Soforthilfen in Thüringen

Die Antragstellung für die *Soforthilfen* in Thüringen war im März 2020 in Papierform, ab April 2020 auch in elektronischer Form (mit anschließender Übersendung des Originalantrags mit Unterschrift) möglich. In Thüringen gingen den *Soforthilfen* ein landeseigenes Zuschussprogramm voraus, das bzgl. der Förderhöhe geringer als das Bundesprogramm war. Mit Beginn des Bundesprogramms konnten für die *Soforthilfen* ein neuer Antrag oder ein Aufstockungsantrag gestellt werden.

Im Unterschied zum Grundprozess wurden gestellte Anträge (in vielen Fällen) in einem ersten Schritt durch IHKs und HWKs auf Existenz des Unternehmens bzw. des/der Antragstellenden vorgeprüft. Nur im Falle der Existenz des Unternehmens bzw. des/der Antragstellenden gelangte der Antrag in die Bewilligungsstelle (Thüringer Aufbaubank). Der folgende Bewilligungsprozess entspricht anschließend der im Grundprozess geschilderten Antragsprüfung und -auszahlung. Dahingehend erfolgten in Thüringen inhaltliche Plausibilitätsprüfungen der Anträge (z. B. Prüfung des angegebenen Engpasses zum Vorjahresumsatz, bei Gewerbeanmeldungen Prüfung der Anmeldung vor Antragstellung bzw. ab April 2020 Prüfung der Aufnahme der Tätigkeit bis 15.02.2020, Prüfung der Ausführung der Tätigkeit im Antrag im Haupterwerb) und zusätzlich stichprobenhafte Prüfungen der Richtigkeit der Durchführung des Bewilligungsprozesses.

Nach Antragsprüfung und -auszahlung erfolgte ein Hinweis durch die Bewilligungsstelle an die Zuschussempfängerinnen und -empfänger mit Bitte um freiwillige Selbstüberprüfung und Rückmeldung des Ergebnisses über ein entsprechendes Online-Formular. Wenn diese nicht erfolgte, wurden bzw. werden die Zuschussempfängerinnen und -empfänger im ersten Schritt an die Selbstüberprüfung erinnert und in einem zweiten Schritt gemahnt. Wenn weiterhin keine Selbstüberprüfung erfolgte, wurde bzw. wird ein Förderbescheid mit Rückforderung in Höhe des kompletten Zuschusses erstellt und versandt.

6.3.2 Überbrückungshilfen

Die Prozessmodellierung bildet die *Überbrückungshilfe III* ab. Diese stellen in der Programmlinie der *Überbrückungshilfen* das größte Programm sowohl in der Höhe des ausgezahlten Fördervolumens als auch in der Anzahl gestellter Anträge dar.

Der Bund legte für die *Überbrückungshilfen* mithilfe einer Verwaltungsvereinbarung und den Vollzugshinweisen sowie ausführlichen ergänzenden FAQ⁴⁹ die Rahmenbedingungen fest, die Umsetzung und Bescheidung der *Überbrückungshilfen* oblagen den Ländern.

Die Umsetzung der Programmlinie beruht auf zwei wesentlichen Neuerungen:

- Der Bund ließ eine Verfahrensplattform entwickeln, um eine effiziente und einheitliche Abwicklung des Verfahrens (siehe Infobox) zu gewährleisten.
- Es wurde ein weiterer Akteur eingebunden, der sogenannte prüfende Dritte⁵⁰. Prüfende Dritte sind Berufsgruppen, die der Berufsaufsicht unterliegen und daher eine Compliance-Position einnehmen. Im Rahmen der *Überbrückungshilfen* konnten Unternehmen nur über prüfende Dritte einen Zuschuss beantragen. Hierfür mussten sich diese auf der Verfahrensplattform registrieren. Bereits bei Registrierung erfolgte ein Abgleich mit dem Berufsregister.



Digitale Verfahrensplattform

Nach den zügig eingeführten *Soforthilfen* und der sich weiterentwickelnden Corona-Pandemie wurde deutlich, dass weitergehende Unterstützungsleistungen für eine größere Zielgruppe von Unternehmen erforderlich sein würden.

Aus dieser Notwendigkeit heraus entstand das bisher größte Digitalisierungsprojekt der Bundesregierung.

Mit einer einheitlichen digitalen Antrags- und Verfahrensplattform sollten Anträge vorgeprüft und sortiert, eine Austauschmöglichkeit mit den Zuschussempfängern bzw. deren prüfender Dritte geschaffen und die Bescheidung und Abrechnung im gleichen Fachverfahren ermöglicht werden. Weiterhin sollte die Plattform allen rechtlichen und datenschutzrechtlichen Vorgaben der Europäischen Kommission entsprechen.

Die Plattform wurde während der Pandemie stetig weiterentwickelt, dies erfolgte parallel zur Konzeption der weiteren Programmlinien. Erstmals wurde die Plattform für die *Überbrückungshilfen* eingesetzt.

Die Plattform konnte je nach Programmlinien von prüfenden Dritten (*Überbrückungshilfen*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen*) im Auftrag der Antragstellenden oder von Direktantragstellenden (*außerordentliche Wirtschaftshilfen*, *Neustarthilfen*) verwendet werden.

Zunächst mussten sich entweder prüfende Dritte oder Direktantragstellende mithilfe eines ELSTER-Zertifikats identifizieren. Anschließend konnten über die Plattform Anträge

⁴⁹ siehe [Überbrückungshilfe Unternehmen - Startseite](#).

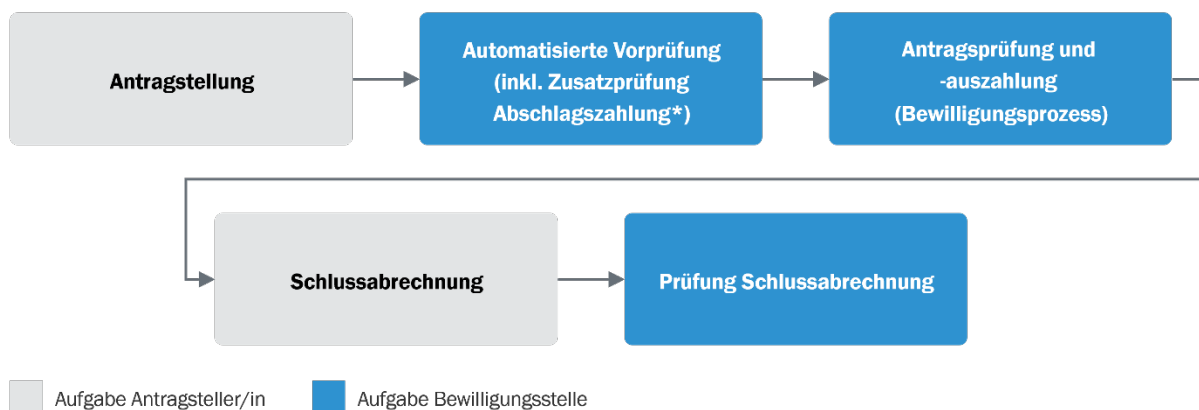
⁵⁰ Berufsgruppen, die als prüfende Dritte zugelassen waren: Steuerberaterinnen und Steuerberater, Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüferinnen und Buchprüfer sowie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte.

gestellt werden. Diese wurden über eine Schnittstelle mit dem jeweiligen Finanzamt überprüft. Neben Unternehmensdaten wurde auch die Förderhöhe geprüft. Je nach Programmlinie und Höhe der beantragten Fördersumme erfolgte eine Abschlagszahlung (*Überbrückungshilfen, außerordentlichen Wirtschaftshilfen*) oder eine Direktauszahlung (*außerordentlichen Wirtschaftshilfen, Neustarthilfen*). Anschließend erfolgten eine automatisierte Prüfung und die Einordnung des Antrags in die vier Rollen Genehmiger, Begutachter, Experten und Betrugsprävention. Je nach Zuordnung wurde der Antrag manuell unterschiedlich tief geprüft, ehe eine Bewilligung oder Ablehnung erfolgte.

Die Plattform wurde von einigen Ländern zudem für die Abwicklung der *Härtefallhilfen* mit spezifischen weiteren Anwendungen eingesetzt.

Im nachfolgenden Kapitel werden die wesentlichen Prozessschritte zur Umsetzung der *Überbrückungshilfen* skizziert.

Abbildung 33: Prozess zum Antrags- und Rückmeldeverfahren in der Programmlinie *Überbrückungshilfen* (Kurzdarstellung)



*Zusatzprüfung durch PwC, Abschlagszahlung durch BAFA

Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

In die Umsetzung der Programmlinie waren eine Vielzahl an Akteure eingebunden:

- Antragstellende über prüfende Dritte,
- BMWK, welches die Verfahrensplattform bereitstellte und die bundesweite Entwicklung der Antragszahlen und Auszahlungsvolumina überwachte,
- die Bewilligungsstelle des jeweiligen Landes, die für die Bearbeitung und Bescheidung zuständig war,
- INIT, als Betreiber der Plattform
- Service-Hotlines für prüfende Dritte und Direktantragstellende,

- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), zuständig für die Auszahlung der Abschlagssumme sowie
- prozessunterstützende Dienstleister.

i

Förderale Zuständigkeiten

Bei den *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* handelt es sich um Förderprogramme des Bundes, die mithilfe der digitalen Verfahrensplattform des Bundes umgesetzt wurden. Die Anträge gingen über die vom BMWK bereitgestellte Verfahrensplattform ein und wurden direkt in das sogenannte Fachverfahren auf Landesebene zur Prüfung und Bescheidung geleitet.

Bundeszuständigkeit

- Konzeptionelle Entwicklung der Förderprogramme
- Begleitung der Entwicklung, Umsetzung und Durchführung der digitalen Verfahrensplattform
- Auszahlung der Abschlagszahlungen (BAFA)
- Haushalt und Haushaltsmittel

Länderzuständigkeit (übertragen an die Bewilligungsstellen)

- Durchführung der Fachverfahren, u. a.
 - Vorprüfung
 - Antragsprüfung
 - Bescheidung
 - Auszahlung der (restlichen) Fördersumme
 - Schlussabrechnung.
 - Rückforderung

1. Automatisierte Vorprüfung inklusive Zusatzprüfung, Abschlagszahlung

Den Beginn des Prozesses stellte die Antragstellung durch einen prüfenden Dritten dar. Die Anmeldung auf der digitalen Verfahrensplattform erfolgte mithilfe einer Identifizierungsnummer, z. B. der Steuer-ID. Im Rahmen der digitalen Antragstellung wurden alle relevanten Informationen des Unternehmens sowie die Nachweise zu den Umsätzen im Referenzzeitraum und Förderzeitraum und Fixkosten im Förderzeitraum manuell eingetragen bzw. mithilfe einer entsprechenden Schnittstelle aus den jeweiligen Steuerprogrammen automatisiert übertragen. Anschließend berechnete das Programm den prognostizierten Umsatzeinbruch und damit die Förderberechtigung für jeden Fördermonat automatisch.

Nach der Antragstellung wurden die Unterlagen auf der Verfahrensplattform entlang definierter Kriterien mithilfe eines Abgleichs mit den Finanzamtsdaten geprüft.

Diese Vorprüfung sollte wesentlich dazu beitragen, Betrugsversuche zu vermeiden. Sie konnte zwei Ergebnisse hervorbringen:

- Bei positivem Prüfergebnis erfolgte eine durch das BAFA in Auftrag gegebene automatisierte Abschlagszahlung i. H. v. 50 Prozent der beantragten Fördersumme, höchstens jedoch 100.000 Euro für einen Fördermonat.
- Bei negativem Prüfergebnis wurde der Antrag ohne automatische Abschlagszahlung zur manuellen Prüfung in das Fachverfahren der Bewilligungsstellen weitergeleitet.

Manuelle Zusatzprüfung

Betrug die Abschlagszahlung mehr als 50.000 Euro oder die Gesamtfördersumme mehr als 400.000 Euro, erfolgte eine manuelle Zusatzprüfung durch einen Dienstleister, der den Antrag auf weitere Kriterien prüfte:

- Vollständigkeit und Plausibilität des Antrags
- Identität des Unternehmens
- Gründungsdatum
- Unternehmensverbund
- Umsatzzahlen

Sofern die Zusatzprüfung durch den Dienstleister weiterhin ohne Auffälligkeiten blieb, erfolgte ebenfalls eine automatisierte Auszahlung der Abschlagssumme. Wenn sich in der automatisierten Vorprüfung oder in der Zusatzprüfung Auffälligkeiten zeigten, gelangte der Antrag ohne Abschlagszahlung in die manuelle Prüfung in den Bewilligungsstellen.

Antragsprüfung und -auszahlung (Bewilligungsprozess)

Alle Anträge wurden im Rahmen der automatisierten Vorprüfung mithilfe eines Prüfindex und zugehörigen Kriterien bewertet. Entlang der Prüfkriterien erfolgte die Berechnung eines Scores. Je nach Score wurden die Anträge den vier Prozessrollen *Genehmiger*, *Begutachter*, *Experte* und *Betrugsprävention* in den zuständigen Bewilligungsstellen zugeordnet. Jede Rolle hatte definierte Prüfroutinen, mit denen die Anträge im Vier-Augen-Prinzip weitergehend bearbeitet wurden. Prüfroutinen heißt in diesem Kontext, dass die Anträge in unterschiedlicher Tiefe detailliert geprüft wurden. Die Kriterien bildeten darüber hinaus die Grundlage für die Kommunikation zwischen den Bewilligungsstellen und prüfenden Dritten.

Je nach Ergebnis der Prüfung ergaben sich zwei Möglichkeiten

- Wenn ein Antrag nach manueller Prüfung durch die Bewilligungsstelle als förderfähig bewertet wurde, erfolgte eine vorläufige Bewilligung oder Teilbewilligung des Antrags und eine Auszahlung oder Teilauszahlung der Fördersumme. Die Höhe der Fördersumme wurde auf Basis einer Prognose berechnet. Aus diesem Grund gab es zunächst eine vorläufige Bewilligung, die im Rahmen der Schlussabrechnung, die auf den tatsächlichen Wirtschaftsdaten beruhte, final bewilligt oder (teil-) widerrufen wurde. Die Auszahlung der Fördersumme erfolgte durch die Länder.
- Wurde ein Antrag als nicht förderfähig eingestuft, erfolgte der Versand eines Ablehnungsbescheids. Wurde bereits eine Abschlagszahlung geleistet, enthielt der Ablehnungsbescheid einen Rückforderungsbescheid. Für diese Antragstellenden endete der Prozess an dieser Stelle. In den Ländern, in denen ein Widerspruchsverfahren nicht zulässig war, konnten Antragstellende klagen.



Begleitende Tätigkeiten:

Mittelauszahlung

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) hatte verschiedene Aufgaben im Zuge der Auszahlung der Fördermittel:

- Das BAFA veranlasste die Auszahlung der Abschlagszahlungen bei der Bundeskasse.
- Das BAFA stellte den Bewilligungsstellen Fördermittel auf Basis von Prognosen der Länder bereit.

Zu viel prognostizierte Mittel wurden an das BAFA zurückgeführt.

Reporting

Das BMWK und die Länder erhielten von INIT ein tägliches Reporting aus der Verfahrensplattform, welches anonymisierte Daten zu Anträgen und Fachverfahren enthielt. Ergänzend folgte monatlich ein zusammenfassendes Reporting des BAFA.

Prüfung Schlussabrechnung

Die Corona-Wirtschaftshilfen wurden vielfach auf der Basis von prognostizierten Umsatzrückgängen und Fixkosten beantragt. Die Förderbedingungen der Corona-Wirtschaftshilfen sahen vor, dass die endgültige Höhe der Billigkeitsleistung anhand der tatsächlich realisierten Geschäftsentwicklung zu ermitteln war. Die Schlussabrechnung war somit notwendig, um einen Abgleich zwischen den ursprünglich beantragten Zuschüssen und denen, die den Antragstellenden tatsächlich zustanden, vorzunehmen. Somit war jedes Unternehmen, welches *Überbrückungshilfe* erhalten hatte, dazu verpflichtet, über den prüfenden Dritten eine Schlussabrechnung für die empfangenen Hilfen einzureichen.

Die Schlussabrechnungen werden in den Bewilligungsstellen manuell geprüft (noch laufend; Stand Januar 2025), einige Länder binden für die Prüfung einen externen Dienstleister ein. Die Prüfung der Schlussabrechnungen kann drei Ergebnisse zur Folge haben:

- Die Höhe der ausgezahlten Fördersumme war angemessen. Unternehmen müssen keine Rückzahlung leisten und erhalten ihren finalen Förderbescheid.
- Die ausgezahlte Fördersumme war zu hoch. Dies wurde als „Überkompensation“ bezeichnet. Unternehmen erhalten einen Rückforderungsbescheid in der entsprechenden Höhe und ihren finalen Förderbescheid.
- Die Höhe der ausgezahlten Fördersumme war zu gering. Unternehmen erhalten eine Nachzahlung und ihren finalen Förderbescheid.

Grundsätzlich endet der Prozess mit dem Bescheid der Bewilligungsstelle, in dem das Ergebnis bekannt gegeben wird. An dieser Stelle sind erneut Widersprüche bzw. Klagen durch die Antragstellenden möglich.



Überbrückungshilfen in Kürze

- Zuschuss als Fixkostenzuschuss
- Einbeziehung prüfender Dritte als Akteure
- Größte Programmlinie der Corona-Wirtschaftshilfen
- Zentrales, bundesweit einheitliches Onlineportal

6.3.3 Außerordentliche Wirtschaftshilfen

Die *außerordentlichen Wirtschaftshilfen*, die sogenannten *November- und Dezemberhilfen*, hatten, im Gegensatz zu den anderen Hilfen, eine beschränkte Zielgruppe⁵¹ und unterstützten daher nur Unternehmen, die direkt oder indirekt von den Schließungsmaßnahmen betroffen waren. Die im finanziellen Umfang recht hohen Mittel, die für die *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* bereitstanden, konnten jedoch über diese zwei Monate hinweg nicht länger zur Verfügung gestellt werden. Ab Januar erfolgte die finanzielle Unterstützung der Unternehmen durch die *Überbrückungshilfen III* und die *Neustarthilfe*.

Auch dieser Prozess wurde vom Bund konzipiert und über die digitale Verfahrensplattform umgesetzt. Der Bund setzte für die *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* mithilfe einer Verwaltungsvereinbarung die Rahmenbedingungen fest, die Bearbeitung und Administration der *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* oblagen den Ländern.

Die Umsetzung der Programmlinie erfuhr ggü. den bisherigen *Überbrückungshilfen* wesentliche Ergänzungen:

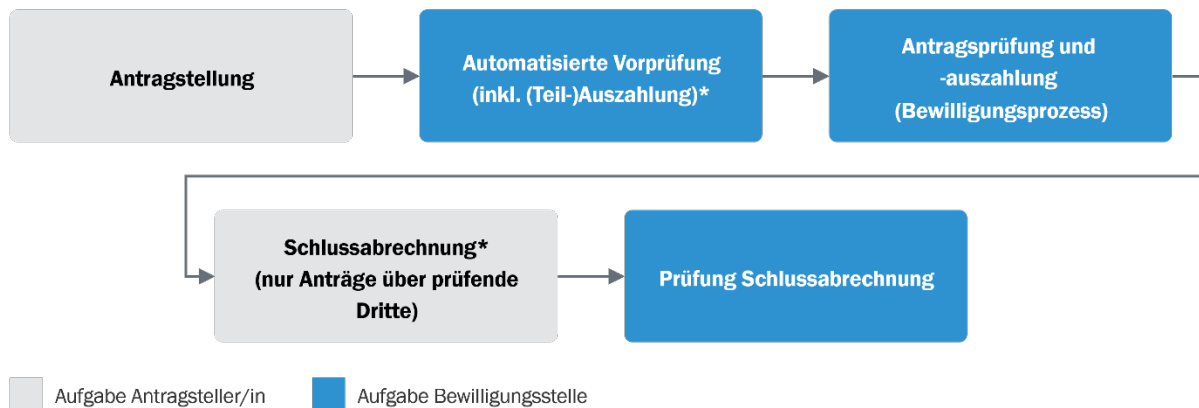
- Erst im Rahmen der *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* wurden die Abschlagszahlungen eingeführt. Dieser Schritt resultierte aus der Notwendigkeit, den vom Lockdown betroffenen Unternehmen kurzfristig Finanzhilfen zur Verfügung zu stellen. Diese sollten vor Auszahlung der Gesamtsumme intensiver geprüft werden, gleichzeitig sollten betroffene Unternehmen die Hilfen schnellstmöglich erhalten.
- Unternehmen und Soloselbstständige, die bis zu 5.000 Euro beantragten, aber zuvor keinen Antrag auf Überbrückungshilfe gestellt und somit keinen prüfenden Dritten hatten, konnten Direktanträge im eigenen Namen mithilfe ihres ELSTER-Zertifikats stellen.
- Unternehmen, die mehr als 5.000 Euro beantragten oder bereits Anträge mit einem prüfenden Dritten gestellt hatten, mussten ihren Antrag zwingend über den prüfenden Dritten einreichen.

Grundsätzlich wurde mit diesem Vorgehen das Ziel verfolgt, den Unternehmen innerhalb weniger Tage finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Während die bis zu 5.000 Euro beantragten Mit-

⁵¹ Im Verlauf der Umsetzung des Förderprogramms wurde deutlich, dass Branchen, die nicht von den Schließungen betroffen waren, wie Dienstleistungen der notwendigen Körperpflege und Taxibetriebe, ebenfalls Anträge stellten und Zuschüsse erhielten. Hierzu erfolgte nachgelagert zum Förderprogramm eine branchenspezifische Überprüfung aller Anträge. Rückforderungsbescheide wurden entsprechend versendet.

tel vollständig ausgezahlt wurden, erhielten diejenigen Unternehmen, die höhere Mittel beantragten, in einem zweistufigen Verfahren zunächst eine Abschlagszahlung. Nach Prüfung des Antrags erfolgte dann die reguläre Auszahlung der verbleibenden Fördersumme.

Abbildung 34: Prozess zum Antrags- und Rückmeldeverfahren in der Programmlinie *außerordentliche Wirtschaftshilfen* (Kurzdarstellung)



*Zusatzprüfung durch PwC, (Teil-)Auszahlung durch BAFA, Direktantragstellende mussten keine Schlussabrechnung stellen

Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024

In die Umsetzung der Programmlinie waren eine Vielzahl an Akteuren eingebunden:

- Antragstellende: entweder als Direktantragstellende oder über prüfende Dritte
- BMWK, welches die Verfahrensplattform bereitstellte und die bundesweite Entwicklung der Antragszahlen und Auszahlungsvolumina überwachte,
- Bewilligungsstelle des jeweiligen Landes, die für die Bearbeitung und Bescheidung zuständig war,
- INIT, als Betreiber der Plattform,
- Service-Hotlines für prüfende Dritte und Direktantragstellende,
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), zuständig für die Auszahlung der Abschlagssumme sowie
- prozessunterstützende Dienstleister.

Im nachfolgenden Kapitel werden die wesentlichen Prozessschritte zur Umsetzung der außerordentlichen Wirtschaftshilfen skizziert.

Automatisierte Vorprüfung inklusive Zusatzprüfung, Abschlagszahlung

Direktantragstellung

Im ersten Prozessabschnitt erfolgte eine automatisierte Vorprüfung entlang definierter Kriterien. Fiel eine Prüfung positiv aus, erfolgten bei Direktantragstellenden automatisiert eine vollständige

Auszahlung der Fördersumme und der Versand des Bewilligungsbescheids. Die Direktauszahlungen wurden auf der Verfahrensplattform ordnungsgemäß dokumentiert, sodass eine Überprüfung der bewilligten Anträge und Bescheide jederzeit möglich war.

Antragstellung über prüfende Dritte

Bei positiver Vorprüfung erfolgte eine Abschlagszahlung von 50 Prozent der beantragten Fördersumme, höchstens jedoch 50.000 Euro je Antragstellenden durch die Bundeskasse, angewiesen vom BAFA.

Bedeutung der automatisierten Prüfung

Die Kurzfristigkeit der Ankündigung des Lockdowns im Weihnachtsgeschäft bedeutete ebenso kurzfristige, nicht durch eigene Geschäftstätigkeit kompensierbare finanzielle Einbußen für zahlreiche Unternehmen. Aus diesem Grund wurden die *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* konzipiert. Aufgrund der zu erwartenden sehr hohen Nachfrage wurden die Auszahlungsmodalitäten in diesem Programm dahingehend geändert, dass Direktantragstellungen möglich waren sowie ebenfalls automatisiert generierte Abschlagszahlung von 50 Prozent geleistet wurden. Nur dadurch konnten Zahlungen sehr zeitnah zur Antragsstellung geleistet werden.

Antragsprüfung und -auszahlung (Bewilligungsprozess)

Direktantragstellung

Gab es im Antrag Auffälligkeiten, wurde der betreffende Antrag manuell durch die jeweilige Bewilligungsstelle geprüft. Verliefe die manuelle Prüfung positiv, erhielten die Unternehmen die entsprechende Fördersumme und den Bewilligungsbescheid.

Antragstellung über prüfende Dritte

Bei Antragstellung durch prüfende Dritte konnte die manuelle Antragsprüfung zwei Ergebnisse zur Folge haben:

- Wenn ein Antrag bewilligungsfähig war, wurde ein vorläufiger Bescheid erstellt und die Fördersumme bzw. bei erfolgter Abschlagszahlung der noch offene Anteil der Fördersumme durch die Bewilligungsstellen (teil)ausgezahlt.
- Wenn ein Antrag nicht bewilligungsfähig war, wurde ein Ablehnungsbescheid, ggf. ergänzt um einen Rückforderungsbescheid bei bereits getätigter Abschlagszahlung, versendet. Grundsätzlich endete der Prozess an dieser Stelle, sofern kein Widerspruch bzw. eine Klage eingereicht wurde.

Prüfung Schlussabrechnung

Direktantragstellung

Eine Schlussabrechnung für Direktantragstellende war nicht vorgesehen. Dies galt sowohl für diejenigen Anträge, die in der automatisierten Vorprüfung positiv beschieden wurden, als auch für Anträge, die manuell geprüft wurden.⁵²

Antragsstellung über prüfende Dritte

Die Erstellung einer Schlussabrechnung war nur für Unternehmen notwendig, die einen Antrag über prüfende Dritte eingereicht hatten. Die Schlussabrechnungen werden in den Bewilligungsstellen im Paket mit den Anträgen der Überbrückungshilfe manuell geprüft (noch laufend; Stand Januar 2025), einige Länder binden für die Prüfung einen externen Dienstleister ein. Die Prüfung der Schlussabrechnungen kann drei Ergebnisse zur Folge haben:

- Die Höhe der ausgezahlten Fördersumme war angemessen. Unternehmen müssen keine Rückzahlung leisten und erhalten ihren finalen Förderbescheid.
- Die Höhe der ausgezahlten Fördersumme war zu hoch. Unternehmen erhalten einen Rückforderungsbescheid in der entsprechenden Höhe und ihren finalen Förderbescheid.
- Die Höhe der ausgezahlten Fördersumme war zu gering. Unternehmen erhielten eine Nachzahlung und ihren finalen Förderbescheid.

Grundsätzlich endete der Prozess an dieser Stelle, sofern kein Widerspruch bzw. eine Klage eingereicht wurde.



Außerordentliche Wirtschaftshilfen in Kürze

- Zuschuss als Kostenpauschale zur Kompensation des Umsatzausfalls für von den Schließungsmaßnahmen (Lockdown) betroffenen Unternehmen im November bzw. Dezember 2020
- Sowohl Direktantragstellung als auch Antragstellung über prüfende Dritte möglich
- Zentrales, bundesweit einheitliches Onlineportal

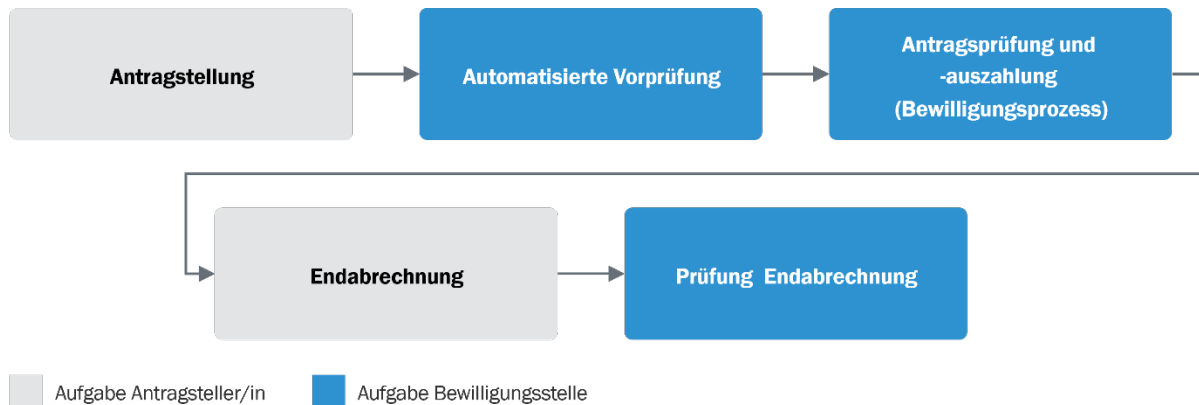
6.3.4 *Neustarthilfen*

Die *Neustarthilfen* wurden als Betriebskostenpauschale konzipiert, um Soloselbstständige zu unterstützen, die hohe coronabedingte Umsatzeinbußen verzeichneten, jedoch nur geringe Fixkosten aufwiesen. Sie waren das zentrale Hilfsangebot für diese Zielgruppe, die aufgrund ihrer Kostenstruktur (keine oder geringe Fixkosten) keine oder kaum Aussicht auf die *Überbrückungshilfen* hatten.

⁵² Die Länder haben Bewilligungen mit Fokus auf Branchen, die grds. nicht antragsberechtigt bzw. Antragstellungen nur in begründeten Fällen berechtigt waren, in einem risikoorientierten Verfahren überprüft, das bereits abgeschlossen ist.

Auch dieser Prozess wurde vom Bund konzipiert und über die Verfahrrensplattform umgesetzt. Der Bund setzte für die *Neustarthilfen* mithilfe einer Verwaltungsvereinbarung die Rahmenbedingungen fest, die Bearbeitung und Bescheidung der *Neustarthilfen* oblagen den Ländern.

Abbildung 35: Prozess zum Antrags- und Rückmeldeverfahren in der Programmlinie *Neustarthilfen* (Kurzdarstellung)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024

In die Umsetzung der Programmlinie waren eine Vielzahl an Akteure eingebunden:

- Antragstellende mit oder ohne prüfende Dritte,
- BMWK, welches die Verfahrrensplattform bereitstellte und die bundesweite Entwicklung der Antragszahlen und Auszahlungsvolumina überwachte,
- Bewilligungsstelle des jeweiligen Landes, die für die Bearbeitung und Bescheidung zuständig war,
- INIT, als Betreiber der Plattform
- Service-Hotlines für prüfende Dritte und Direktantragstellende,
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), zuständig für die Auszahlung der Abschlagssumme sowie
- prozessunterstützende Dienstleister.

Besonderheiten der Programmlinie waren:

- Direktantragstellung (nur für Soloselbstständige) oder Antragstellung über prüfende Dritten
- Abschlagszahlungen wurden nicht vorgenommen. Die Fördersumme wurde nach der automatisierten bzw. manuellen Prüfung teil- oder vollständig innerhalb weniger Tage ausgezahlt.

Im nachfolgenden Kapitel werden die wesentlichen Prozessschritte zur Umsetzung der *Neustarthilfen* skizziert.

1. Automatisierte Vorprüfung

Die Antragsprüfung der *Neustarthilfen* erfolgte über die digitale Verfahrensplattform und mithilfe der definierten Kriterien.⁵³ Wurde hier bereits in der Vorprüfung festgestellt, dass sich rechnerisch kein Zuschuss ergab, wurde eine Antragsstellung nicht zugelassen und bereits mit der Vorprüfung beendet.

Antragsprüfung und -auszahlung (Bewilligungsprozess)

Nach der automatisierten Vorprüfung gab es je nach Ergebnis der Vorprüfung zwei unterschiedliche Prüfverfahren:

- Keine Auffälligkeiten: dann erfolgte eine **(teil-)automatisierte** Antragsprüfung. Die Prüfung des automatisiert erstellten Bescheids konnte aufgrund der automatisierten Vorprüfung effizient gestaltet werden. Gab es auch hier keine Auffälligkeiten, wurde der Bescheid versendet und die Auszahlung⁵⁴ vorgenommen.
- Identifizierte Auffälligkeiten: dann erfolgte eine **manuelle**⁵⁵ Prüfung der Anträge.
 - War diese Prüfung positiv, wurde eine vorläufige Bewilligung versendet und die Auszahlung vorgenommen.
 - War die Prüfung negativ, wurde ein Ablehnungsbescheid versendet. Der Prozess endet an dieser Stelle, es sei denn es wurde ein Widerspruch bzw. eine Klage durch den Antragstellenden eingereicht.

Prüfung Endabrechnung

Unternehmen und Soloselbstständige, die *Neustarthilfen* erhielten, mussten eine Endabrechnung durchführen. Diese wurde automatisiert oder manuell geprüft. Ergab die Prüfung der Endabrechnung, dass ein Zuschuss zu hoch war, erfolgte die Erstellung eines finalen Förderbescheids inklusive einer Rückforderung. Konnte die Förderung bestätigt werden, wurde ein finaler Förderbescheid automatisiert erstellt, manuell kontrolliert, freigegeben und automatisiert versendet. Anschließend endete der Prozess. Widersprüche bzw. Klagen durch die Antragstellenden waren möglich.

i

Neustarthilfen in Kürze

- Sowohl Direktantragstellung als auch Antragstellung über prüfende Dritte möglich
- Zentrales, bundesweit einheitliches Onlineportal
- Zuschuss für Soloselbstständige mit geringen Fixkosten und hohen, coronabedingten Umsatzeinbußen

⁵³ Die hier genannten Kriterien sind in Kapitel 6.3.2 erläutert. Für die drei Förderprogramme *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* galt das gleiche Prüfsystem.

⁵⁴ Anders als in den vorangegangenen Förderprogrammen hat es in den *Neustarthilfen* keine Abschlagszahlungen gegeben.

⁵⁵ Die hier genannten Kriterien können Sie im Kapitel 6.3.2 nachlesen. Für die drei Förderprogramme *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* galt das gleiche Prüfsystem.

6.3.5 Härtefallhilfen

Die Umsetzung der Programmlinie *Härtefallhilfen* erfuhr ggü. den *Überbrückungshilfen* wesentliche Änderungen:

- Die *Härtefallhilfen* wurden hälftig von Bund und Ländern finanziert.
- Weiterhin waren die Länder angehalten, jeden Antrag einzeln zu prüfen, es erfolgte keine automatisierte Bewilligung.
- Die Entscheidung über das Vorliegen einer Härte trafen die Länder, dies konnte im Rahmen einer eigens dafür eingesetzten Härtefallkommission durchgeführt werden.

i

Spezielle Fallkonstellationen

- Unter spezielle Fallkonstellationen fielen z. B. Unternehmen, die für 2019 keine Umsatznachweise aufgrund besonderer Ereignisse, wie Brände, Renovierungen oder in Soloselbstständigkeit lange Krankheiten oder Elternzeiten, nachweisen konnten.
- Schweinehaltende landwirtschaftliche Betriebe, bei denen sich die Corona-Maßnahmen mit anderen wirtschaftlichen Negativ-Einflüssen (Schweinepest, Importstopp wichtiger Abnehmerländer) überlagerten, konnten dank einer Bund-Länder-Abstimmung *Härtefallhilfen* vereinfacht in Anspruch nehmen. Konnte nicht eindeutig nachgewiesen werden, dass Umsatzeinbußen ausschließlich auf die Pandemie zurückzuführen waren, konnten ihre Überbrückungshilfe-Anträge unbürokratisch und schnell in Härtefallhilfe-Anträge umgewidmet werden.

Der Bund setzte für die *Härtefallhilfen* mithilfe einer Verwaltungsvereinbarung die Rahmenbedingungen fest; die Ausgestaltung der *Härtefallhilfen* oblag den Ländern. Im Rahmen der Analyse der Prozesse aller Programmlinien wurden zwei Länder intensiver betrachtet, deren Härtefallprozesse nachfolgend aufgezeigt werden.

Die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale der *Härtefallhilfen* in den Ländern stellten folgende Bereiche dar:

- Subsidiarität⁵⁶
- Existenzbedrohung
- Unter- und Obergrenzen

Betrachtet wurden Niedersachsen und Sachsen. Nachfolgend werden zunächst die unterschiedlichen Handhabungen der Zugangsvoraussetzungen in beiden Ländern erläutert, anschließend erfolgt die Darstellung der Prozesse.

⁵⁶ Subsidiarität; subsidiär: unterstützend, Hilfe leistend.

Subsidiarität

In Sachsen war die Subsidiarität so angelegt, dass im Zeitraum, in dem *Härtefallhilfen* beantragt und ausgezahlt wurden, auch weitere Hilfen in Anspruch genommen werden konnten. Erhielten Unternehmen im Zeitraum des Härtefallprogramms Zuschüsse aus anderen Förderprogrammen, wurden die Zuschüsse aus den *Härtefallhilfen* ausgesetzt. In Niedersachsen hingegen wurde eine strenge Subsidiarität eingeführt, sodass Unternehmen, die *Härtefallhilfen* erhielten, in diesem Zeitraum keine weiteren Hilfen beantragen durften.

Existenzbedrohung

Sachsen nahm eine Bedrohung der wirtschaftlichen Existenz an, wenn ohne die *Härtefallhilfen* eine Insolvenzanmeldung aufgrund einer Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung absehbar nicht abgewendet werden konnte. Niedersachsen ging dann von einer pandemiebedingten besonderen Härte aus, wenn andere Hilfsprogramme des Bundes und der Länder nicht in Anspruch genommen werden konnten.

Unter- und Obergrenze

Grundsätzlich waren die *Härtefallhilfen* für Antragstellung mit einer Maximalhöhe von 100.000 Euro vorgesehen. Niedersachsen führte eine Ausnahme ein, mit der höhere Unterstützungsleistungen möglich waren, wenn das „Vorliegen eines besonderen landespolitischen Interesses“⁵⁷ bestand. Hier konnten „[...]höhere Billigkeitsleistungen bis zur beihilferechtlich zulässigen Höchstgrenze gewährt werden“. Mitbestimmend über diese Entscheidung war die Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen.

i

Härtefallhilfen in Kürze nach Bundesvorgaben

- Zuschüsse werden hälftig von Land und Bund finanziert.
- Landesspezifische Ausgestaltung des Förderprogramms
- Anträge werden als Einzelfall geprüft.

⁵⁷ Mit politischem Interesse sind Unternehmen gemeint, die stark in der Region verankert sind, vielen Menschen Beschäftigung bieten und wichtiger Partner zahlreicher lokaler Zulieferer und Dienstleister sind. Im Falle von Niedersachsen wurde beispielsweise die Meyer-Werft unterstützt.

Umsetzung der Härtefallhilfen in Niedersachsen

In Niedersachsen waren vier Akteure an der Umsetzung der *Härtefallhilfen* beteiligt, die beauftragten prüfenden Dritte, das BAFA, das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung (MW) sowie die Bewilligungsstellen des Landes.

Im Prozess der *Härtefallhilfen* waren die Prozessschritte Bewilligung und Schlussabrechnung vorgesehen. Der Beginn des Prozesses stellte die Antragstellung durch prüfende Dritte dar. Eine Direktantragstellung war in Niedersachsen nicht vorgesehen. Für die Antragstellung wurde eine Plattform entwickelt, die auf den Bausteinen der digitalen Verfahrensplattform für die Förderprogramme der Corona-Wirtschaftshilfen beruhte.

1. Bewilligungsprozess

Die formelle und materielle Antragsprüfung erfolgte durch die Bewilligungsstelle. Zunächst wurden die Unterlagen auf formale Vollständigkeit geprüft. Waren die Unterlagen nicht vollständig, wurden weitere Unterlagen nachgefordert. Bei Bedarf wurde Kontakt zu den prüfenden Dritten aufgenommen. Anschließend erfolgte die materielle Prüfung. Bei einem Antragsvolumen über 100.000 Euro wurde unter Beteiligung des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung insbesondere das erhebliche politische Interesse geprüft.

Waren Anträge nicht förderfähig, wurden Ablehnungsbescheide versendet. Gegen Ablehnungsbescheide konnte im Rahmen des Widerspruchs- und Klageverfahren vorgegangen werden. Im Rahmen des Verwaltungsverfahrens wurde die jeweilige Entscheidung überprüft und ggf. korrigiert. Bei Förderwürdigkeit des Antrags wurde bewilligt und die Fördersumme, die sich hälftig aus Bundes- und Landesmitteln zusammensetzte, ausgezahlt. Bescheid und Erhalt von Mitteln setzten zudem eine verpflichtende Schlussabrechnung voraus.

2. Schlussabrechnung

Der Gesamtprozess der Schlussabrechnungen ist noch nicht beendet (Stand Januar 2025).

Die Härtefallkommission in Niedersachsen hatte die Aufgabe, sowohl die Förderrichtlinie als auch die Entwicklung des Förderprogramms zu beraten und ggf. Änderungen in der Umsetzung vorzunehmen. Es erfolgte keine Prüfung einzelner Anträge durch die Härtefallkommission.

Förderzeitraum

November 2020 bis September 2021

Umsetzung der Härtefallhilfen in Sachsen

Sachsen verdeutlichte im Rahmen des Fachgesprächs den deutlich höheren Bearbeitungsaufwand bei den *Härtefallhilfen* gegenüber den anderen Programmlinien. Der Grund lag in der intensiven Einzelfallprüfung, die bereits mit mindestens einem Vorgespräch vor Antragstellung und weiteren nach der Antragstellung verbunden waren. Aufgrund der sehr detaillierten Prüfung der eingereichten IST-Zahlen wurde auf eine Schlussabrechnung verzichtet. In Sachsen waren als Akteure an der Umsetzung der *Härtefallhilfen* die beauftragten prüfenden Dritten, das BAFA, die Härtefallkommission und die Bewilligungsstellen beteiligt.

3. Bewilligungsprozess

Die Antragsberechtigung der Unternehmen wurde vor Antragstellung in einem intensiven Austausch zwischen den prüfenden Dritten und Bewilligungsstellen vorgeprüft. Hierzu gab es mindestens ein gemeinsames Vorgespräch. Die Anträge konnten nur digital eingereicht werden. Dies erfolgte ebenfalls auf der bundesweiten digitalen Verfahrensplattform, für die spezifische Bausteine für die *Härtefallhilfen* konzipiert wurden (dies erfolgte im Auftrag von 14 Ländern).

War der Antrag eingereicht und die bzw. der Antragstellende von der Bewilligungsstelle als grundsätzlich antragsberechtigt eingeschätzt, wurden die Unterlagen auf Vollständigkeit geprüft. Fehlten Unterlagen, erfolgte ein erneuter Austausch mit dem prüfenden Dritten, bis alle Unterlagen vollständig waren. Anschließend wurde die Förderfähigkeit eines Antrags intensiv geprüft. Hierzu erfolgte eine Belegprobe auf Basis tatsächlicher Unternehmenszahlen. Da es sich hierbei um IST-Zahlen und keine Prognosen handelt, hat Sachsen von einer Schlussabrechnung abgesehen.

Nach der Prüfung kann es zwei Ergebnisse geben: ein Antrag war förderfähig oder nicht förderfähig. Für förderfähige Anträge wurde ein Prüfbericht erstellt. Alle Anträge, unabhängig von der Entscheidung, wurden – mit der Möglichkeit eines Votums – der Härtefallkommission zur finalen Entscheidung vorgelegt. Die Härtefallkommission entschied über die Anträge. Anschließend erhielten Unternehmen ihren Bewilligungsbescheid und die Fördermittel. Erfolgte eine Ablehnung, wurden die betroffenen Antragstellenden zunächst über die anstehende Ablehnung informiert und erhielten im Anschluss den Ablehnungsbescheid. Auch hier war die Einreichung eines Widerspruchs oder einer Klage möglich. In diesen Fällen wurden die Prozesse neu aufgerollt.

Förderzeitraum

Der ursprüngliche Leistungszeitraum des Programms lief vom 01. Juni 2020 bis zum 30. Juni 2021 und wurde durch Änderungsrichtlinien vom 22. Juli 2021, vom 15. Oktober 2021, 07. Januar 2022 und vom 23. März 2022 in mehreren Schritten bis zum

30. Juni 2022 verlängert; die Programmkriterien wurden dabei an die verlängerte Laufzeit angepasst.⁵⁸

6.4 Vollzugskostenerhebung und -beschreibung

Die Vollzugswirtschaftlichkeit wird anhand des Anteils der Vollzugskosten an der Gesamtförder-summe bewertet. Zu den Vollzugskosten werden alle Kosten gezählt, die den Bewilligungsstellen der Länder mit der Umsetzung der Corona-Wirtschaftshilfen entstanden sind. Diese wurden durch eine Kostenerhebung im April 2024 ermittelt. Aufwände für die Konzeption der Wirtschaftshilfen auf Landesebene (Landesministerien) werden nicht erfasst und somit nicht in die Bewertung der Vollzugskosten einbezogen.

Die Kostensystematik erfasste folgende Aspekte:

- Aufwand einzelner Prozessschritte in Minuten
- Personal- und Sachkosten sowie Kosten für externe Dienstleister
- Personal in VZÄ und Aufwand in Stunden für die Jahre 2020 bis 2023.

In der Analyse unterscheiden wir Vollzugskosten der *Soforthilfen* und Vollzugskosten der *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen*. Letztere drei werden gesamthaft betrachtet, da die Mehrheit der Länder die Kosten nicht differenziert nach Programmlinien erfassten. Einen kurzen Überblick gibt es zudem zu den *Härtefallhilfen* sowie den Konzeptionskosten des Bundes.

i

Anzahl Anträge mit Status ausgezahlt oder teilausgezahlt

Die nachfolgende Verwendung der Daten beruht weitestgehend auf den Anträgen mit Status ausgezahlt oder teilausgezahlt. Einzig Abbildung 43 zeigt einmal die aufgehobenen bzw. abgelehnten Anträge und die damit korrespondierende Förderhöhe auf.

Die Vollzugskosten beziehen sich sowohl auf die bewilligten als auch auf die abgelehnten und aufgehobenen Anträge.

Die Daten zu Anträgen, Bewilligungen und Förderhöhe der Programme ÜBH, aWH, NSH sind vom Stand 30.11.2024. Die Daten zu den *Soforthilfen* sind vom Stand 31.12.2024.

⁵⁸ Abschlussbericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz über die Umsetzung der Corona-Härtefallhilfen des Bundes und des Freistaates Sachsen

Überblick über die Fördervolumina und Anträge

Die *Soforthilfen* stellten die erste Programmlinie des Bundes dar.

- Für die Bewertung der Kosten können die Kostenangaben von sechs Ländern herangezogen werden.
- Für ein Land wurden die *Soforthilfekosten* aus den Gesamtkosten extrahiert.
- Einem weiteren Land war es nicht möglich die Gesamtpersonalkosten zu berechnen, sodass nur die Kosten für zusätzliches Personal angegeben wurden. Um die Berechnungen nicht zu verfälschen, finden die Kosten dieses Landes keinen Eingang in die entsprechenden Abbildungen. Die Angaben dieses Landes zur Anzahl Personen, zum Aufwand gesamt und je Prozessschritt werden jedoch entsprechend berücksichtigt.

Der Bund setzte für die *Soforthilfen* in Abstimmung mit den Ländern den Rahmen zur Ausgestaltung und die Höhe der Fördersumme fest. Im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung zu den *Soforthilfen* entwickelten die Länder eigene Richtlinien zur Umsetzung der *Soforthilfen*. Dies ist ein übliches Vorgehen, welches auch im Rahmen anderer Bundesförderprogramme praktiziert wird. Die *Soforthilfen* auf Bundesebene wurden zunächst ohne ein verpflichtendes Überprüfungsverfahren der tatsächlichen Umsatzauffälle konzipiert. In landesspezifischen Regelungen führten die Länder darüber hinaus unterschiedliche Vorgehensweisen ein:

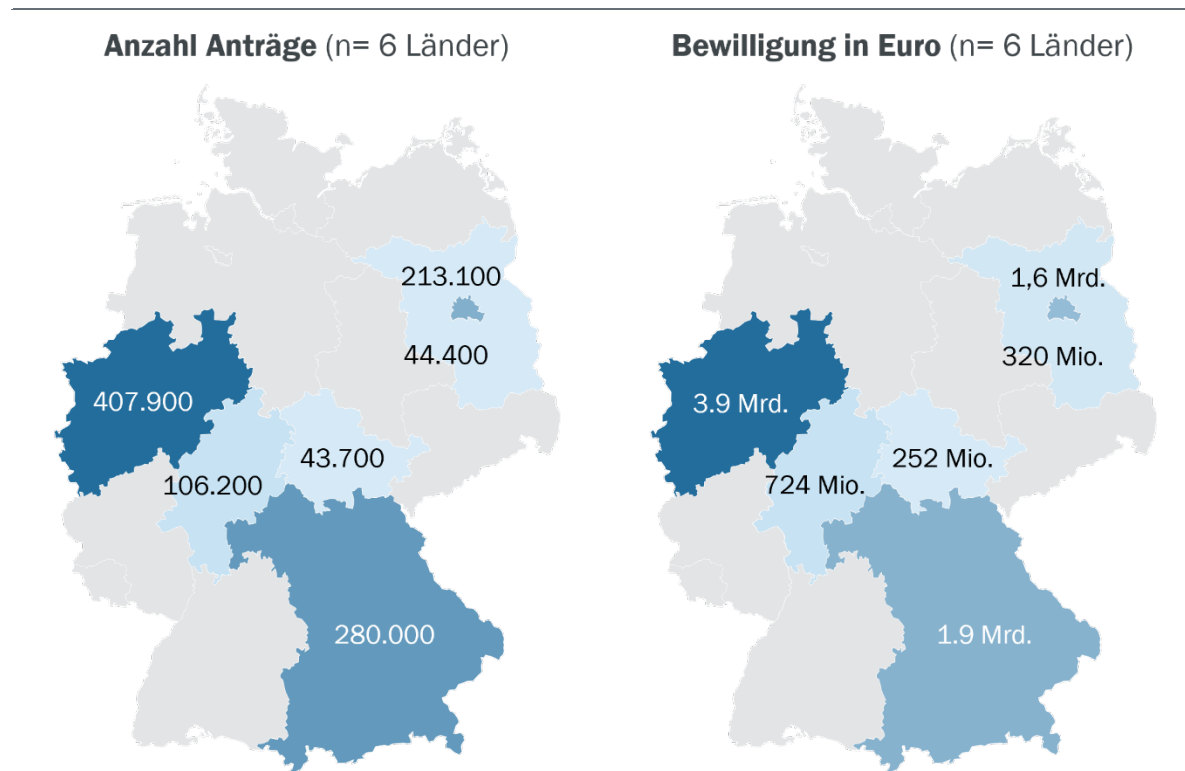
- Hessen entschied sich, die Zuschussempfängerinnen und -empfänger zu verpflichten, ein Selbstüberprüfungsverfahren durchzuführen,
- Nordrhein-Westfalen schüttete bei allen bewilligten Anträgen die jeweils maximale Förderhöhe aus, um den Bewilligungsprozess zu beschleunigen und hatte demnach ebenfalls ein verpflichtendes Rückmeldeverfahren,
- in Berlin und Brandenburg wurden die Zuschussempfängerinnen und -empfänger mit Bitte um Selbstüberprüfung angeschrieben, und es wurde in Berlin ein zehnprozentiges, in Brandenburg ein fünfprozentiges Stichprobeverfahren durchgeführt,
- in Bayern blieb es bei der freiwilligen Selbstüberprüfung sowie bei einer Stichprobenprüfung auf Basis von Daten des Finanzministeriums,
- in Thüringen wurden alle *Soforthilfen*-Anträge geprüft. Zudem wurden alle Zuschussempfängerinnen und -empfänger mit Bitte um Selbstüberprüfung angeschrieben und nachverfolgt, sofern keine eigene Rückmeldung erfolgte.

Da die *Soforthilfen* aus Bundesmitteln finanziert wurden, waren die Länder verpflichtet, dem Bund gegenüber Angaben zu der Fördersumme, den Antragszahlen und den Rückzahlungen zu machen und damit zu einem Monitoring über die vom Bund bereitgestellten Mittel beizutragen. Am 01. Dezember 2020 wurden durch den Bund die Kontrollmaßnahmen der *Soforthilfe* konkretisiert. Die Länder sollten allen *Soforthilfe*empfängerinnen und -empfängern ein Erinnerungsschreiben verbunden mit der Aufforderung der Selbstauskunft zur wirtschaftlichen Situation zu senden und/oder Stichprobenkontrollen durchführen. Ziele waren die Überprüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung der Mittel, eine Rückführung zu viel ausgezahlter Mittel und die Vermeidung von Mitnahmeeffekten. Aufgrund der in den Kontrollen sichtbar gewordenen Überzahlungen wurde in der 4. Änderungsvereinbarung ab Mitte 2023 geregelt, umfassende, verpflichtende Rückmeldeverfahren durchzuführen, sofern diese noch nicht erfolgten. Hierbei handelt es sich um das digitale Rückmeldeverfahren, das derzeit in einigen Ländern noch nicht abgeschlossen ist. Da diese Regelung einen Mehraufwand für Länder und Bewilligungsstellen bedeutete, wurde weiterhin vereinbart, dass die Länder drei Prozent der rückgezahlten Fördersumme

zur Deckung ihrer Kosten einbehalten dürfen. Nicht alle Länder stimmten der Änderungsvereinbarung zu und führten dementsprechend keine verpflichtende Selbstüberprüfung⁵⁹ durch. Im Rahmen der Evaluation erfolgt keine Überprüfung, ob und inwieweit die Kosten der Länder durch den Einbehalt der drei Prozent der rückgeführten Fördersumme angemessen kompensiert wurden.

Die nachfolgende Abbildung stellt die Höhe der Fördersumme der Bewilligungen und die Anzahl der bewilligten Anträge in den sechs untersuchten Ländern dar.

Abbildung 36: Soforthilfe - Anzahl bewilligte Anträge und Höhe Fördersumme der untersuchten Länder
Angaben gerundet.



Quelle: Daten Bewilligungen in Euro: Stand vom 31.12.2024. Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Daten: Anzahl Anträge Stand vom 31.03.2024.

In den Monitoring Daten zu den Soforthilfen wurde die Anzahl bewilligter Anträge erfasst, jedoch nicht die Zahl gestellter Anträge.

Die durchschnittliche Fördersumme in den Ländern liegt zwischen 5.700 Euro (Thüringen) und 9.500 Euro (Nordrhein-Westfalen). Die unterschiedlich hohe Fördersumme spiegelt den Prozess der Antragsprüfung wider. Während in Thüringen die Fördersumme bereits in der Bewilligungsphase geprüft und dadurch teilweise reduziert wurde, erhielten in NRW zunächst alle die für die Größe des Unternehmens höchstmögliche Fördersumme. In Berlin und Brandenburg lag die durchschnittliche Fördersumme bei rund 7.300 Euro und in Hessen bei rund 6.800 Euro. Die

⁵⁹ Mit Ländern, die die 4. Änderungsvereinbarung nicht abschließen, erfolgt eine individuelle Prüfung der durchgeführten Kontrollmaßnahmen und Verständigung mit dem Bund. Es wird im vorliegenden Bericht keine Überprüfung geben, ob der dreiprozentige Anteil der rückgezählten Fördersumme die Vollzugskosten vollständig oder anteilig decken würde. Hintergrund ist, dass die Rückzahlungs- und Prüfprozesse der Länder noch nicht beendet sind und daher weder die Rückzahlungssumme noch die Kosten vollständig sind

sechs untersuchten Länder bearbeiteten gesamthaft ca. 1,09 Mio. Anträge, sodass gut zwei Drittel der Anträge durch sechs Länder bearbeitet wurden.

Abgelehnte Anträge und freiwillig rückgezahlte bzw. rückgeforderte und rückgezahlte Fördersumme

Insgesamt lag das Gesamtvolumen der Förderung in den sechs Ländern bei 8,6 Mrd. Euro. Hier-von wurden entweder freiwillig oder aufgrund der Rückforderung bislang 2,2 Mrd. Euro zurückge-zahlt. Dies entspricht 26 Prozent der Fördersumme und betraf 385.400 Anträge, also rund 33 Prozent der bewilligten Anträge (Stand: 31.03.2024).

Überblick über die Vollzugskosten

Nachfolgend werden die Vollzugskosten, die die Länder mit der Bearbeitung der *Soforthilfen* in den Jahren 2020 bis 2023 aufwiesen, sowie die Plankosten, aufgezeigt.

Die Vollzugskosten setzen sich zusammen aus den:

- Personalkosten,
- Kosten für externe Dienstleister sowie
- weitere Kosten, wie bspw. IT, Rechnungswesen, Büromaterialien.

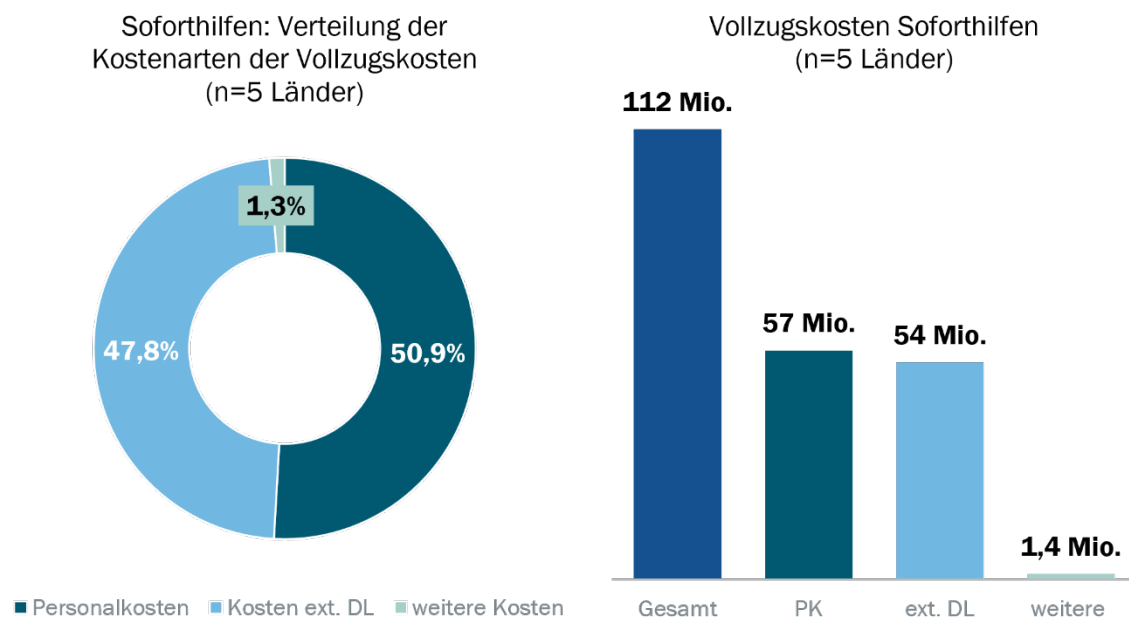
Die Erfassung der Personalkosten bezieht sich auf die Personen, die in den Bewilligungsstellen mit der Antragsbearbeitung und den Kontrollmaßnahmen befasst sind. Kosten für externe Dienst-leister bestehen zum größten Teil aus den Personalkosten externer Dienstleister. Diese wurden von den Ländern zur Bearbeitung von Anträgen und der Kontrollmaßnahmen beauftragt. Weiter-hin wurden Kanzleien beauftragt, die Widerspruchs- und Klageverfahren bearbeiten, sofern diese Tätigkeiten nicht hausintern erfüllt werden können und damit als weitere Kosten gelten. Unter „weitere Kosten“ sind unterschiedliche Kostenpositionen zu verstehen. Hierunter fallen klassi-sche Verwaltungskosten, also Kosten für Controlling, Rechnungswesen oder IT, aber auch weitere Sachkosten. Nicht in allen Ländern konnten hierfür Angaben gemacht werden, sodass davon aus-gegangen werden kann, dass klassische Verwaltungsleistungen kostenseitig in der Regel nicht berücksichtigt wurden bzw. nicht kalkuliert werden konnten. Die weiteren Kosten können dem-nach in den nachfolgenden Abbildungen als nicht vollständig erachtet werden.

Die fünf Länder, für die auswertbare Kostendaten vorliegen, hatten parallel bzw. im Voraus zur Umsetzung der *Soforthilfen* des Bundes jeweils ein eigenes Landesprogramm aufgesetzt. Die Be-arbeitungskosten wurden in der Erhebung nicht differenziert nach Landes- oder Bundespro-gramm angegeben.

Der höchste Anteil der nachstehenden Kosten bezieht sich vor allem auf die Monate März bis Juni 2020. Die Kosten ab 2021 beinhalten bereits Kosten für die Stichproben- bzw. Rückzahlungsver-fahren.

Abbildung 37: Vollzugskosten 2020 bis 2023 der Soforthilfen in fünf Ländern

Angaben gerundet, n=5

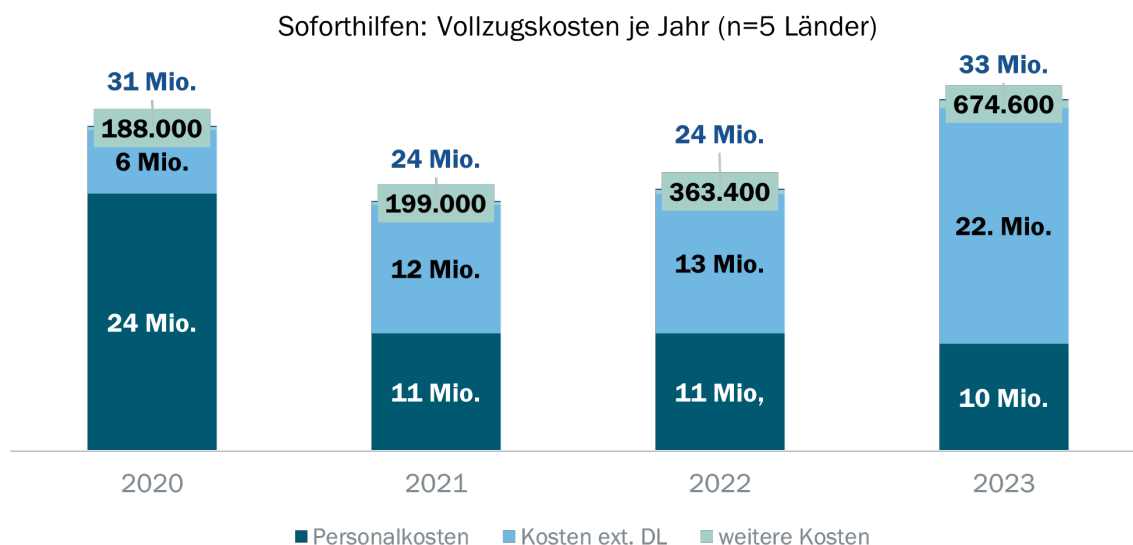


Quelle: Daten der Erhebung 04/2024. Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Die Vollzugskosten verteilen sich nahezu hälftig auf die Personalkosten und die Kosten für externe Dienstleister (Abbildung 37). Der hohe Anteil der Personalkosten generiert sich vor allem daraus, dass die Länder die *Soforthilfen* nahezu parallel zum Pandemiebeginn umsetzen mussten und daher wenig Möglichkeiten hatten, externe Dienstleister mit der Bearbeitung der Anträge zu beauftragen. Erst im Verlauf der Jahre konnte diese vermehrt ausgelagert werden, wie Abbildung 38 zeigt, welche die Kosten differenziert nach Jahr darstellt.

Abbildung 38: Vollzugskosten nach Jahr für fünf Länder (Soforthilfen)

Angaben gerundet



Quelle: Daten der Erhebung 04/2024. Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Abbildung 38 zeigt, wie sich das Verhältnis der Personalkosten zu den Kosten der externen Dienstleister über den Zeitraum der Pandemie verändert. Die hohen Personalkosten im Jahr 2020 lassen sich mit dem Beginn der Pandemie und der damit einhergehenden parallelen Konzeption und Umsetzung der *Soforthilfen* erklären. Da es keine entsprechenden Strukturen gab, auf die zurückgegriffen werden konnte, wurden zunächst interne Mitarbeitende eingesetzt und von ihren regulären Aufgaben entbunden, um die zügige Bearbeitung der *Soforthilfen*-Anträge zu gewährleisten. Bei den hier entstandenen Personalkosten handelt es sich insofern um Opportunitätskosten, da die Personalkosten generell angefallen wären, wenn auch für andere Aufgaben. Zusätzliche Kosten entstanden den Ländern bei der Einbindung externer Dienstleister oder durch die Neueinstellung von Personal. Die deutlich geringeren Vollzugskosten in den Jahren 2021 und 2022 lassen sich mit der andauernden Pandemie und der Bearbeitung der anderen Programmlinien erklären. Erst mit Ausweitung des digitalen Rückmeldeverfahrens 2023 stiegen die Bearbeitungskosten wieder an. Dies zeigt sich insbesondere bei den Kosten für die externen Dienstleister.

Die hier aufgezeigten Kosten beziehen sich auf die Angaben von fünf Ländern. Die Verteilung sieht wie folgt aus:

- Zwei Länder weisen Vollzugskosten für die Jahre 2020 bis 2023 von bis zu 10 Mio. Euro aus, ein Land gibt 14 Mio. und ein Land knapp 23 Mio. Euro an. In einem Land liegen die Gesamtkosten im genannten Zeitraum bei rund 47 Mio. Euro.
- Der Anteil der Personalkosten liegt bei vier Ländern bei 68, 78, 86 und 97 Prozent. In einem Land hingegen liegen die Personalkosten bei 17 Prozent.
- Der Anteil der Kosten für die externen Dienstleister liegt dementsprechend bei vier Ländern zwischen drei und 32 Prozent und bei dem einen Land mit dem geringen Anteil Personalkosten liegen die Kosten für externe Dienstleister bei 82 Prozent.
- Weitere Kosten wurden nahezu nicht angegeben. Dieser Anteil liegt bei etwa einem Prozent.

- Die höchsten Kosten für externe Dienstleister fallen im Jahr 2023 an. Hier sticht insbesondere ein Land mit rund 18,6 Mio. Euro heraus. Bei den weiteren Ländern liegen diese Kosten im gleichen Zeitraum zwischen 86.000 und 2,2 Mio. Euro.

Deutliche Unterschiede zeigen sich auch, wenn die Kosten je Antrag berechnet werden. Der höchste Wert liegt bei 335 Euro je Antrag und der niedrigste bei 96 Euro je Antrag, der Mittelwert bei 173 Euro. Die weiteren Länder liegen bei 107, 115 und 210 Euro je Antrag. Hier ist zu sagen, dass nicht von den höchsten bzw. niedrigsten auf die höchste bzw. niedrigste Anzahl Anträge oder Fördersumme zu schließen ist. Die Kosten je Antrag berechnen sich aus dem Verhältnis der Vollzugskosten zur Anzahl Anträge gesamt. Es handelt sich hierbei nur um die Kosten, die im Zeitraum 2020 bis 2023 angefallen. Die noch ausstehenden Kosten, die Plankosten, wurden für die Ermittlung der Kosten je Antrag nicht berücksichtigt.

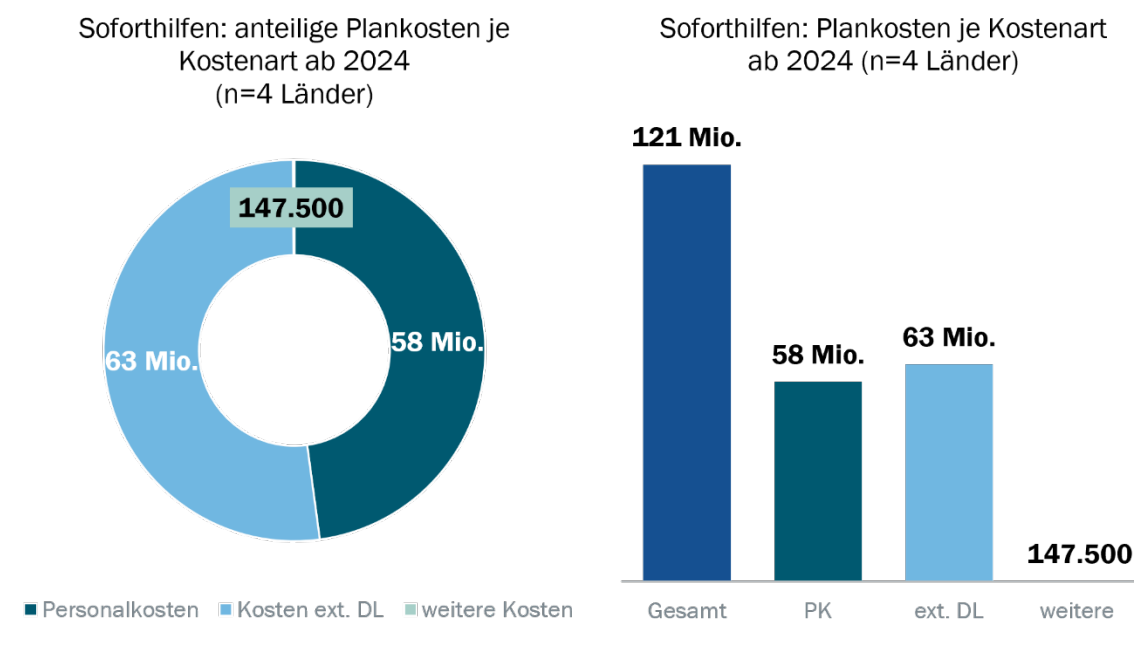
Plankosten

Mit Plankosten sind diejenigen Kosten gemeint, die die Länder für die Jahre ab 2024 kalkulieren, um die ausstehenden Rückforderungen und die Widerspruchs- und Klageverfahren zu bearbeiten. Wie die nachfolgenden Hinweise der Länder verdeutlichen, sind die angegebenen Kosten nicht vollständig. Auch das Jahr, in dem die *Soforthilfen* abgeschlossen werden sollen, variiert deutlich zwischen den Ländern (n=3):

- Ein Land gibt an, die Plankosten lediglich für die Jahre 2024 und 2025 kalkuliert zu haben; darüber hinaus sei es noch nicht möglich, entsprechende Aussagen zu treffen. Die Dauer der Verwaltungsstreitverfahren und noch durchzuführende Rückmeldeverfahren können zeitlich und finanziell noch nicht konkretisiert werden.
- Ein Land rechnet mit der Beendigung des Prozesses im Jahr 2026.
- Ein weiteres Land gibt 2027 an. In diesem Land werden derzeit Ratenzahlungen mit einer Laufzeit von 24 Monaten vereinbart; zudem wird das digitale Rückmeldeverfahren vorbereitet und demnächst gestartet. Für dieses Land liegen geschätzte Gesamtkosten vor, wovon ein Anteil auf externe Dienstleister entfällt, der hier jedoch noch nicht beziffert ist. Der Übersichtlichkeit halber werden diese Kosten den Plankosten Personal zugeordnet.
- Drei von fünf Ländern konnten Plankosten bis Abschluss der *Soforthilfeprozesse* angeben. Ein Land rechnet mit Kosten von 24,2 Mio. Euro, ein Land mit 18,5 Mio. Euro und in einem weiteren Land liegen die geplanten Kosten bei ca. 40,4 Mio. Euro. Ein Land kann die Kosten nicht nach Kostenart differenzieren, sodass hier geplante Gesamtkosten von 38 Mio. Euro angegeben wurden. Diese wurden in der untenstehenden Abbildung vollständig den Personalkosten zugeordnet.

Abbildung 39: Plankosten für vier Länder

Angaben gerundet. n=4



Quelle: Daten der Erhebung 04/2024. Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Die geplanten Kosten in Höhe von 121 Mio. Euro für vier Länder übersteigen bereits zum Erhebungszeitpunkt im April 2024 die Vollzugskosten für die Jahre 2020 bis 2023 der fünf Länder um acht Prozent. Eine mögliche Erklärung leitet sich aus den Antragsprozessen der untersuchten Länder ab. Die Rückmeldeverfahren sind weitaus aufwendiger. So sind neben den freiwilligen Selbstüberprüfungsverfahren auch verpflichtende Verfahren und Stichprobenkontrollen eingeführt worden. In einem Land muss der Rückmeldeprozess nach einem OVG-Urteil für die Zuschussempfängerinnen und -empfänger, die sich bisher nicht zurückgemeldet haben, neu konzipiert und aufgesetzt werden.

- Die geplanten Personalkosten liegen zwischen 1,1 Mio. und 16 Mio. Euro.
- Zwei Länder gaben Kosten von 38 Mio. Euro an. Während ein Land keine Differenzierung nach Kostenart vornahm (in Abb. 38 wurden diese den Personalkosten zugeordnet), rechnet das zweite Land mit 38 Mio. Euro für externe Dienstleister.
- Die geplanten Kosten für externe Dienstleister liegen zwischen acht und 38 Mio. Euro.
- Die weiteren Kosten können entweder nicht prognostiziert werden oder werden gering mit 42.000 und 105.000 Euro eingeschätzt.

Die Länder weisen darauf hin, dass die Kosten zwar in der Kostenerhebung angegeben wurden, es in der Realität jedoch schwierig ist, alle Kosten vorauszusehen. Es werden voraussichtlich noch weitere Kosten auf die Länder zukommen.

Überblick über das Personal und den Aufwand

In der Kostenerhebung wurde neben den Kosten auch das Personal und deren zeitlicher Aufwand erfasst. Hierzu konnten fünf Länder Angaben machen. Es handelt sich bei diesen Personalangaben um Vollzeitäquivalente der Bewilligungsstellen. Der in der Erhebung erfasste Aufwand in Stunden bezieht sich auf das Personal der Bewilligungsstellen in den Jahren 2020 bis 2023.

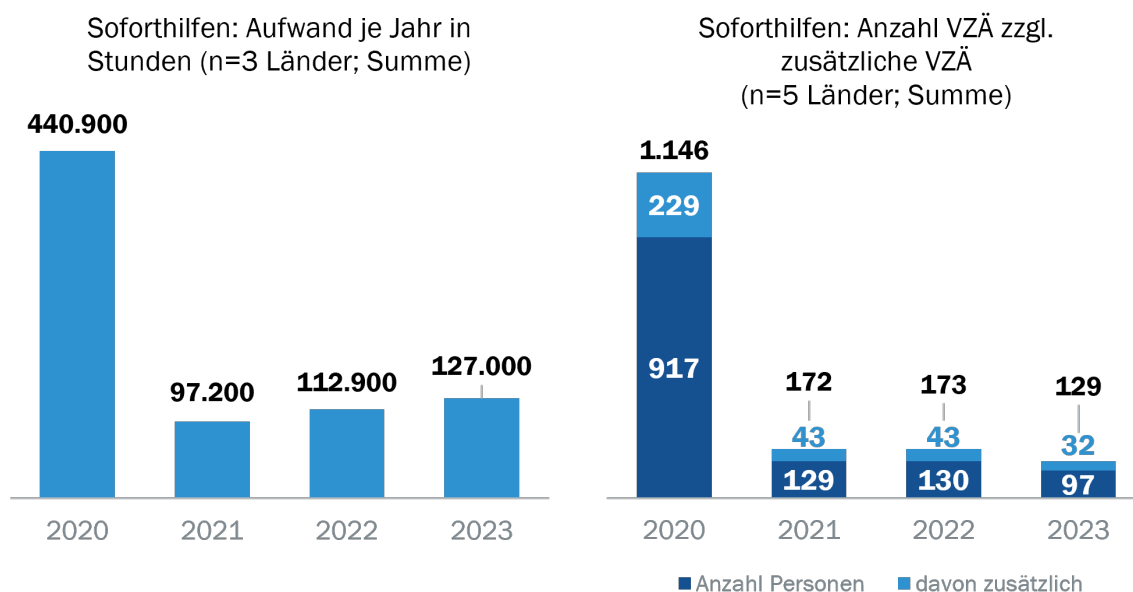
Es wurde nicht erfasst, wie hoch der Personalaufwand der beauftragten externen Dienstleister gewesen ist.

Der Aufwand zur Antragsbearbeitung war den Ländern und Bewilligungsstellen zufolge insbesondere zu Beginn der Programmlinie enorm. Je nach Umsetzung wurde mit den Antragsstellenden persönlich in der Bewilligungsstelle, via Telefon oder E-Mail kommuniziert.

In den untenstehenden Abbildungen ist der Aufwand in Stunden über drei Länder summiert sowie der Anzahl Personen und zusätzlichen Personen gegenübergestellt (Angaben von fünf Ländern). Hier ist zu erkennen, dass insbesondere das Jahr 2020 mit rund 440.900 Stunden im Vergleich deutlich arbeitsaufwendiger war als die nachfolgenden Jahre. Nach 2020 reduzierte sich der Aufwand und die Anzahl involvierter Personen deutlich. Dies spiegelt sich zudem in der Abbildung 38 wider, in welcher die Differenzierung der Kosten dargestellt wird.

Abbildung 40: Aufwand in Stunden und VZÄ in den Jahren 2020 bis 2023 für drei bzw. fünf Länder

Angaben summiert und gerundet. n=3 (Aufwand in Stunden); n=5 (VZÄ)



Anmerkung: Es wurden nur der Aufwand in Stunden und das Personal in den Bewilligungsstellen erfasst. Der Aufwand für externe Dienstleister wurde nicht ermittelt.

Quelle: Daten der Erhebung 04/2024. Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Die Länder konnten unterschiedliche Angaben zum Aufwand (Stunden, VZÄ, Anzahl Personen) machen:

- Der Aufwand der Länder im Jahr 2020 lag zwischen rund 280.000 Stunden, 110.000 Stunden und 52.000 Stunden. In den nachfolgenden Jahren reduzierte sich der Aufwand sichtbar in den Bewilligungsstellen.
- Bei zwei Ländern lagen die Aufwände für die Jahre 2021 bis 2023 insgesamt zwischen 37.000 und 70.000 Stunden.
- Ein Land lag bei zwischen 8.000 und 20.000 Stunden für die Jahre 2021 bis 2023.
- Ein Land kann die Anzahl Personen, jedoch nicht die Anzahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) ausweisen. Im Jahr 2020 waren 400 und in den nachfolgenden Jahren zwischen rund 35 und 80 Personen mit der Umsetzung der *Soforthilfen* befasst. Diese sind in der Abbildung integriert.
- In der Spitze liegt die Anzahl VZÄ bei zwischen 430 und 150 VZÄ. Ein Land gibt an, das Jahr 2020 mit 30 VZÄ bestritten, jedoch auch zwölf zusätzliche Kräfte eingestellt zu haben.
- In den nachfolgenden Jahren arbeiten in der Spitze bis zu 80 VZÄ. am niedrigsten ist die Anzahl VZÄ mit elf VZÄ in einem Land für 2023 angegeben.
- Wird eine durchschnittliche Anzahl Stunden je VZÄ über diejenigen Länder, die Angaben machen konnten, berechnet, sieht der Aufwand je VZÄ wie folgt aus:
 - Ein VZÄ leistete im Jahr 2020 etwa 385 Stunden, im Jahr 2021 etwa 564 Stunden, im Jahr 2022 651 Stunden und im Jahr 2023 983 Stunden. Dies entspricht einer Drittel bis einer halben Stelle je VZÄ.

Aufwand einzelner Prozessschritte

Die Angaben zum Aufwand einzelner Prozessschritte beruhen vor allem auf Schätzungen und Erfahrungswerten. Die Länder sollten zu den nachfolgenden Prozessabschnitten den Aufwand zur Bearbeitung eines Antrags angeben:

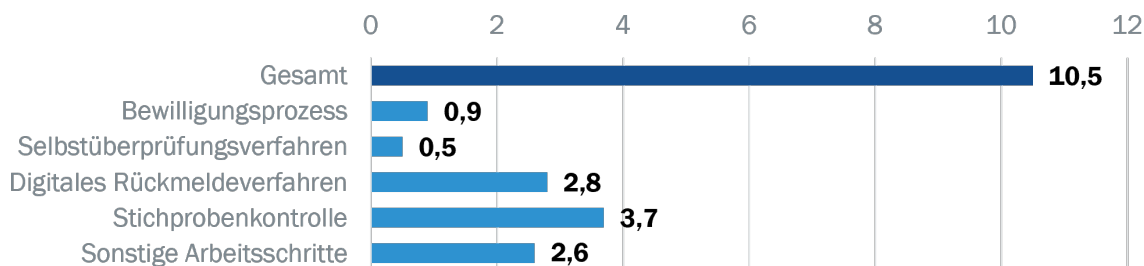
- Bewilligungsprozess
- Selbstüberprüfungsverfahren
- digitales Rückmeldeverfahren
- Stichprobenkontrolle
- sonstige Arbeitsschritte.

Diese Prozessabschnitte sind in den Fachgesprächen mit den Ländern identifiziert worden; jedoch ist der Abschnitt „digitales Rückmeldeverfahren“ nicht für jedes Land relevant.

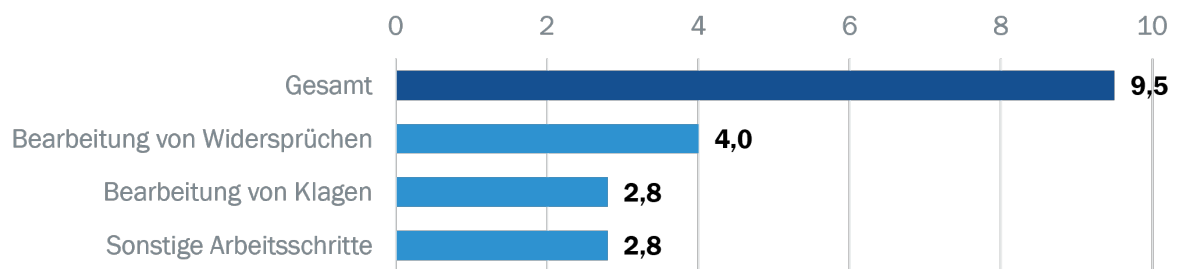
In Abbildung 41 (2. Bild) hingegen wird der Aufwand zur Bearbeitung von Sonderfällen erfasst. Hier war es nicht allen Ländern möglich, zu jeder Kategorie Angaben zu machen. In einem Land waren zudem nur Klagen, jedoch keine Widersprüche möglich, hier fielen Bearbeitungszeiten für die Bearbeitung von „Beschwerdeschreiben“ im Stadium vor der Klageerhebung an.

Abbildung 41: Soforthilfen: Aufwand je Prozessschritt und Bearbeitung von Sonderfällen in Stunden

Soforthilfen: Aufwand je Prozessschritt in Stunden (n=4 Länder)



Soforthilfen: Aufwand je Prozessschritt in Stunden (n=4 Länder)



Quelle: Daten der Erhebung 04/2024. Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Aufgrund der unterschiedlichen Herangehensweisen an die Antragsprüfung und -bewilligung zeigen sich Unterschiede in der Dauer der Bearbeitung.

- Die Dauer des Bewilligungsprozesses variierte zwischen wenigen Minuten und bis zu zwei Stunden,
- der Aufwand für das digitale Rückmeldeverfahren je Antrag wurde zwischen einer halben Stunde und bis zu fünf Stunden kalkuliert, gleiches gilt für die Stichprobenkontrolle.
- sonstige Arbeitsschritte, unter die bspw. die Konzeption von Verfahrensschritten sowie Anfragen und Kommunikation fielen, aber auch Behördenanfragen, Monitoring und Bewilligungen, wurden mit zwischen zwei und vier Stunden je Antrag kalkuliert.

Die Bearbeitung von Sonderfällen, wie Ratenzahlungen, Widersprüchen und Klagen benötigten etwas mehr Zeit. Diese Tätigkeiten wurden nicht für jeden Antrag durchgeführt.

- So wurde die Bearbeitung von Ratenzahlungen mit zwischen drei und acht Stunden geschätzt,
- Widersprüche benötigten bei einer Nennung zwei Stunden, Klagen zwischen zwei und dreieinhalb Stunden bei zwei Nennungen.
- auch die sonstigen Arbeitsschritte, wie Zeugenladungen, administrative Aufgaben, Ermittlungsverfahren, wurden mit zwischen drei und sechseinhalb Stunden angegeben.

Anteil der Vollzugskosten an der Fördersumme

Das zentrale Kriterium zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Corona-Wirtschaftshilfen ist der Anteil der Vollzugskosten an der Fördersumme. Hierzu werden die Vollzugskosten zzgl. der Plankosten für alle 16 Länder prognostiziert und ins Verhältnis zur Fördersumme gesetzt.⁶⁰

Es bleibt zu berücksichtigen, dass es sich hierbei um eine qualifizierte Hochrechnung, jedoch nicht um die realen Kosten handelt. Es ist dennoch davon auszugehen, dass die prognostizierten Gesamtkosten in etwa die tatsächlichen Kosten widerspiegeln. Hierzu wäre eine Erhebung der Kosten für die Umsetzung der *Soforthilfen* in allen Ländern erforderlich.



Qualifizierte Hochrechnung der Gesamtvollzugskosten der Soforthilfen

Die Hochrechnung der Gesamtvollzugskosten beruht auf den Kosten eines Antrags. Hierzu werden die Vollzugskosten und Plankosten je Land summiert und durch die Anzahl Anträge des Landes dividiert. Im Ergebnis liegen Kosten je Antrag im Durchschnitt von 250 Euro vor. Diese Zahl beruht auf einer geringen Datenbasis (Vollzugskosten: n=5; Plankosten n=3). Für die Bildung des Mittelwerts wurden sowohl die Kosten eines Antrags basierend auf den Vollzugskosten als auch auf den Gesamtkosten eines Landes berücksichtigt.

Es zeigt sich eine Kostenspanne von 210 bis 335 Euro je Antrag. Die fünf Länder, deren Kosten berücksichtigt werden konnten, bearbeiteten rund 815.300 Anträge. Dies entspricht mit 47 Prozent knapp der Hälfte der Anträge.

Zur Berechnung der potenziell anfallenden Gesamtkosten, also Vollzugskosten zzgl. Plankosten, wird die bundesweit *bewilligte* Anzahl Anträge (ca. 1,72 Mio.) mit dem Mittelwert der Kosten eines Antrags (=250 Euro) multipliziert. Im Ergebnis stehen 430 Mio. Euro als prognostizierte Gesamtsumme da.

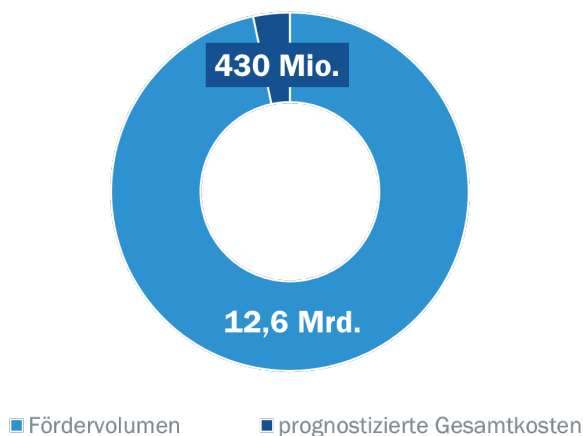
Mit den ab 2023 von elf Ländern mit dem Bund vereinbarten verpflichtenden Rückmeldeverfahren, wurde die Kostenübernahme der Verwaltungskosten in Höhe von bis zu drei Prozent der zurückgeführten Fördersumme in Aussicht gestellt. Da drei der sechs untersuchten Länder nicht an diesem Verfahren teilnehmen und in einem Land die Kosten nicht vollständig, in einem weiteren lediglich anteilig berechnet wurden, wird davon abgesehen, diese Überprüfung durchzuführen.

⁶⁰ Methodik s. Anhang Kapitel 6.4.1

Abbildung 42: Prognostizierte Gesamtkosten (Vollzug- und Plankosten) für die Umsetzung der *Soforthilfen*

Angaben auf Basis der Kosten eines Antrags für alle 16 Länder berechnet.

Soforthilfen: prognostizierte Gesamtkosten (Vollzugs- und Plankosten)



Quelle: Daten der Erhebung 04/2024. Eigene Berechnung.
Daten: Fördervolumen (Bewilligungen in Euro): Stand 31.12.2024.

Unter Berücksichtigung der Plankosten, die für drei Länder und der Vollzugskosten, die für fünf Länder für die Jahre 2020 bis 2023 vorliegen, wurden Gesamtkosten für die Umsetzung der *Soforthilfen* von 430 Mio. Euro prognostiziert. Dies entspricht einem Anteil von 3,41 Prozent der Gesamtfördersumme von 12,6 Mrd. Euro. Diese Zahlen sind unter den genannten Aspekten einzuordnen.

6.4.2 Vollzugskosten der Programmlinien *Überbrückungshilfen*, außerordentlichen Wirtschaftshilfen, *Neustarthilfen*

Die Programmlinien *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* werden in diesem Kapitel gesamthaft abgebildet. Hintergrund ist, dass die meisten Länder die Kosten nicht differenziert für die einzelnen Programmlinien abbilden konnten. Sofern dies in Einzelfällen möglich war, werden diese entsprechend berücksichtigt.

Zunächst erfolgt ein Überblick über die beantragte und ausgezahlte Fördersumme. Anschließend erfolgt ein detaillierterer Einblick, differenziert nach Förderprogrammen.

Diese erste Einordnung unterstützt das Verständnis für die Vollzugskosten der Jahre 2020 bis 2023. Diese werden gesamthaft und je Jahr dargestellt. Zudem werden die von den Ländern genannten Plankosten, also die kalkulierten, aber noch nicht entstandenen Kosten ab Anfang 2024 abgebildet. Diese Kosten fallen weitestgehend für die Bearbeitung der Schlussabrechnungen und der Widerspruchs- und Klageverfahren an.

Anschließend erfolgt ein Einblick, wie viele Vollzeitäquivalente mit der Umsetzung befasst waren, und wie viel Aufwand in Stunden diese im Jahr leisteten. Eine abschließende Darstellung erfolgt durch die Ausweisung der Aufwände je Prozessschritt.

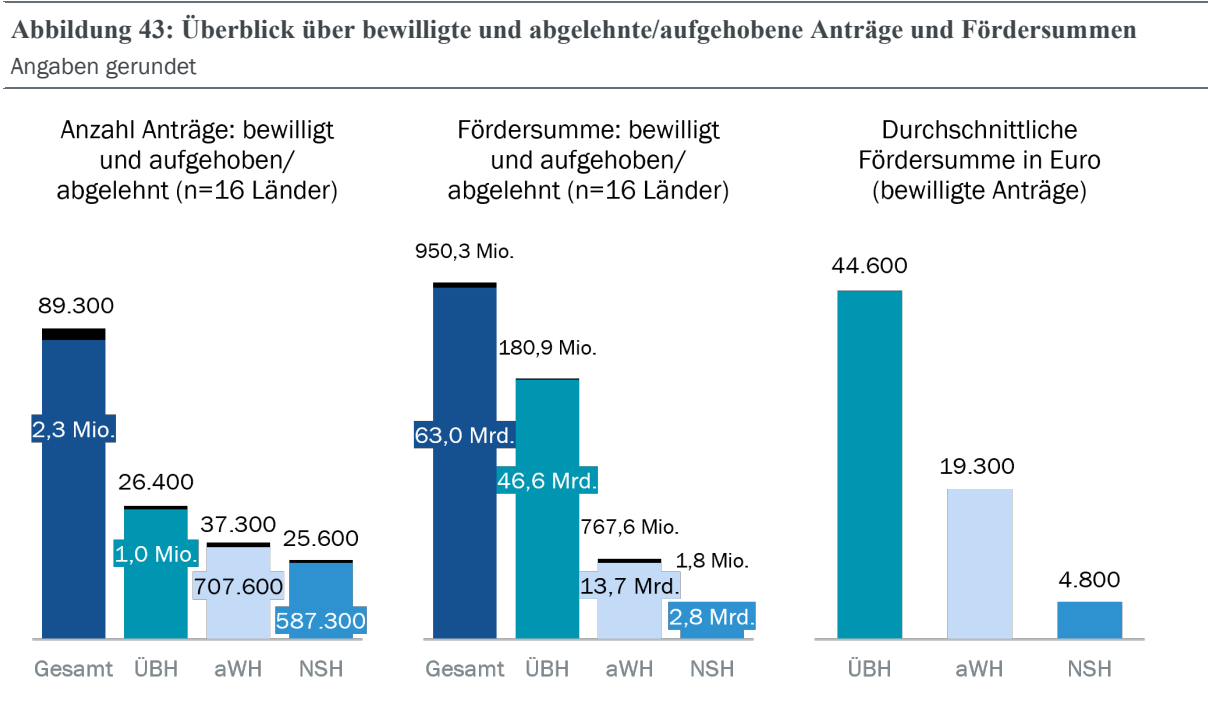
Um zu einer Bewertung des kostenseitigen Aufwands zu gelangen, werden die Gesamtvollzugskosten ins Verhältnis zur Fördersumme gesetzt.

Überblick über die Fördervolumina und Anträge

Bewilligte Fördersumme und Antragszahlen

In den Jahren 2020 bis 2023 sind in den drei Programmlinien *Überbrückungshilfen*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* 63,04 Mrd. Euro in 2,4 Mio. Anträgen bewilligt worden. Hierunter finden sich sowohl Erst- als auch Änderungsanträge. Das ausgezahlte Fördervolumen, das auf diese Anträge entfiel, lag bei rund 950,3 Mio. Euro. Die ausgezahlten, aber abgelehnten Fördersummen, mussten von den Unternehmen zurückgezahlt werden. In der Regel handelt es sich bei diesen Zahlungen um die automatisiert generierten Abschlagszahlungen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt zunächst die Antragszahlen sowie die bewilligte Gesamtfördersumme und die absoluten sowie durchschnittlichen Fördersummen der einzelnen Programmlinien.



Quelle: BAFA-Reporting. Daten Stand 31.03.2024. Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Abbildung 43 verdeutlicht, dass die *Überbrückungshilfen* sowohl im Fördervolumen als auch in der Anzahl beantragter Anträge die größte Programmlinie darstellten. Auf sie entfallen rund 46,6 Mrd. Euro und eine Mio. Anträge. Das entspricht rund 74 Prozent der insgesamt ausgezahlten

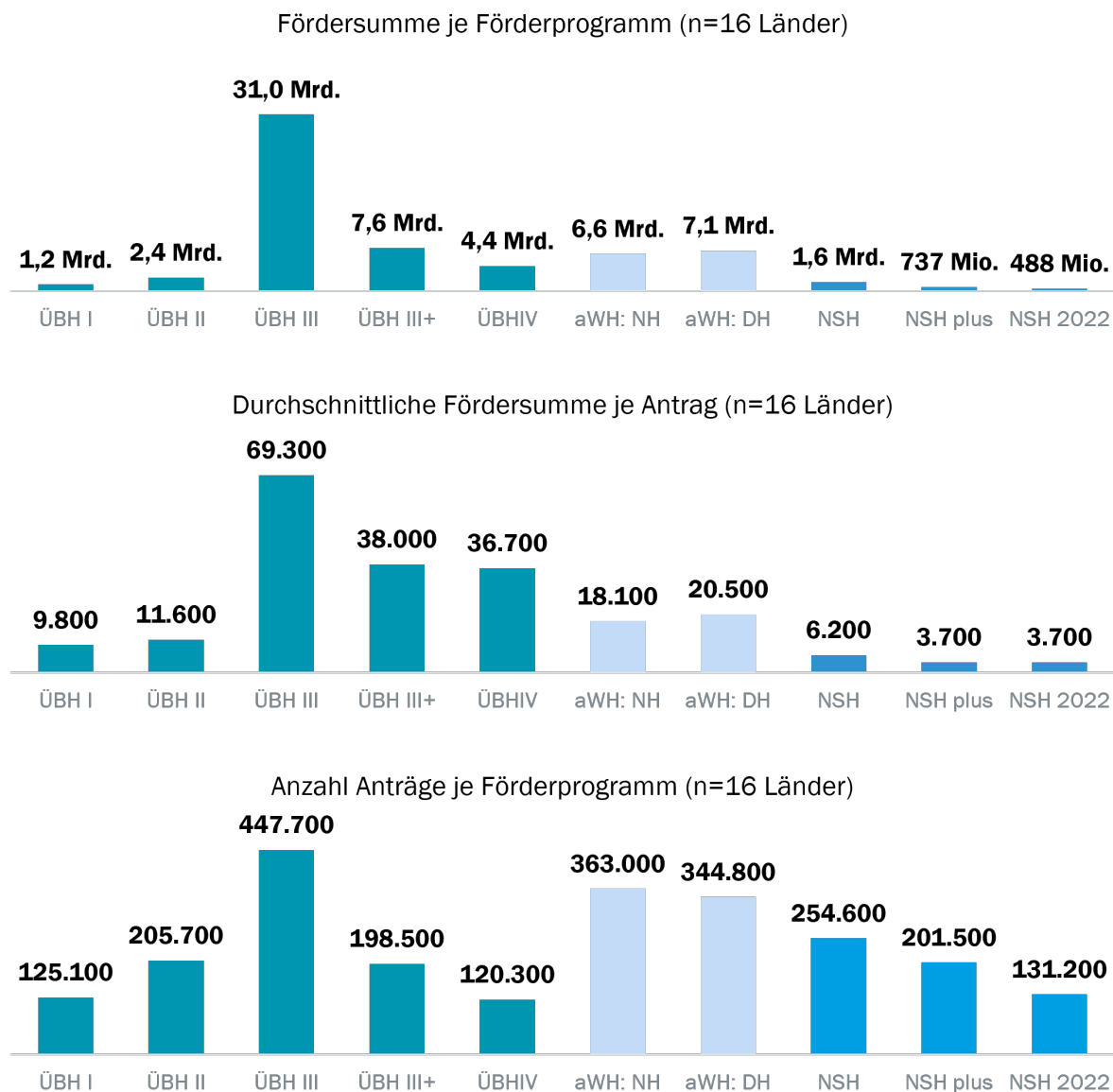
Fördermittel und rd. 46 Prozent aller gestellten Anträge. Im Mittel wurden je Antrag 44.600 Euro ausgezahlt. Die Ablehnungsquote ist deutlich geringer als in den anderen Hilfen.

Auf die *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* entfallen mit 13,7 Mrd. Euro rund 22 Prozent der Gesamtfördersumme und rd. 30 Prozent aller in den Programmen gestellten Anträge. Im Mittel bei der Monate erhielten betroffene Unternehmen 19.300 Euro. Ein deutlicher Unterschied ist sichtbar zwischen den Fördersummen für Direktantragstellende und denjenigen, die über prüfende Dritte ihren Antrag einreichten. Während Direktantragsstellende in Summe 267,4 Mio. Euro erhielten, wurden rund 11,7 Mrd. Euro für Antragstellende mit prüfenden Dritten ausgezahlt. Die durchschnittliche Fördersumme je Antrag bei Direktantragstellenden lag bei 1.570 Euro, ein Antrag über einen prüfenden Dritten lag im Mittel bei 23.800 Euro. Bei den *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* ist sowohl die abgelehnte bzw. aufgehobene Fördersumme als auch die Anzahl abgelehnter bzw. aufgehobener Anträge im Vergleich der drei Förderprogramme mit sechs bzw. fünf Prozent am höchsten.

Die Höhe des Fördervolumens der *Neustarthilfen* belief sich auf anteilig 24 Prozent der Anträge und vier Prozent der Fördersumme. Dies entspricht einer Fördersumme von rund 2,8 Mrd. Euro bei 587.300 Anträgen. Der geringe Anteil an der Gesamtfördersumme begründet sich darin, dass die *Neustarthilfen* in der Förderhöhe begrenzt waren. Die durchschnittliche Fördersumme betrug rund 4.800 Euro je bewilligtem Antrag.

Abbildung 44 stellt die differenzierten Fördervolumen und Antragszahlen je Förderprogramm dar. So wurden im Rahmen der Programmlinie *Überbrückungshilfen* fünf Förderprogramme aufgelegt, im Rahmen der *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* gab es die *November- und Dezemberhilfen* (NH, DH) und in den *Neustarthilfen* gab es ebenfalls drei Förderprogramme. Deutlich wird, dass insbesondere die *Überbrückungshilfe III* das größte Fördervolumen und die meisten Anträge umfasste. Doch auch die *außerordentlichen Wirtschaftshilfen*, die für jeweils einen Monat ausgeschüttet wurden, waren umfänglich. Hier wurden je Fördermonat 6,6 bzw. sieben Mrd. Euro ausgeschüttet, die sich auf bis zu 363.000 Anträge verteilten. Die *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* wurden aufgelegt, um die Unternehmen, die aufgrund der kurzfristigen Schließungsmaßnahmen im November und Dezember mit Umsatzbußen zu rechnen hatten, zu unterstützen.

Abbildung 44: Differenzierte Betrachtung der Fördersumme, Anzahl Anträge und durchschnittliche Fördersumme je Antrag und Förderprogramm



UEH: Überbrückungshilfen; aWh: außerordentliche Wirtschaftshilfen; NSH: Neustarthilfe; DH: November- und Dezemberhilfen.
Quelle: BAFA-Reporting. Daten Stand 31.03.2024. Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Abgelehnte oder nicht bewilligte Anträge

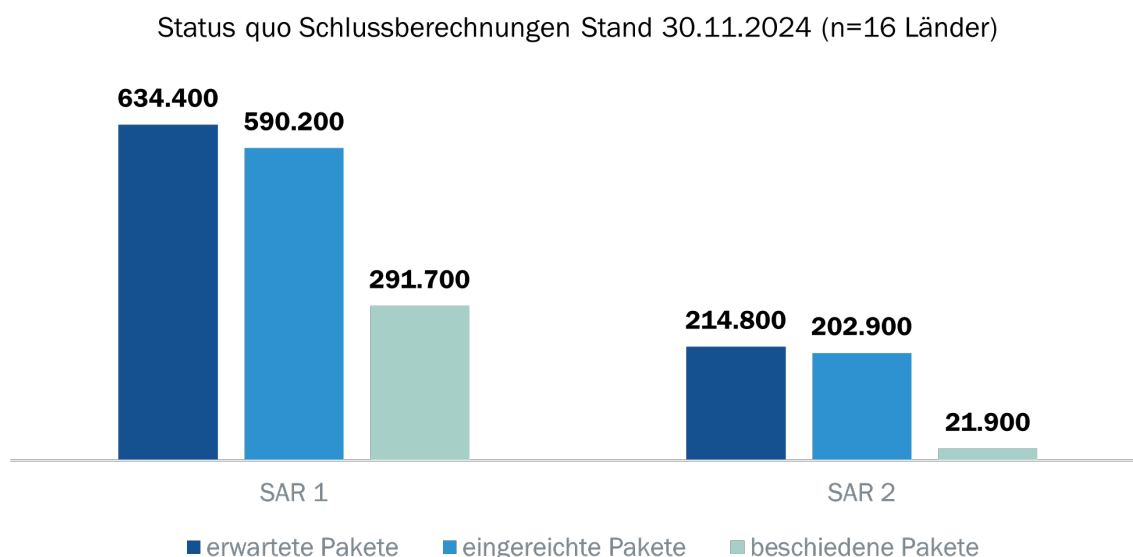
Unternehmen mussten bestimmte Voraussetzungen erfüllen, um eine Förderung zu erhalten. Diese unterschieden sich je Programmlinie und Förderprogramm. Wurde ein Antrag im automatisierten Prozess als anspruchsberechtigt eingestuft, erhielten die Unternehmen eine Abschlagszahlung bzw. die Fördersumme. Erst anschließend erfolgte die manuelle Prüfung durch die Bewilligungsstellen. Im Rahmen dieser Prüfung war es auch möglich, dass Anträge abgelehnt werden mussten. In diesen Fällen mussten betroffene Unternehmen die bereits erhaltenen Fördermittel (Abschlagszahlung) zurückzahlen.

Schlussabrechnungen der Pakete 1 und 2

Die Schlussabrechnungen werden derzeit noch von den Bewilligungsstellen bearbeitet. Die Schlussabrechnungen erfolgen in sogenannten Paketen (Paket SAR 1 und Paket SAR 2). In Paket 1 werden die *Überbrückungshilfen I, II und III* sowie die *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* abgerechnet, in Paket 2 die *Überbrückungshilfen III plus und IV*. Jedes Unternehmen, das eine oder mehrere der genannten Förderprogramme in Anspruch genommen hat, ist verpflichtet eine Schlussabrechnung vorzunehmen. Das Ergebnis der Prüfung der Schlussabrechnungen durch die Bewilligungsstellen gibt Kenntnis darüber, ob die Unternehmen der Höhe nach korrekte, zu hohe oder zu niedrige Förderungen erhielten.

Die Frist zur Einreichung der Schlussabrechnungen endete nach mehrmaliger Verlängerung am 30. September 2024. Die Bescheidung der Schlussabrechnungen befindet sich mit Stand 30. November 2024 derzeit noch in Arbeit. Der Status quo für die Pakete sieht wie folgt aus:

Abbildung 45: Schlussabrechnungen SAR 1 + 2



Quelle: BAFA-Reporting. Daten Stand 30.11.2024. Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Die Einreichungsquote zeigt auf, wie hoch der Anteil der eingereichten Pakete im Verhältnis zur Anzahl der erwarteten Pakete ist. Die Einreichungsquote über alle Länder hinweg liegt bei 93 (SAR 1) bzw. 94 Prozent (SAR 2). Die geringste Einreichungsquote liegt, summiert über beide Pakete, in Berlin bei 85 Prozent, die höchste in Sachsen-Anhalt bei 100 Prozent.

Die Bearbeitungsquote wird anhand von zwei Faktoren gemessen:

- Bearbeitungsquote in Bezug zu den eingereichten Paketen
- Bearbeitungsquote in Bezug auf die erwarteten Pakete

Im Zeitraum September bis November stieg die Anzahl der eingereichten Anträge von rund 458.500 auf 590.200 Anträge und hat sich damit um etwa 20 Prozent erhöht. Die Bearbeitungsquote liegt bei 49 Prozent. Die Gesamtzahl der erwarteten Pakete hat sich leicht reduziert und liegt nun bei rund 634.400 Paketen (zuvor: 643.700 Pakete). Die Einreichungsquote der Anzahl erwarteter Pakete ist im gleichen Zeitraum um 12 Prozent von 34 auf 46 Prozent gestiegen (Stand 30.11.2024).

Im Rahmen der Schlussabrechnungen waren drei Ergebnisse möglich:

- Bestätigung der Förderhöhe
- Nachzahlung
- Aufforderung zur (Teil-)Rückzahlung.

Die Einreichung der Anträge erfolgte auf Basis einer Prognose der Umsätze und Fixkosten. Da bekannt war, dass es eine Schlussabrechnung geben wird, schätzten die Unternehmen ihre Prognose in der Regel eher zu gering oder stellten den Antrag so spät, dass realistische Zahlen bereits vorlagen. Dies zeigt sich auch in der Nachzahlungsquote, die gut 40 Prozent der Unternehmen umfasste. Sie erhielten im Mittel eine Nachzahlung von 3.670 Euro. 32,4 Prozent der Pakete wurden in ihrer ausgezahlten Förderhöhe bestätigt und rund 27,3 Prozent mussten eine durchschnittliche Rückzahlung von 7.880 Euro leisten.

Im Paket 2 müssen etwa 19 Prozent eine Rückzahlung von im Mittel rund 4.670 Euro leisten. 25,7 Prozent erhielten eine Bestätigung der ausgezahlten Fördersumme und rund 55,2 Prozent erhielten eine Nachzahlung von im Mittel rund 2.520 Euro. Insgesamt wurden in den unter Paket 1 und 2 zusammengefassten Programmlinien von den ursprünglich 9,7 Mrd. Euro (SAR 1) bzw. 376 Mio. Euro (SAR 2) 9,5 Mrd. bzw. 388 Mio. Euro in den Schlussabrechnungen bewilligt.

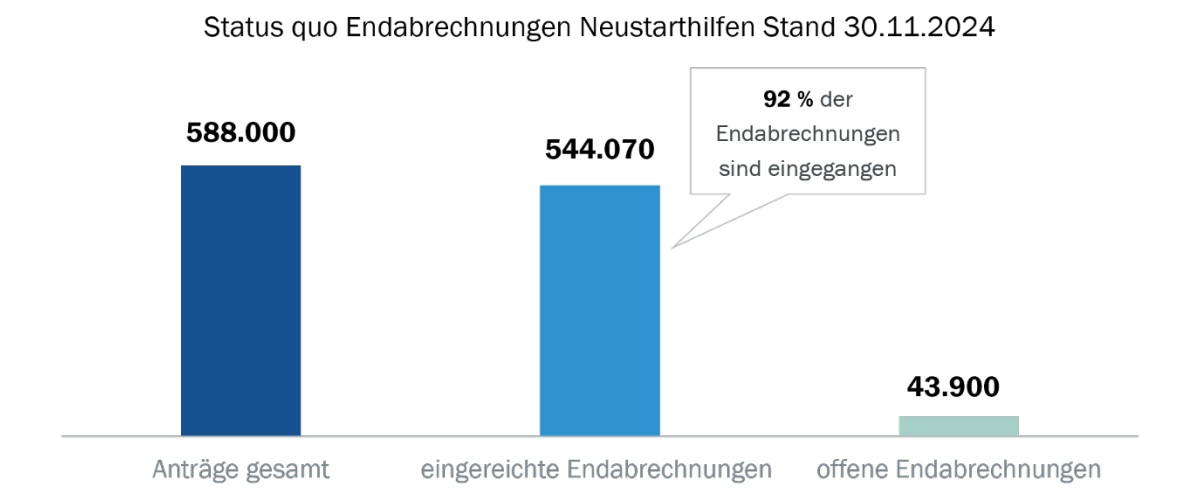
Endabrechnungen Neustarthilfen

Die Endabrechnungen der *Neustarthilfen* erfolgte separat für jeden gestellten Antrag und unterscheidet sich von der Paketabrechnung. Unternehmen und Soloselbstständige, die Mittel beantragten und (teil-)bewilligte Mittel erhielten, waren zur Erstellung einer Selbstüberprüfung verpflichtet. Die Endabrechnungen wurden automatisiert und im Bedarfsfall manuell geprüft.

Von den insgesamt in den *Neustarthilfen* rund 590.000 positiv Anträge beschiedenen Anträgen), sind 544.000 Endabrechnungen eingegangen. 81 Prozent der fälligen Endabrechnungen sind mit Stand 30.11.2024 bearbeitet. Rund 19 Prozent sind noch offen.

Insgesamt wurden rund 2,8 Mrd. Euro ausgezahlt. Von diesen werden Rückforderungen in Höhe von rund 620 Mio. Euro erwartet. Im Mittel zahlten die Antragstellenden rund 2.600 Euro zurück. Der größte Anteil der Antragstellenden, der Anträge und der Fördersumme sowie der durchschnittlichen Rückzahlungssumme liegt im ersten Förderprogramm, den *Neustarthilfen*, das von Januar bis Juni 2021 lief.

Abbildung 46: Endabrechnungen: Einreichungsquote der fälligen Endabrechnungen Stand 30.11.2024
Angaben gerundet



Quelle: BAFA-Reporting. Daten Stand 30.11.2024. Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Überblick über die Vollzugskosten

Das obige Kapitel bietet einen Überblick über die Größenordnung der Fördervolumina und Antragszahlen dreier Programmlinien der Corona-Wirtschaftshilfen. Nachfolgend werden die Vollzugskosten, die die Länder mit der Bearbeitung der Programmlinien in den Jahren 2020 bis 2023 hatten, aufgezeigt. Ein Großteil der Kosten wird der Bearbeitung der Anträge und Bescheidung zugeordnet. Die End- und Schlussabrechnungen waren zum Stand der Kostenerhebung noch nicht abgeschlossen. Diese Kosten sind hauptsächlich als Plankosten abgebildet.

Die Vollzugskosten setzen sich zusammen aus:

- Personalkosten
- Kosten für externe Dienstleister sowie
- weiteren Kosten, wie bspw. IT, Rechnungswesen, Büromaterialien.⁶¹

Kosten für die Konzeption sowie Kosten für die Beschäftigten der Landesministerien sind nicht erfasst (Ausnahme ist das Saarland, in dem das Ministerium die Anträge bearbeitete).

Zum Verständnis der nachfolgenden Abbildungen ist Folgendes zu sagen:

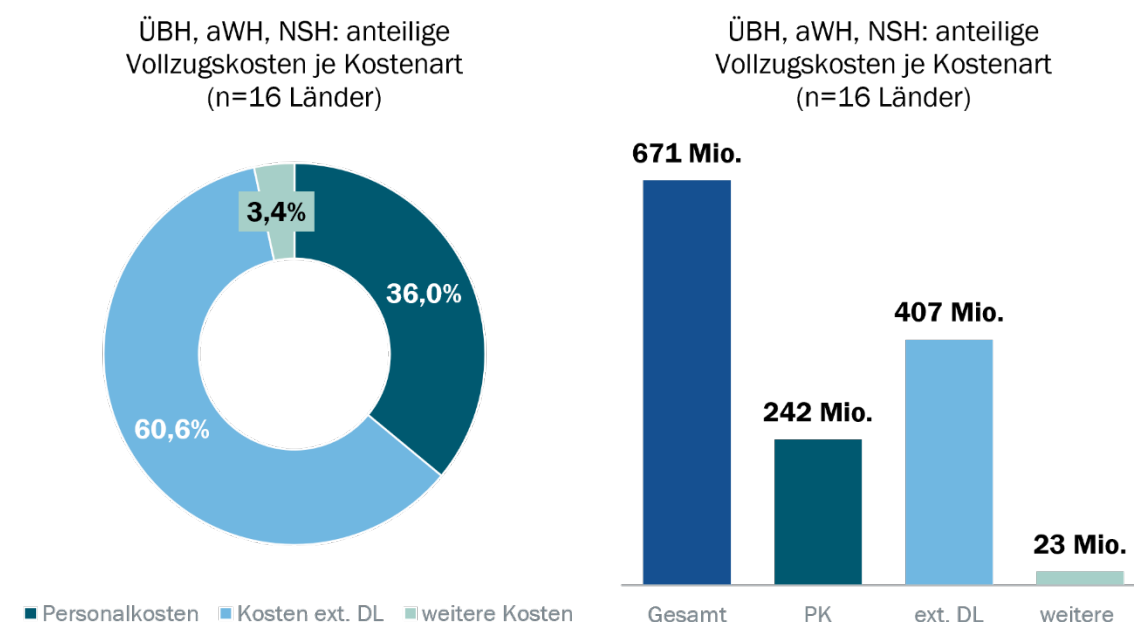
- Alle 16 Länder konnten Kosten angeben.
- Zwölf berufen sich auf tatsächliche Kosten, während vier Länder die Kosten schätzten.
- Bei zwei Ländern sind in den Personalkosten auch weitere Kosten, wie Verwaltungskosten, integriert. Diese werden vollumfänglich den Personalkosten zugeordnet.
- In zwei Ländern wurden die Kosten zur Bearbeitung aller Wirtschaftshilfen gesamthaft erfasst. Für diese wurden die Kosten für die *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* anteilig berechnet.

⁶¹ Erläuterung vgl. Kap. 6.4.1.

- Für ein Land, das mehrere Bewilligungsstellen hatte, wurden die Kosten mithilfe der Angaben zum Gesamtaufwand, zum Personal und zur Eingruppierung hochgerechnet. Kosten für externe Dienstleister wurden nicht prognostiziert, diese wurden gesamthaft vom Land erfasst und in den Berechnungen berücksichtigt.

Abbildung 47: Vollzugskosten: Anteilig nach Kostenarten

Angaben gerundet. n=16



Quelle: Daten der Erhebung 04/2024. Eigene Berechnung und Darstellung Prognos AG 2024.

Die Vollzugskosten für die Jahre 2020 bis 2023 belaufen sich auf rund 671 Mio. Euro. Dabei entfallen gut 60,6 Prozent auf die externen Dienstleister. 36 Prozent wurden als Personalkosten deklariert. Bei den Personalkosten ist zu berücksichtigen, dass viele Beschäftigte der Bewilligungsstellen von ihren regulären Aufgaben entbunden wurden, um bei der Bearbeitung der Wirtschaftshilfen zu unterstützen. Die Personalkosten wären gleichermaßen angefallen, jedoch wurden die regulären Aufgaben nicht mehr bearbeitet. Dies bedeutet, dass die Personalkosten als sogenannte Opportunitätskosten gelten. Die Bewilligungsstellen gaben an, etwa 23 Mio. Euro für weitere Kosten aufgewendet zu haben. Diese erfassen nur zum Teil die Verwaltungskosten der Bewilligungsstellen, sodass hier davon auszugehen ist, dass diese Kosten in der Realität höher waren.

Mögliche Unterschiede in der Verteilung der Kosten auf die Länder zeigen sich am deutlichsten, wenn die Vollzugskosten (ohne Plankosten) je Antrag berechnet werden. So liegt der Mittelwert über alle Länder bei rund 326 Euro Vollzugskosten je Antrag. In den Daten zeigen sich keine Muster⁶², sodass auch ein Ost-West-Vergleich, ein Vergleich nach Bevölkerungsstärke oder Stadtstaaten versus Flächenländer nur wenige Differenzierungen aufzeigte. Die niedrigsten Vollzugskosten mit rund 135 Euro je Antrag liegen in einem der größten und die höchsten Vollzugskosten

⁶² Mit Muster ist gemeint, dass bspw. in einem Ost-West-Vergleich klar erkennbare Unterschiede gesehen werden. Dies ist hier nicht der Fall. Sowohl in den ostdeutschen als auch in den westdeutschen Ländern gibt es sowohl niedrige als auch hohe Kosten je Antrag.

mit über 800 Euro je Antrag liegen in einem der kleineren Länder. Die niedrigsten bzw. höchsten Kosten je Antrag gehen nicht immer einher mit der niedrigsten oder höchsten Anzahl der zu bearbeitenden Anträge. Eine mögliche Erklärung für die unterschiedlich hohen Personalkosten kann an den jeweiligen Gehaltsstrukturen der unterschiedlichen Bewilligungsstellen (Landesbanken, IHK, Regierungspräsidien, Ministerien) liegen.

Definiert man die Kosten der Länder pro Antrag in Hunderter-Schritten, so zeigt sich folgende Verteilung:

- Vier Länder liegen zwischen 130 und 200 Euro je Antrag,
- vier zwischen rund 201 und 300 Euro je Antrag,
- fünf zwischen 303 und 387 Euro je Antrag und
- die weiteren drei Länder weisen Kosten von rund 450, 630 und etwas über 800 Euro je Antrag auf.

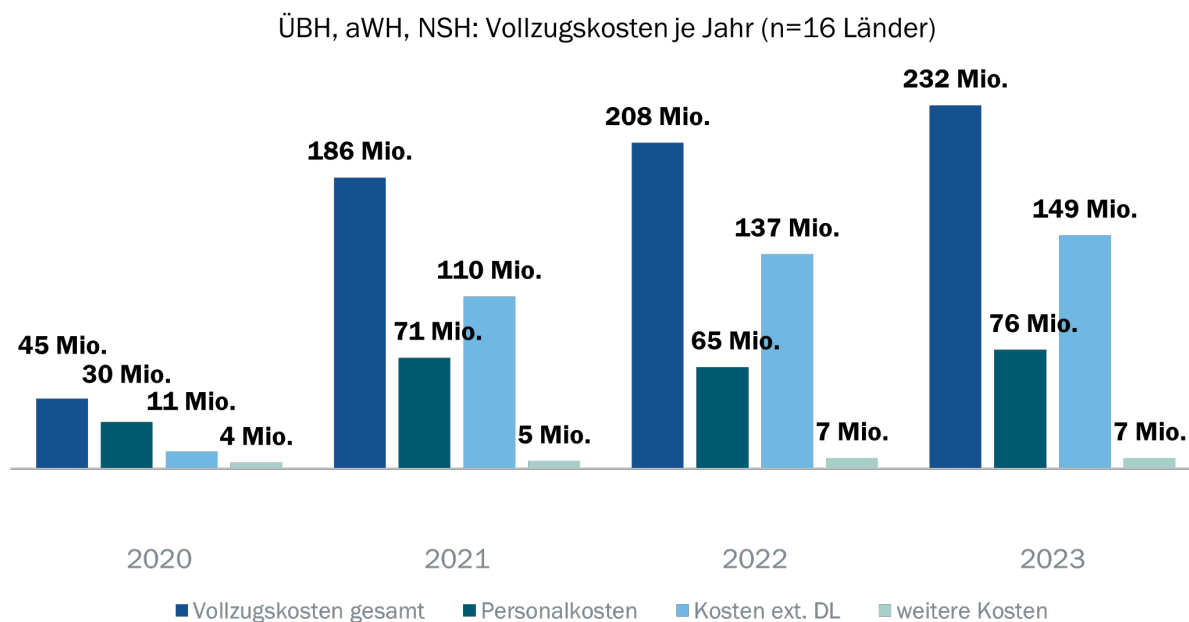
Eine Gruppierung der Länder nach unterschiedlichen Merkmalen ergibt folgendes Bild. Festzuhalten ist, dass auch innerhalb der Gruppen größere Unterschiede auftreten, sodass sich keine eindeutigen Muster ausprägen. Betrachtet werden die durchschnittlichen Kosten je Antrag:

- Ostdeutsche Länder (mit Berlin): 264 Euro, westdeutsche Länder: 364 Euro. Die Höhe der durchschnittlichen Kosten je Antrag steht in keinem kausalen Verhältnis zur Menge der Anträge.
- Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg: 408 Euro,
- die bevölkerungsreichsten Länder Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen: 259 Euro,
- Länder mit zwischen vier und acht Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern, das sind Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen: 263 Euro und
- bevölkerungsarme Länder, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen: 361 Euro.

Nachfolgend werden die Vollzugskosten für die Jahre 2020 bis 2023 unterteilt nach Kostenarten aufgezeigt.

Abbildung 48: Vollzugskosten je Jahr differenziert nach Kostenarten

Angaben gerundet. n=16



Quelle: Daten der Erhebung 04/2024. Eigene Berechnung und Darstellung Prognos AG 2024.

Mit Beginn der Pandemie im Jahr 2020 wurden zunächst die *Soforthilfen* als erstes Programm aufgelegt, ehe im Juni 2020 mit den *Überbrückungshilfen* weitere Programmlinien starteten. Folglich ist mit der zusätzlichen Unterstützungsangeboten auch ein progressiver Verlauf der Kosten für den betrachteten Zeitraum festzustellen (Abbildung 48). Zur genaueren Zusammensetzung der Kosten erfolgt eine kurze Einordnung über die Länder hinweg:

- Neun der 16 Länder wiesen mehr Kosten für externe Dienstleister als Personalkosten für die Beschäftigten der Bewilligungsstellen für die Jahre 2020 bis 2023 aus. Bei den externen Dienstleistern variierten die Kosten zwischen sieben und 100 Mio. Euro, während die Personalkosten in diesen Ländern zwischen knapp zwei und 52 Mio. Euro lagen.
- Drei Länder wiesen mehr Personalkosten als Kosten für externe Dienstleister aus und zwar zwischen 4,5 und 55 Mio. Euro. Kosten für externe Dienstleister lagen bei diesen Ländern zwischen 35.000 Euro und drei Millionen Euro.
- Vier Länder hatten nach eigenen Angaben keine Kosten für externe Dienstleister. Die Personalkosten dieser Länder bewegten sich zwischen knapp fünf und 22,5 Mio. Euro.
- Die weiteren Kosten lagen zwischen 8.000 und 7,6 Mio. Euro. Diese werden von Seiten des Evaluationsteam als nicht vollständig erfasst erachtet.

Plankosten

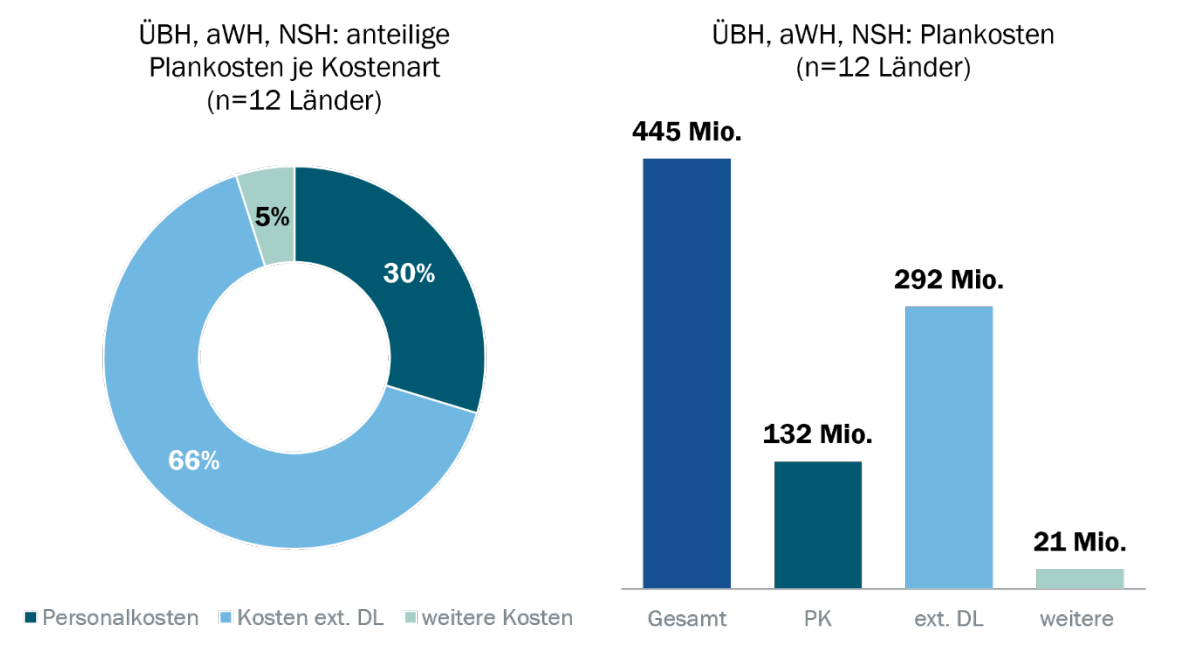
Mit Plankosten sind die Kosten gemeint, die voraussichtlich für die Bearbeitung der noch ausstehenden End- und Schlussabrechnungen sowie der noch ausstehenden Widerspruchs- und Klageverfahren anfallen werden. Hierzu sollten die Länder im Rahmen der Erhebung eine Einschätzung

zu Kosten und zur Restdauer der Prozesse liefern. Zwölf Länder äußerten sich zu den Planungen. Aufgrund der noch laufenden Bearbeitung und Prüfung der Schlussabrechnungen werden die Prozesse auch im Jahr 2025 noch andauern, zum Teil gehen die Planungen bis 2026, ggf. bei Klageverfahren auch darüber hinaus.

Zwölf der 16 Länder konnten Angaben zu den Plankosten machen. Eines davon konnte die Kosten nur für das erste Quartal 2024, jedoch nicht darüber hinaus, angeben (die Erhebung fand im April 2024 statt; das Land konnte die Kosten bis zum Ende des Prozesses nicht abschätzen). Aufgrund der noch andauernden End- und Schlussabrechnungsphase können die genannten Plankosten als nicht vollständig angesehen werden. Zudem wurden die Kosten zumeist gesamthaft geschätzt, sodass eine Verteilung auf die Kostenarten nur in wenigen Fällen möglich war.

Abbildung 49: Plankosten für die Jahre 2024 bis Abschluss aller drei Programmlinien

Angaben gerundet. n=12



Quelle: Daten der Erhebung 04/2024. Eigene Berechnung und Darstellung Prognos AG 2024. Anteile > 100 Prozent: Rundungsfehler.

Insgesamt rechnen die zwölf Länder mit Kosten von 445 Mio. Euro, von denen rund 66 Prozent auf die externen Dienstleister und rund 30 Prozent auf die Personalkosten entfallen. Die weiteren Kosten werden mit rund fünf Prozent an den geplanten Vollzugskosten eher gering eingeschätzt. Diese Verteilung entspricht nahezu der Verteilung der Vollzugskosten.

Die Plankosten für zwölf Länder entsprechen rund 66 Prozent der Vollzugskosten für die Jahre 2020 bis 2023. Würden alle Länder Plankosten angeben können, ist davon auszugehen, dass die **noch ausstehenden Plankosten leicht unter den Vollzugskosten der Jahre 2020 bis 2023 liegen werden.**

Mit einem Blick in die Länderdaten kann folgendes aufgezeigt

- Bereich liegen (111 Mio., 68 Mio. und 55 Mio. Euro), liegen die Kosten je Schlussabrechnungspaket im eher niedrigen Bereich mit zwischen 330 und 600 Euro je Paket. Diese Länder weisen die höchste Anzahl Schlussabrechnungspakete mit 125.000, 140.000 und 170.500 auf.
- Bei vier Ländern, deren Plankosten auch im eher höheren Bereich liegen (9,2 Mio., 42,1 Mio., 70,1 Mio. und 31,2 Mio. Euro), werden höhere Kosten je Antrag (zwischen 1.500 bis 3.000 Euro) erwartet. Hier sind die Anzahl Schlussabrechnungen deutlich geringer und liegen mit zwischen knapp 6.000 bis 24.000 Paketen im unteren Bereich.
- Insgesamt werden rund 850.000 Schlussabrechnungspakete erwartet. Werden die mittleren Bearbeitungskosten derjenigen Länder berechnet, die Plankosten angaben, liegen die Bearbeitungskosten bei 525 Euro je erwartetem Schlussabrechnungspaket. Werden hingegen die Bearbeitungskosten für die bereits eingereichten Pakete berechnet, liegen die Kosten bei 561 Euro je Paket.

Die Länder weisen darauf hin, dass die Kosten zwar in der Kostenerhebung angegeben wurden, es in der Realität schwierig ist, alle Kosten vorauszusehen bzw. ohne detaillierte Kostenvorschläge zu kalkulieren. Damit sind diese Angaben durch einen Unsicherheitsfaktor gekennzeichnet.

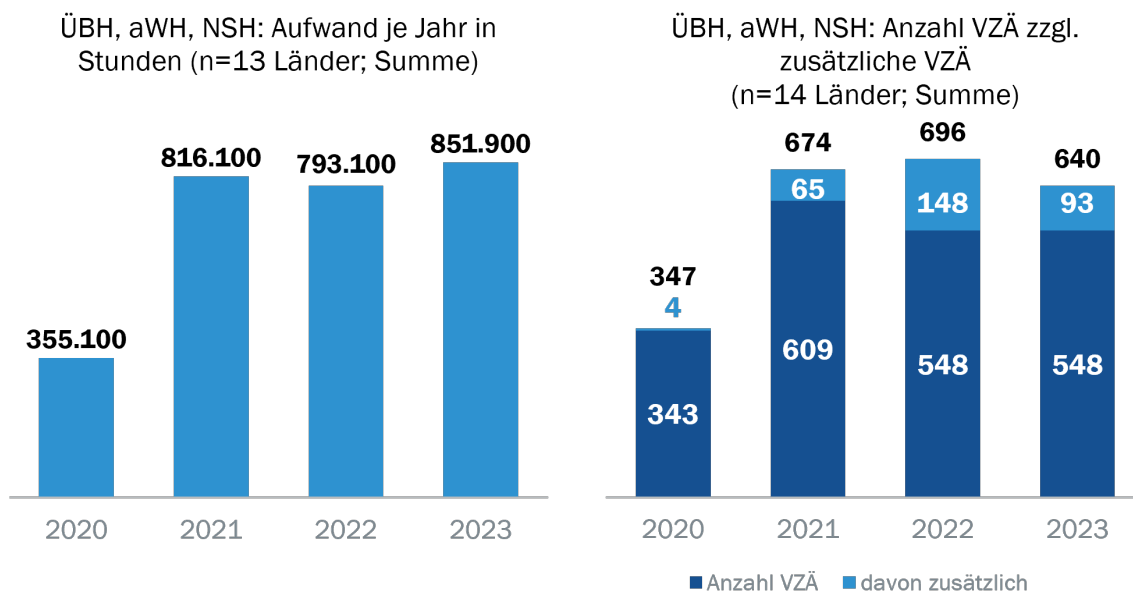
Überblick über das Personal und den Aufwand

In der Kostenerhebung wurden neben den Kosten auch Angaben zum Personal und zum Aufwand der Bewilligungsstellen erhoben. 15 Länder konnten Angaben zum Personal, 13 Länder zum Aufwand machen. Zu den externen Dienstleistern wurden lediglich die Kosten abgefragt, da weitere detailliertere Angaben fehlten.

Die Daten zum Personal wurden in Vollzeitäquivalenten erhoben. Ein Land jedoch gab die Anzahl Personen an, die mit der Umsetzung befasst waren, wobei diese nicht in Vollzeit in den Programmlinien tätig waren. Diese Angaben sind – trotz der kleineren Ungenauigkeiten – ebenfalls enthalten. Der Aufwand (in Stunden) konnte von den meisten Ländern ebenfalls beziffert werden. Zudem wurde erhoben, ob Länder zusätzliches Personal einstellten.

Die nachfolgenden Abbildungen zeigen das Personal in VZÄ und den Aufwand der Bewilligungsstellen je Jahr (summiert).

Abbildung 50: Aufwand in Stunden und Vollzeitäquivalente über alle Bewilligungsstelle im Jahr (in Summe)



Anmerkung: Angaben summiert. Abbildung links gerundet, Abbildung rechts tatsächliche Zahlen. n=14 bzw. 13.
 Quelle: Daten der Erhebung 04/2024. Eigene Berechnung und Darstellung Prognos AG 2024.

Im Jahr 2021 wurde deutlich mehr eigenes Personal für die Bearbeitung der drei Programmlinien eingesetzt als in den beiden Folgejahren. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die Bewilligungsstellen auf die neue Situation einstellten und Routinen zur Bearbeitung der Programmlinien entwickelten und ab 2022 ihr eigenes Personal wieder reduzierten und gleichzeitig vermehrt externe Dienstleister hinzuzogen.

Im Jahr 2020 waren etwa 343 VZÄ mit der Umsetzung der drei Programmlinien befasst. Es wurden im Schnitt vier VZÄ je Land zusätzlich eingestellt. Hintergrund ist, dass die Bewilligungsstellen zunächst eigenständig die neuen Aufgaben übernahmen, ehe sie externe Aufträge vergeben konnten. In den Folgejahren wurden 65 (2021), 148 (2022) und 93 VZÄ (2023) im Schnitt je Land zusätzlich eingestellt. Zunächst wurde das Bestandspersonal zur Bearbeitung der Wirtschaftshilfen deutlich aufgestockt, ehe die Zahl im Jahr 2022 sank und im Jahr 2023 erneut anstieg. Es ist davon auszugehen, dass das zusätzliche Personal des Vorjahres im neuen Jahr als Bestandspersonal gezählt wurde und vorheriges Bestandspersonal wieder ihren originären Aufgaben bearbeiteten.

In den einzelnen Ländern sehen die Personalangaben unterschiedlich aus:

- Drei Länder weisen Beschäftigte im dreistelligen Bereich aus. Die Angaben liegen zwischen 150 und 580. Zwei der Länder weisen zudem zusätzliches Personal aus, welches bei 70 und 165 VZÄ liegt.
- Neun Länder geben an, zwischen 40 und knapp 80 VZÄ mit der Umsetzung zu beschäftigen, zusätzliches Personal zwischen zehn und 40 VZÄ.

- Nur ein Land gibt weniger als zehn Beschäftigte an; gleichzeitig weist dieses Land hohe Kosten für externe Dienstleister aus. Die Vermutung liegt nahe, dass die Bewilligungsstelle des Landes lediglich strategische und koordinative Aufgaben erfüllt und die operative Tätigkeit durch externe Dienstleister erfüllt wird.
- Die höchste Zahl der Neueinstellungen erfolgte mit 33, 55 und 65 VZÄ (2021 – 2023) in einer Investitionsbank.
- Die höchste Anzahl Neueinstellungen in einem Land erfolgte 2022 mit 70 VZÄ im Regierungspräsidium, welches als Bewilligungsstelle fungierte.
- Es gibt sechs Länder, die im Zeitraum 2020 bis 2023 kein zusätzliches Personal einstellten. Ein Land konnte sich zum Personal und Aufwand nicht äußern.

Bei Betrachtung des Gesamtaufwands für die Umsetzung der drei Programmlinien liegt nahe, dass die Länder mit der höchsten Anzahl Beschäftigter auch den höchsten Aufwand (in Stunden) verzeichnen.

- So weist das Land mit der höchsten Anzahl Beschäftigter (575 VZÄ) auch den höchsten Aufwand mit mehr als einer Million Stunden) auf und damit gut 42 Prozent aller Stunden in den vier Jahren.
- Zwei weitere Länder verteilen ihre recht ähnlich hohe Stundenzahl von 360.000 bzw. 336.000 Stunden auf 240 bzw. 145 VZÄ.
- Ein Land mit gut 371 VZÄ weist lediglich 183.000 Stunden auf.
- Bei den anderen Ländern variieren die Angaben von 40.000 bis 126.000 Stunden. Es bleibt auch hierbei zu beachten, dass es sich größtenteils um Schätzungen handelt, und dass die Aufwandsstunden der externen Dienstleister in diesen Zahlen nicht erfasst sind.

Der Aufwand für die VZÄ in den Bewilligungsstellen liegt in den drei Jahren 2021 bis 2023 im Mittel bei zwischen 1.341 und 1.555⁶³ Stunden.

Aufgrund der Einbindung von externen Dienstleistern zur Bearbeitung der Anträge und Schlussabrechnungen lässt sich nicht herleiten, wie viele Anträge eine Person in welcher Zeit bearbeitete, sodass hier keine quantifizierbaren Daten vorliegen. Hingegen konnten acht Länder Angaben zur Dauer der einzelnen Prozessschritte machen. Die meisten Länder nutzten Erfahrungswerte oder schätzten den Aufwand. Ein Land erfasste die Bearbeitungszeit je „technischem Postkorb“⁶⁴ und teilte die Informationen eines gelben Postkorbs, also eines mit mittlerer Bearbeitungsdauer. Die Bearbeitungszeiten über die Länder sehen (im Mittelwert) wie folgt aus:

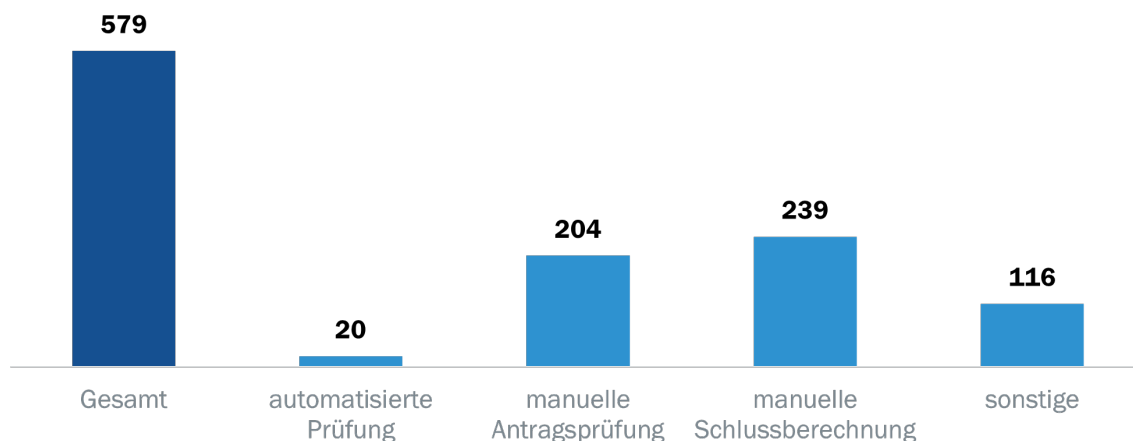
⁶³ Nach Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Tabelle 23) sowie unter Hinzuziehung der Gesundheitsförderungsberichte kann eine Vollzeitäquivalenz als tarifbeschäftigt angestellt im Jahr 1632 Stunden leisten.

⁶⁴ Technischer Postkorb: nach erfolgter automatisierter Prüfung wurden die Anträge digital entweder einem grünen, gelben oder roten Postkorb zugeordnet. Diese mussten anschließend unterschiedlich tief und intensiv geprüft werden.

Abbildung 51: Aufwand einzelner Prozessschritte in Minuten

Angaben im Mittelwert, n=8

ÜBH, aWH, NSH: Aufwand einzelner Prozessschritte in Minuten
(n=8 Länder; Mittelwert)



Anmerkung: sonstige: Widerspruchsbearbeitung, Klageverfahren, Betrugsverdachtsprüfung, Verwaltungspraxis und Prüfschema erarbeiten

Quelle: Daten der Erhebung 04/2024. Eigene Berechnung und Darstellung Prognos AG 2024.

Der gesamte Prozess beanspruchte im Mittel 579 Minuten. Dies entspricht 9,65 Stunden. Diese Dauer bildet den Mittelwert und beinhaltet neben den reinen Prozessschritten auch weitere administrative oder rechtliche Aufgaben, die nicht in Fall angefallen sind.

Auch für die automatisierte Prüfung fielen im Mittel wenige Minuten an, da eine Bescheidung nicht vollautomatisiert erfolgen durfte. Eine Person prüfte die Ergebnisse der automatisierten Prüfung und erteilte die Freigabe. Die manuelle Prüfung der Anträge erforderte rund 3,5 Stunden. Der Aufwand je Antrag unterschied sich nach der notwendigen Prüftiefe, die bereits im automatisierten Verfahren ermittelt wurde. Die manuelle Schlussabrechnung, die in Paketen und nicht je Antrag erfolgte, war zeitaufwendiger als die Prüfung der einzelnen Anträge. Viele Länder beauftragten externe Dienstleister mit der konkreten Prüfung der Schlussabrechnungen, sodass hier nicht eindeutig ist, welche konkreten Aufgaben neben der Paketprüfung im Zusammenhang mit der Schlussabrechnung anfielen.

Die gezeigten Aufwände stellen Mittelwerte über die Länder dar. Bei der Detailbetrachtung zeigen sich deutliche Unterschiede im Aufwand:

- Der erfahrungsbasierte bzw. geschätzte Gesamtaufwand eines Prozesses variiert bei den Ländern zwischen 420 Minuten (sieben Stunden) und 870 Minuten (14,5 Stunden).
- Drei Länder konnten den Aufwand für die ergänzenden Tätigkeiten zur automatisierten Prüfung schätzen. Dieser lag bei 15 bzw. 30 Minuten.
- Der Aufwand für die manuelle Antragsprüfung ist sehr unterschiedlich. Dieser wird in einer Spanne von 45 Minuten bis zu 300 Minuten (fünf Stunden) angegeben.
- Die Bearbeitungsdauer für die Schlussabrechnungen wird mit 180 (drei Stunden) bis 360 Minuten (sechs Stunden) angegeben.

- Sonstige Arbeitsschritte schwanken mit 15 bis 240 Minuten (vier Stunden). Hierunter können Aufgaben wie Widerspruchsbearbeitung und Klageverfahren fallen, aber auch die Ausarbeitung der Verwaltungspraxis und Prüfschemata.

Anteil der Vollzugskosten an der Fördersumme

Die durch die Corona-Wirtschaftshilfen unterstützten Unternehmen mussten bis auf das Antragsverfahren und die Schlussabrechnung keine Nachweise, wie bspw. einen Verwendungsnachweis, erbringen. Demnach gab es für die Bewilligungsstellen drei Prozessschritte:

- Antragsprüfung inklusive Risiko- und Betrugsprüfung,
- Antragsbewilligung oder -ablehnung und
- Prüfung der End- und Schlussabrechnungen.

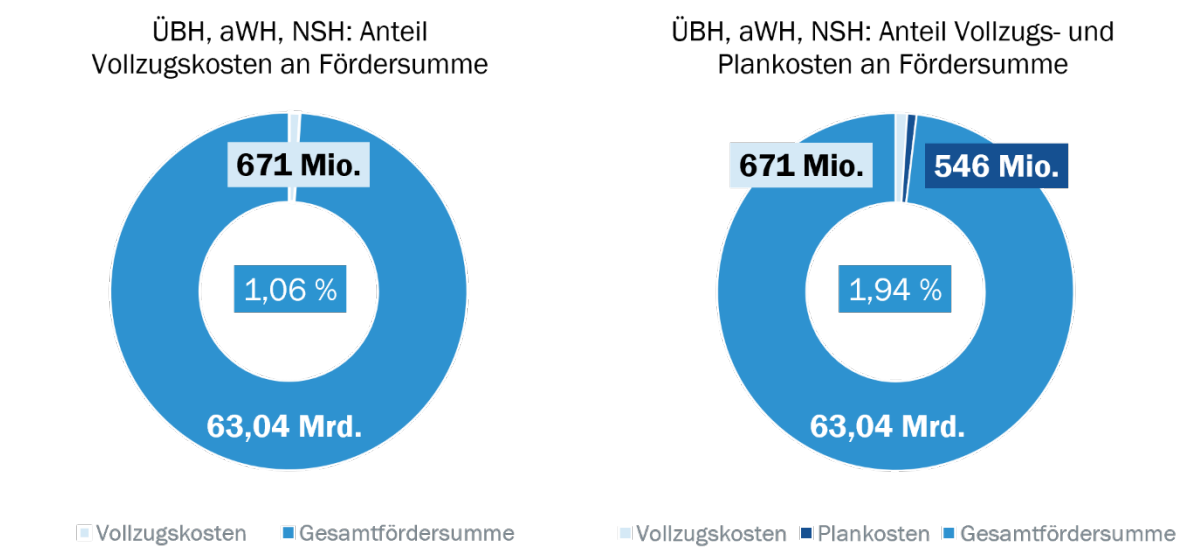
Als Programm, welches Billigkeitsleistungen ausgereicht hat, sind im Vergleich zu anderen Förderprogrammen (Zuwendungsprogrammen) des Bundes weniger Arbeitsschritte entstanden. In der Regel werden Unternehmen oder Träger bei Zuwendungsprogrammen beratend begleitet und der Verwendungs- und teilweise Zwischennachweis wird ebenfalls geprüft. Der Aufwand zur Betreuung eines Projekts ist ungleich langwieriger als die Antragsprüfung, -bewilligung und Prüfung der Schlussabrechnungen der Corona-Wirtschaftshilfen.

Im Rahmen der Umsetzung der Corona-Wirtschaftshilfen beauftragte der Bund einen externen Dienstleister, der die Hotline zur Beantwortung von Fragen rund um die Wirtschaftshilfen bereitstellte. Es gab schriftliche Kommunikation mit den Antragstellenden über die Plattform, sofern notwendig, darüber hinaus gab es keine Begleitung der Unternehmen.

Für die Bewertung des Anteils der Vollzugskosten an der Fördersumme werden die Plankosten für 16 Länder qualifiziert hochgerechnet und mit den Vollzugskosten der Jahre 2020 bis 2023 aufsummiert und ins Verhältnis zur Fördersumme gesetzt.

Abbildung 52: Anteil der Vollzugskosten 2020 bis 2023 und Anteil der Vollzugskosten zzgl. Plankosten an Gesamtfördersumme

Vollzugskosten: n= 16; Plankosten auf 16 Länder qualifiziert hochgerechnet.



Quelle: Daten der Erhebung 04/2024. Eigene Berechnung und Darstellung Prognos AG 2024.

Die Vollzugskosten der Jahre 2020 bis 2023 entsprechen 1,06 Prozent der Gesamtfördersumme. Werden die Plankosten für die Bearbeitung der erwarteten Pakete für die Schlussabrechnung qualifiziert hochgerechnet, zeigt sich, dass diese Kosten leicht unter den Kosten der Antragsbearbeitung liegen. Insgesamt liegt der Anteil der Gesamtvollzugskosten inklusive berechneter Plankosten bei 1,94 Prozent der Gesamtfördersumme. Es sind mit in etwa 1,2 Mrd. Euro zu rechnen, die die Länder für die Umsetzung der *Überbrückungshilfen, außerordentlichen Wirtschaftshilfen und Neustarthilfen* aufgewendet haben bzw. aufwenden werden.

6.4.3 Vollzugskosten der Programmlinie Härtefallhilfe

Überblick über die Fördervolumina und Anträge

Drei Besonderheiten heben die *Härtefallhilfen* von den anderen Hilfen ab:

- Die *Härtefallhilfen* wurden hälftig von Bund und Ländern finanziert, die Verteilung der Mittel des Bundes erfolgte nach dem Königsteiner Schlüssel.
- Im Rahmen der *Härtefallhilfen* wurden Einzelfallprüfungen durchgeführt.
- Es erfolgte eine Spitzkostenabrechnung.

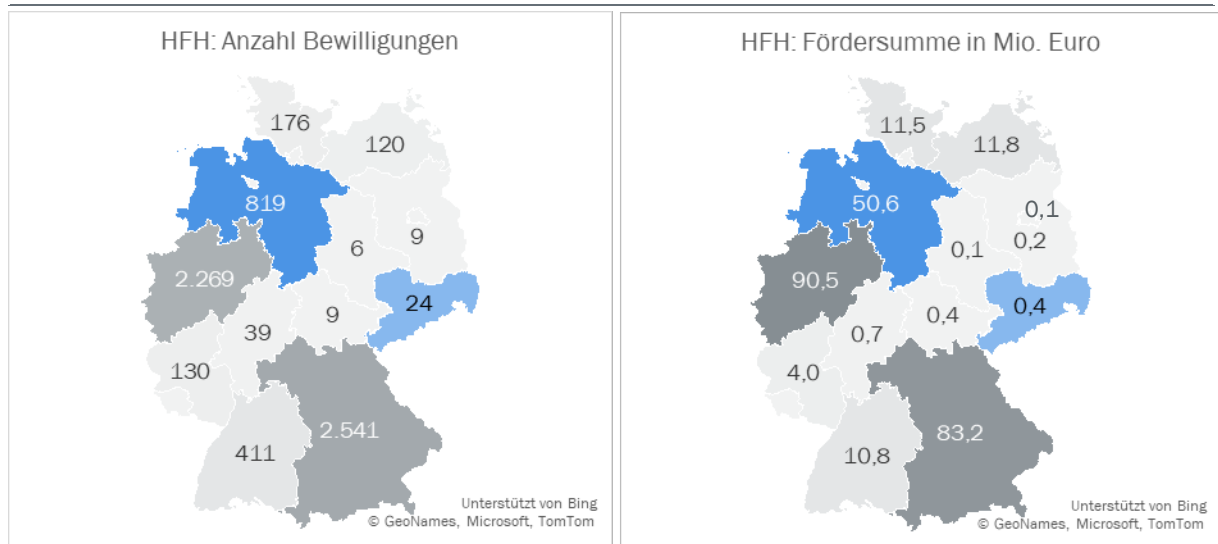
Der Bund setzte die Rahmenbedingungen, und die Programmgestaltung war den Ländern überlassen. Im Regelfall sollte die Fördersumme 100.000 Euro nicht überschreiten, doch Ausnahmen waren möglich.

Die Länder Niedersachsen und Sachsen wurden im Rahmen der Evaluation als Fälle näher untersucht. In Kapitel 6.3.5 wurden die unterschiedlichen Programmgestaltungen beider Länder ausführlich beschrieben.

Zunächst erfolgt ein Überblick über die Fördersumme und Anträge in allen Ländern. Anschließend erfolgt eine Fokussierung auf die beiden genannten Länder.

Abbildung 53: Bewilligungszahlen und Fördersummen der Härtefallhilfen

Fördersumme: in Mio. gerundet.



Quelle: Monitoring-Daten. Stand 31.12.2023. Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Anzahl Bewilligungen: HB: 5; HH: 27; BE: 7; SL: 1

Höhe Fördersumme: HB: 290.000; HH: 950.000; BE: 141.000; SL: 17.700

Niedersachsen

In Niedersachsen lag der Schwerpunkt der Förderung in den Branchen Land- und Forstwirtschaft, Fischerei mit 134 bewilligten Anträgen, 51 fielen dabei auf Unternehmen der Branche „Haltung von Schweinen“ sowie auf die Unterstützung des Gastgewerbes. Hier wurden 31 Anträge bewilligt. In Niedersachsen konnten bei Feststellung eines besonderen landespolitischen Interesses im Rahmen der beihilferechtlichen Vorgaben auch höhere Hilfen als die maximale Förderhöhe (100.000 Euro) gewährt werden. So wurde das verarbeitende Gewerbe mit rund 14 Mio. Euro bei zwei Bewilligungen unterstützt.⁶⁵

Insgesamt bewilligte Niedersachsen 819 Anträge und lehnte 105 Anträge ab. Das gesamte Fördervolumen betrug rund 50,6 Mio. Euro.

Sachsen

In Sachsen verteilten sich die 24 bewilligten Anträge auf die Branchen Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen (4) Gastgewerbe (8). Weitere Branchen mit einer bis drei Bewilligungen waren die Erbringung sonstiger (wirtschaftlicher) Dienstleistungen, Erziehung, Lagerei und Gesundheits- und Sozialwesen. Die Antragsbearbeitung wurde in Sachsen als zeitintensiv beschrieben. Die Beschäftigten der Bewilligungsstellen standen mit jedem Antragsteller bereits vor

⁶⁵ Factsheet_Haertefallhilfen2021.pdf (dehoga-niedersachsen.de) Zugriff 03.07.2024

der Antragstellung in Kontakt und prüften die Unterlagen detailliert auf die generelle Förderfähigkeit, ehe eine Antragstellung ermöglicht wurde. Von den 80 Anträgen, die bearbeitet wurden, wurden 55 abgelehnt. Die gesamte Förderhöhe für die *Härtefallhilfen* in Sachsen betrug rund 355.000 Euro.

Überblick über die Vollzugskosten

Im Rahmen der Kostenerhebung gaben beide Länder nur anteilige Kosten an, da diese nicht immer differenziert erfasst wurden. Während in einem Land die Personalkosten im mittleren fünfstelligen Bereich angegeben wurden, wurden im anderen Personalkosten im niedrigen sechsstelligen Bereich berechnet. Zu diesen kommt eine ähnlich hohe Summe Kosten für externe Dienstleister, die die Verfahrensplattform auf die Bedürfnisse des Landes anpassten, hinzu. Insgesamt liegen Gesamtvollzugskosten im mittleren sechsstelligen Bereich vor.

Sachsen konnte die Antragsbearbeitung in den *Härtefallhilfen* bereits 2023 abschließen. Aufgrund der detaillierten Antragsprüfung war keine Schlussabrechnung notwendig. Niedersachsen rechnet mit einer Beendigung des Prozesses im Jahr 2025. Hier ist wiederum eine Schlussabrechnung vorgesehen. Plankosten wurden in beiden Fällen nicht angegeben.

Überblick über das Personal und den Aufwand

Beide Länder hatten in etwa 1,6 VZÄ über den Zeitraum der *Härtefallhilfen* mit der Umsetzung beschäftigt, der Arbeitsaufwand konnte jedoch nur in einem Land mit rund 3.600 Stunden über die Jahre 2021 bis 2023 angegeben werden. In einem Land wurde die Antragsprüfung mit 45 Minuten kalkuliert, wobei hier die Prüfung der Unterlagen nach der Vorprüfung zu verstehen ist. Der Bewilligungs- und Auszahlungsprozess nahm nochmal 45 Minuten je Antrag in Anspruch. Weitere Arbeitsschritte konnten nicht beziffert werden.

Anteil der Vollzugskosten an der Fördersumme

Aufgrund der Vorgabe, keine landesspezifischen Daten aufzubereiten, wird davon abgesehen, die Vollzugskosten anteilig an der Fördersumme auszuweisen. Die *Härtefallhilfen* wurden je Land sehr unterschiedlich gestaltet und eingesetzt, sodass die beiden Fälle Niedersachsen und Sachsen nicht unmittelbar vergleichbar sind.

Das Prüfvorgehen in Sachsen war laut Prozessbeschreibung und dem entsprechenden Fachgespräch sehr intensiv und detailliert, während Niedersachsen einen einfacheren Prozess und einfachere Bestimmungen wählte, um *Härtefallhilfen* zu gewähren. Dabei zeigt sich, dass die Vollzugskosten in Sachsen deutlich über der ausgezahlten Fördersumme lagen.

6.4.4 Einblick in die Konzeptionskosten des Bundes

Gemeinsam mit dem Auftraggeber BMWK wurde zu Beginn der Kostenerhebung festgehalten, dass Konzeptionskosten keine Vollzugskosten darstellen. Eine Erhebung derselben erfolgte in den Ländern demnach nicht. Dies wäre, so nach Aussage vieler Länder, auch nicht möglich gewesen. Dennoch wurde betont, dass die Aufwände der Abstimmungen zwischen Bewilligungsstellen, Landesministerien und BMWK hoch gewesen seien. Eine entsprechende Zeiterfassung erfolgte weder in den Landesministerien noch in den Bewilligungsstellen.

Auf Wunsch des BMWK erfolgt an dieser Stelle ein Einblick in die Kosten des BMWK zur Konzeption und Entwicklung der Programmlinien der Wirtschaftshilfen. Die nachfolgenden Zahlen beziehen sich auf die Konzeption der *Soforthilfen*, *Überbrückungshilfen*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen*. Für die *Härtefallhilfen* liegen keine entsprechenden Daten vor.

Zu Beginn der Pandemie stellte das BMWK eine Task Force zusammen, die sich aus Beamten und Beamtinnen des gehobenen und höheren Dienstes sowie aus Tarifbeschäftigten zusammensetzte. Zunächst waren in der Task Force in den Monaten März bis Juni 2020 neun Personen. Nach und nach vergrößerte sich die Task Force, welche in der Mittelstandsabteilung, Abteilung VII, angesiedelt war, auf 56 Personen. Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung (Dezember 2024) waren noch 15 Personen in der Task Force. Unterstützt wurde diese durch andere Abteilungen mit 25 Personen, rund sieben VZÄ. Insgesamt waren von 2020 bis heute 92 Vollzeitäquivalente mit der Konzeption und Begleitung der Programmlinien befasst.

Die Konzeptionskosten setzen sich aus den Personalkosten der Task Force sowie aus den Sachkosten für externe Dienstleister zusammen.

i

Herleitung Personalkosten des Bundes

Die Berechnung der Anzahl Stunden einer Vollzeitäquivalenz erfolgte auf Basis der Tabelle 23 des Organisationshandbuchs Personalbedarfsermittlung.⁶⁶ Mithilfe dieser Tabelle und unter Einbeziehung der Gesundheitsförderungsberichte der Jahre 2020 bis 2022 wird berechnet, wie viele Stunden eine Vollzeitäquivalenz im Jahr leistet (Wochenende, Feiertage und Urlaub abgezogen). Dies sind 1.655 Stunden bei Beamten und Beamtinnen in obersten Bundesbehörden und 1.632 bei Tarifbeschäftigten. Durchschnittlich sind tarifbeschäftigte drei Tage häufiger krank als verbeamtete Personen (12,4 bzw. 15,2 Tage).

Als nächstes wurden die standardisierten Personalkosten des Bundes herangezogen und unter Einbeziehung der Versorgungsleistungen bzw. Personalnebenkosten und der Arbeitsplatzkosten kalkuliert. Jeder erfassten Person der Task Force wurde auf Basis der dort angegebenen Anzahl Tage, die diese Person in der Task Force leistete, Kosten zugeordnet.

In Summe ergeben sich hieraus die prognostizierten Personalkosten, die in die Arbeit der Task Force eingingen. Es bleibt indes zu berücksichtigen, dass, sofern es sich hierbei um Bestandspersonal handelte, keine zusätzlichen Kosten entstanden. Es konnte jedoch zu Opportunitätskosten kommen, wenn die regulären Linienaufgaben nicht mehr bearbeitet wurden.

Die nach diesem Vorgehen hochgerechneten **Personalkosten** liegen bei **10,9 Mio. Euro** für die Jahre 2020 bis heute. Die **Sachkosten**, die dem BMWK für die Erstellung der Plattform und der

⁶⁶ Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung. S. 155. Tabelle 23: Berechnung der Jahresarbeitszeit bei Vollzeitbeschäftigung.

Hotline sowie für weitere Sachaufgaben entstanden, liegen bei insgesamt **224,8 Mio. Euro**. Hier- von entfielen gut 95 Prozent auf die Entwicklung und Umsetzung der Plattform.

Insgesamt kosteten die **Konzeption und Umsetzung** der Corona-Wirtschaftsprogramme auf Bun- desebene **235,7 Mio. Euro** (Stand 30.08.2024).

Anteilig an der gesamt ausgezahlten Fördersumme von über 75 Mrd. Euro inkl. *Soforthilfen* ent- spricht dies einem Anteil von gut 0,31 Prozent.

6.5 Bewertung der Prozesse und der Vollzugswirtschaftlichkeit

Abschließend erfolgt die Bewertung der identifizierten Prozesse (vgl. Kapitel 6.3) und der Voll- zugswirtschaftlichkeit (vgl. Kapitel 6.4), um die Effizienz des Verwaltungsvollzugs zu analysieren und Einsparpotenziale zu identifizieren.

Zur Bewertung der Prozesse und der Vollzugswirtschaftlichkeit werden folgende Daten herangezo- gen:

- vorliegende Berichte und Statistiken zu den fünf Programmlinien
- interne Protokolle von vier Fachgesprächen mit dem BMWK zu den fünf Programmlinien
- interne Protokolle von sechs Fachgesprächen mit den ausgewählten Ländern zu den *Soforthil- fen*
- die Ergebnisse von zwei Fokusgruppen, die mit den Ländern und Bewilligungsstellen zu den *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* stattfanden
- die internen Protokolle von zwei Fachgesprächen mit ausgewählten Ländern zu den *Härtefall- hilfen*
- die Ergebnisse der Vollzugskostenerhebung und -beschreibung bei allen Ländern
- die Antworten der Befragung der Zuschussempfängerinnen und -empfänger

i

Befragung der Zuschussempfängerinnen und -empfänger

Als Teil der Evaluation der Corona-Wirtschaftshilfen wurde eine Befragung der Zuschus- sempfängerinnen und -empfänger der fünf Programmlinien durchgeführt. Ziel war es, einen Einblick in die Perspektive der Zuschussempfängerinnen und -empfängern auf unterschiedliche Aspekte der Corona-Wirtschaftshilfen zu erhalten. Die Ergebnisse der Befragung werden in der folgenden Prozess- und Kostenbewertung aufgegriffen, gra- fisch sind die Ergebnisse in Anhang 4: Ergebnisse der Befragung der Zuschussempfän- gerinnen und -empfänger zu finden.

6.5.1 Prozessbewertung

Die Prozessbewertung folgt der Prozessmodellierung und -beschreibung (vgl. Kapitel 6.3) und berücksichtigt die zuvor identifizierten Prozessschritte. Dabei werden besonders die Effizienz (Prozessklarheit) und die Zufriedenheit (aus Perspektive der Prozessbeteiligten) fokussiert betrachtet. Die Prozessbewertung erfolgt nicht untergliedert nach Programmlinien, sondern in einer Gesamtschau der Corona-Wirtschaftshilfen.⁶⁷ Dem üblichen Ablauf eines jeden bewilligten Antrags folgend wird die Bewertung in drei Phasen unterteilt:

- Bewertung der Antragsphase
- Bewertung der Bewilligungsphase
- Bewertung der Schlussabrechnungsphase

Abschließend erfolgt eine gesamthafte Prozessbewertung.

Bewertung der Antragsphase

Die Bewertung der Antragsphase wird anhand verschiedener Kriterien vorgenommen:

1. Bewertung der Antragsbedingungen/Fördervoraussetzungen
2. Bewertung der Nutzerfreundlichkeit (inklusive Verfahrensplattform und Hotline)
3. Bewertung der Einbindung prüfender Dritter

Die Kriterien werden der Reihe nach bewertet.

1. Bewertung der Antragsbedingungen/Fördervoraussetzungen

Eine zentrale Fragestellung bei der Bewertung von Antragsbedingungen und Fördervoraussetzungen ist, ob diese **verständlich** gewesen sind. Damit geht die Frage einher, ob **eindeutig** gewesen ist, an wen sich die einzelnen Programmlinien und Förderprogramme richteten und unter welchen Bedingungen sie beantragt werden konnten.



Kommunikationsmittel im Zuge der Bekanntmachung der Zuschussprogramme

- Eckpunkte- und Kurzfakten-Papiere zu den Programmlinien⁶⁸
- Pressemitteilungen des BMWK⁶⁹
- Gemeinsame Pressemitteilungen des BMWK, häufig mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) sowie einzelne gemeinsame Pressemitteilungen mit der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, der Behörde für Wirtschaft und Innovation (Hamburg) oder der Wirtschaftsministerkonferenz Nordrhein-Westfalen 2021/22

⁶⁷ Auf die Härtefallhilfen wird aufgrund der geringen Antragszahlen und dem geringen Fördervolumen nur punktuell Bezug genommen.

⁶⁸ s. bspw.: <https://bscw.bund.de/sec/bscw.cgi/d248594593/200330%20BMW-Kurzfakten-Corona-Soforthilfen.pdf>,
https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-corona-soforthilfe.pdf?__blob=publicationFile&v=4,
https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-ueberbrueckungshilfe.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁶⁹ Damals war das BMWK das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Fortfolgend wird auch vom damaligen BMWi als BMWK gesprochen.

- Öffentliche Auftritte des damaligen Bundeswirtschaftsministers, Peter Altmaier, oftmals mit anderen Ministerinnen und Ministern, darunter häufig dem damaligen Bundesfinanzminister Olaf Scholz
- Informationen der digitalen Verfahrensplattform zur Beantragung (und später Schlussabrechnung) der *Überbrückungs-, außerordentlichen Wirtschafts- und Neustarthilfen* (<https://ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/DE/Home/home.html>)
- Frequently Asked Questions (FAQs) zu den einzelnen Programmlinien

Das BMWK hat zur Bekanntmachung der Zuschussprogramme unterschiedliche Kommunikationsmittel genutzt (vgl. Infobox „Kommunikationsmittel im Zuge der Bekanntmachung der Zuschussprogramme“ oben). Als wichtiges Kommunikationsmittel wurden insbesondere Pressemitteilungen auf den Websites von BMWK, BMF und weiteren Institutionen veröffentlicht. Presse- und Medienvertreterinnen und -vertreter publizierten die Botschaften anschließend. Darüber hinaus informierte das BMWK regelmäßig Regierungsfractionen, Bundestagsabgeordnete und nutzte soziale Medien (bspw. Instagram) zur Weitergabe von Informationen zu den Programmlinien.

Bei der Beurteilung der **Adressatengenauigkeit** der Informationen zu den Corona-Wirtschaftshilfen ist zuerst die große Zahl an förderfähigen Unternehmen hervorzuheben. Es gab grundsätzlich keine Branche oder Unternehmensgröße, die nicht mindestens auf eine Programmlinie anspruchsberechtigt gewesen wäre. Eine hohe Zahl der Antragstellenden war auf Basis der initialen Bewilligungsquote entsprechend förderfähig. Dies zeigt, dass sich eine große Mehrheit der Antragstellenden auf das Förderprogramm bewarb, für das sie zuschussberechtigt waren.⁷⁰ Gemäß der Ergebnisse der Befragung der Zuschussempfängerinnen und -empfänger gehen damit jedoch nicht zwingend eindeutige Fördervoraussetzungen einher: Diese stimmen der Aussage „Die Fördervoraussetzungen waren eindeutig“ bei den *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* lediglich mit 50 Prozent und bei den *Neustarthilfen* mit 59 Prozent zu oder eher zu. Bei den *Überbrückungshilfen* stimmen die Zuschussempfängerinnen und -empfänger der Aussage sogar mit 54 Prozent mehrheitlich nicht oder eher nicht zu.

In Summe zeigt sich also ein geteiltes Bild: Zwar belegen die hohen Bewilligungsquoten, dass der Unternehmenskreis, der einen Antrag stellte, überwiegend antragsberechtigt war – wie die Entscheidung über die Bewilligung ausfallen würde, war angesichts der formulierten Fördervoraussetzungen offenkundig für die Antragstellenden bzw. prüfenden Dritten schwer einzuschätzen.

Der Frage nach der Adressatengenauigkeit folgt die Frage nach der **Verständlichkeit** der Förderbedingungen. Auch hier ist das Bild zwischen den Programmlinien geteilt: Der Aussage, „dass die für die Antragstellung notwendigen Informationen leicht zu ermitteln waren“, stimmten Zuschussempfängerinnen und -empfänger der *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* zu 51 Prozent und der *Neustarthilfen* sogar zu 62 Prozent zu oder eher zu. Empfängerinnen und Empfänger der *Überbrückungshilfen* stimmten der Aussage dagegen nur zu 43 Prozent zu oder eher zu. Zudem wur-

⁷⁰ Hinzuzufügen ist, dass insbesondere bei den *Soforthilfen* hohe Rückforderungen erforderlich wurden, weil sich die initial auf Prognosebasis beschiedene Förderfähigkeit durch spätere Prüfung der tatsächlichen Liquiditätsengpässe revidierte. Nichtsdestoweniger waren die Antragstellenden zum Zeitpunkt der Antragstellung tatsächlich zuschussberechtigt, wenn die damaligen Prognosedaten korrekt waren (und sich nur im Nachgang als nichtzutreffend herausstellten).

den Empfängerinnen und Empfänger von *Überbrückungshilfen* und *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* gefragt, ob sie der Aussage „Die ungefähre Höhe der Abschlagszahlung war bei Antragstellung leicht zu ermitteln“ zustimmten.⁷¹ Bei beiden Programmlinien stimmen die Empfängerinnen und Empfänger mehrheitlich eher zu oder zu (*Überbrückungshilfen*: 47 Prozent; *außerordentliche Wirtschaftshilfen*: 52 Prozent).⁷²

In Bezug auf die Verständlichkeit und Eindeutigkeit von Antragsbedingungen und Fördervoraussetzungen zeigt sich im Ergebnis ein geteiltes Bild: Das BMWK nutzte unterschiedliche Kommunikationsmittel zur Bekanntmachung und Erläuterung der Zuschussprogramme, seitens der Länder und Bewilligungsstellen wurde insbesondere die gemeinsame Entwicklung und Verfügbarkeit von einheitlichen FAQs als positiv bewertet. Die kontinuierliche Überarbeitung der FAQs war dahingehend zwar nachvollziehbar, führte jedoch gemäß der Befragungsergebnisse teilweise zu erhöhter Komplexität und mitunter Verunsicherung.

Bewertung der Nutzerfreundlichkeit (inklusive Verfahrensplattform und Hotline)

Als weitere Dimension der Bewertung der Antragsphase sind die Antragsmöglichkeiten und die Nutzerfreundlichkeit zu betrachten. Durch die Bereitstellung der digitalen Verfahrensplattform rückt auch die Bewertung ihrer Nutzung und der dazugehörigen Kontaktmöglichkeiten in den Fokus.

Grundsätzlich waren bei den *Soforthilfen* Antragstellungen dezentral über die landeseigenen Bewilligungsstellen möglich, was mit unterschiedlichen Prozessen und Antragsunterlagen einherging. Dies hat vor allem die Prozessmodellierung und -beschreibung (vgl. Kapitel 6.3) gezeigt. Hier wurde ersichtlich, dass abhängig von Land und Bewilligungsstelle bspw. ein Antrag nur digital, nur analog oder auf unterschiedliche Arten eingereicht werden konnte. Zugleich waren die einzureichenden Antragsunterlagen zwischen den Ländern unterschiedlich.

Diese Dezentralität und die in Teilen analoge Vorgehensweise änderten sich ab den *Überbrückungshilfen* folgendermaßen: Zwar legte der Bund weiterhin die Rahmenbedingungen der Programmlinien fest, die Entwicklung und stetige Weiterentwicklung der digitalen Verfahrensplattform wurde jedoch zentrales Merkmal der sodann standardisierten Umsetzung der Programmlinien in den Ländern. Die digitale Verfahrensplattform ermöglichte eine **bundesweit einheitliche und digitale Antragstellung**, was sowohl vonseiten des Bundes, der Länder und Bewilligungsstellen als auch der Zuschussempfängerinnen und -empfänger rückblickend sehr **positiv bewertet** wird. Letztere stimmten als Empfängerinnen und Empfänger von *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* gemäß Befragung mit jeweils mehr als 80 Prozent der Aussage zu oder eher zu, dass die digitale Verfahrensplattform einfach zu bedienen war. Der Aussage „Die Antragstellung über die digitale Verfahrensplattform war einfach“ stimmte mit 74 Prozent (*außerordentliche Wirtschaftshilfen*) und 82 Prozent (*Neustarthilfen*) ebenfalls eine deutliche Mehrheit zu.⁷³ In diesem Zuge stimmten nur vier Prozent (*außerordentliche Wirtschaftshilfen*) bzw. sechs Prozent (*Neustarthilfen*) der Aussage eher nicht oder nicht zu, dass die Bereitstellung einer solchen digitalen Verfahrensplattform auch für andere Förderprogramme und Zuschussleistungen sinnvoll wäre.

Einzig negativ ist aus der Perspektive einiger Ländern und Bewilligungsstellen anzumerken, dass die Antragsbearbeitung teilweise erst ein paar Wochen nach der Antragstellung möglich war, was

⁷¹ Bei *Soforthilfen*, *Neustarthilfen* und *Härtefallhilfen* wurde die Fördersumme bei Bewilligung vollständig ausgezahlt, hier gab es keine Abschlagszahlungen.

⁷² 47 bzw. 52 % stellen eine Mehrheit dar, da 13 bzw. 16 % der Antwortenden „Kann ich nicht beurteilen“ angaben.

zu Verzögerungen führte. Ähnliches war bspw. auch im späteren Prozessverlauf erneut der Fall, als Module wie ein Rückforderungs- und Zahlungsmanagement nicht immer unmittelbar verfügbar waren.⁷⁴

Mit der Bereitstellung der digitalen Verfahrensplattform wurden zusätzlich zwei Hotlines (sowohl telefonisch als auch per Mail) in Betrieb genommen:

Tabelle 3: Merkmale der Hotlines

Name der Hotline	„Service-Hotline“	Corona-Expertenhotline
Laufzeit	09/2020 bis 06/2023	02/2021 bis 03/2025
Zielgruppe	Direktantragstellende, bis 02/2021 (Start der „Corona-Expertenhotline“) auch prüfende Dritte	Prüfende Dritte
Eingehende Anrufe ab Februar 2021 bis einschließlich Juni 2024	320.077 Anrufe	477.151 Anrufe
Eingehende Mails ab Februar 2021 bis einschließlich Juni 2024	107.015 Mails	121.171 Mails

Quelle: Daten des BMWK zum Hotline-Reporting („Detailreporting“, „snt-Anrufaufkommen“); Stand November 2024. Darstellung Prognos AG 2024.

Ab Februar 2021 gab es zwei Hotlines für unterschiedliche Zielgruppen (vgl. Tabelle 3): die „Service-Hotline“ für die Direktantragstellenden und die Corona-Expertenhotline für die prüfenden Dritten. Erstere richtete sich zwischen September 2020 und Februar 2021 an beide Zielgruppen. Die Hotlines dienten im Zuge der Antragsphase sowie der andauernden Schlussabrechnungsphase der Beantwortung von Fragen Direktantragstellender oder prüfender Dritter. Die hohe Zahl an Anrufen und Mails deckt sich mit den Ergebnissen der Befragung, gemäß derer etwas mehr als jede direktantragsstellende Zuschussempfängerin bzw. jeder fünfte direktantragsstellende Zuschussempfänger die Service-Hotline in Anspruch nahm.⁷⁵

In Summe lässt sich festhalten, dass die Einheitlichkeit der Verfahren und die Nutzerfreundlichkeit ab den *Überbrückungshilfen* massiv stieg, was positiv zu bewerten ist. Zusätzlich muss bei

⁷⁴ Im Sinne der agilen Software-Entwicklung ist das sukzessive Erstellen von Modulen nicht unüblich, hatte im beschriebenen Fall jedoch kurzfristig negative Auswirkungen auf die Bearbeitungsgeschwindigkeit.

⁷⁵ Es ist jedoch auf eine kleine Stichprobengröße hinzuweisen (*außerordentliche Wirtschaftshilfen*: 158 Antworten, von denen 32 die Hotline in Anspruch genommen haben; *Neustarthilfen*: 346 Antworten, von denen 78 die Hotline in Anspruch genommen haben). Die Bewertung der Hotlines kann aufgrund der geringen Antwortzahl nicht valide beantwortet werden (bei 78 Angaben bei den *Neustarthilfen* stimmten 53 Prozent zu oder eher zu, dass die Beratung durch die Hotlines zur Unterstützung des Antragsverfahrens auf der digitalen Antragsplattform hilfreich war, während bei 32 Angaben bei den außerordentlichen Wirtschaftshilfen 47 Prozent zu oder eher zustimmten). Die prüfenden Dritten wurden in die Befragung nicht einbezogen, weshalb die „Corona-Expertenhotline“ dahingehend nicht bewertet werden kann.

den *Soforthilfen* einordnend ergänzt werden, dass es für ein derartiges Zuschussprogramm keinen Präzedenzfall gab, und das Programm äußerst schnell (d. h. in unter einem Monat Bearbeitungszeit) aufgesetzt werden musste, um drohende Liquiditätsausfälle zu vermeiden. Unabhängig von dieser Rahmenbedingung ist das gewählte Antragsverfahren über die zentrale und digitale Verfahrensplattform bei *Überbrückungs-*, *außerordentlichen Wirtschafts-* und *Neustarthilfen* positiver zu bewerten als das Verfahren bei den *Soforthilfen*. Die hohe Zahl an Anrufen und Mails spricht dafür, dass die Einbindung von Dienstleistern als Kontaktmöglichkeit für Antragstellerinnen und Antragsteller sinnvoll gewesen ist. Eine derartige Zahl an Anrufen wäre für die behördlichen und ministeriellen Stellen kaum zu bewältigen gewesen.

Bewertung der Einbindung prüfender Dritter

Bei der Bewertung der Einbindung der prüfenden Dritten stellt sich vor allem die Fragen nach dem zeitlichen und finanziellen Nutzen.

In der Programmlinie *Überbrückungshilfen* war die Antragstellung ausschließlich, bei den *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* überwiegend und bei den *Neustarthilfen* teilweise mittels prüfender Dritter möglich. Gemäß Befragung wurde bei den *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* in zwei Dritteln der Fälle, bei den *Neustarthilfen* in einem Drittel der Fälle der Antrag mittels prüfender Dritter gestellt.

Die Einbindung prüfender Dritte trug insgesamt zur Betrugsprävention, zur Beschleunigung des Verfahrens und zeitlichen Entlastung der Antragstellenden bei.

- Betrugsprävention: als „vertrauenswürdige“ Instanz mussten die Anträge nicht mehr in der Detailtiefe geprüft werden, wie dies bspw. bei Direktantragstellungen erforderlich war. Dies spiegelt sich auch in den bereits benannten hohen Bewilligungsquoten bei *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* wider.
- Schnelligkeit des Verfahrens: Schnellere Verfahren ergeben sich aus einer angenommenen Arbeitsentlastung der Bewilligungsstellen durch das gesunkene Erfordernis zur Detailprüfung der Anträge. Zusätzlich hat ein prüfender Dritte zum Teil Anträge für mehrere Unternehmen bearbeitet, wodurch ebenfalls eine Beschleunigung in der Antragstellung angenommen werden kann.
- Zeitliche Entlastung der Antragstellenden: Dies kann vor allem auf Basis der Antworten der Zuschussempfängerinnen und -empfänger bestätigt werden. Der Aussage „Die Einbindung der prüfenden Dritten hat mich zeitlich entlastet“ stimmten bei den *Überbrückungshilfen* 53 Prozent, bei den *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* 74 Prozent und bei den *Neustarthilfen* 76 Prozent zu oder eher zu. Auch der Aussage „Die Einbindung der prüfenden Dritten hat die Antragstellung erleichtert“ stimmten bei den *Überbrückungshilfen* 59 Prozent, bei den *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* 78 Prozent und bei den *Neustarthilfen* 79 Prozent zu oder eher zu.

Aus den genannten Gründen ist die Einbindung prüfender Dritter weit überwiegend als positiv zu bewerten. Dies bestätigten auch die Länder und Bewilligungsstellen in den Fokusgruppen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Antragstellerinnen und Antragstellern durch die Einbindung prüfender Dritter Kosten entstanden sind. Diese konnten bei den Förderprogrammen der *Überbrückungshilfen* zwar als erstattungsfähige Fixkosten angegeben werden. Die anteilige Erstattung je nach Höhe des erlittenen Umsatzeinbruchs hat jedoch in vielen Fällen der *Überbrückungshilfe* dazu geführt, dass Unternehmen mindestens einen Teil des erhaltenen Zuschusses für die Kompensation des prüfenden Dritten aufbringen mussten. In den *Neustarthilfeprogrammen* erhielten Antragstellende für die entstandenen Kosten der prüfenden Dritten einen Zuschuss von bis zu

250 Euro. In den Programmlinien *November-* und *Dezemberhilfe* konnten die Kosten für prüfende Dritte nicht geltend gemacht werden.

Bewertung der Bewilligungsphase

Die zweite Dimension der Prozessbewertung ist die Bewertung der Antragsbearbeitung und Auszahlungsgeschwindigkeit. Dies erfolgt anhand der folgenden beiden Kriterien:

- 1.** Bewertung der Dauer der Antragsbearbeitung und der Auszahlungsgeschwindigkeit
- 2.** Bewertung des Risikomanagements (Betrugsprävention)

Die Kriterien werden der Reihe nach bewertet.

1. Bewertung der Dauer der Antragsbearbeitung und der Auszahlungsgeschwindigkeit

Zentrale Fragestellung ist im Zuge dieses Kriteriums, ob die Antragsbearbeitung bzw. die Auszahlungsgeschwindigkeit akzeptabel bzw. der Situation angemessen waren.

Bei der Bewertung sind zuerst die unterschiedlichen Auszahlungsmechanismen zu betrachten. Während bei den *Überbrückungshilfen* und *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* (bei Antragstellung über prüfende Dritte) unter bestimmten Bedingungen eine Abschlagszahlung möglich war, erfolgte bei *Soforthilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* (*Direktantragstellung*), *Neustarthilfen* und *Härtefallhilfen* im Falle einer Bewilligung die vollständige Auszahlung der jeweiligen Fördersumme. Abschlagszahlungen sollten vor allem die Prozesse und die Auszahlungsgeschwindigkeit beschleunigen. Möglich wurde dies im Falle von *Überbrückungshilfen* und *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* durch automatisierte Vorprüfungen. Auch die Einbindung der prüfenden Dritten bei *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* sollte die Dauer der Antragsprüfung verringern und damit die Auszahlungsgeschwindigkeit erhöhen.

Wie auch bei der Bewertung der Antragsphase ist bei der Bewertung der Antragsbearbeitung und Auszahlungsgeschwindigkeit die Weiterentwicklung der Prozesse in den Programmlinien hervorzuheben. Konkret erfolgte die landesspezifische Antragsbearbeitung bei den *Soforthilfen* noch sehr unterschiedlich. So wurde bspw. in einem Land stets pauschal die höchstmögliche Fördersumme ausgezahlt. Zudem waren unterschiedliche Behörden in den Prozess involviert, in einigen Ländern wurden neben den Bewilligungsstellen bspw. Finanzämter einbezogen.⁷⁶ Die Prozessvereinfachung durch die digitale Verfahrensplattform vereinheitlichte die landesspezifischen Umsetzungen bei *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen*. Dieses Vorgehen zeigte auch Wirkung mit Blick auf die Zufriedenheit bei der daraus resultierenden Auszahlungsgeschwindigkeit. In Bezug auf die Auszahlungsgeschwindigkeit stimmen bei den *Überbrückungshilfen* 68 Prozent und bei den *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* 64 Prozent der Zuschussempfängerinnen und -empfänger der Aussage zu oder eher zu, dass der Zeitraum zwischen Antragstellung und dem Erhalt der Abschlagszahlung der Situation angemessen war. Ergänzend ist zu erwähnen, dass ca. 14 Prozent bei den *Überbrückungshilfen* und ca. elf Prozent bei den *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* angaben, dass die Abschlagszahlung nach Einreichung des Antrags (durch einen prüfenden Dritten) innerhalb von sieben Tage eingegangen war. Gewichtiger scheint hier der Blick auf den Zeitraum zwischen Einreichung des Antrags bis Eingang

⁷⁶ Wie geschildert gingen die unterschiedlichen Praktiken (hier: pauschale Auszahlung der höchstmöglichen Fördersumme) mit unterschiedlichen Prüfmechanismen einher: So wurden Anträge in den Ländern in unterschiedlicher Tiefe geprüft, in vielen Ländern wurden bspw. nur die Antrags- und nicht die höchstmöglichen Fördersummen ausgezahlt.

der gesamten Fördersumme zu sein. Hier fällt auf, dass besonders die Auszahlung bei den *Soforthilfen* schnell erfolgte: 40 Prozent geben an, dass die Auszahlung in unter einem Monat erfolgte, bei weiteren 33 Prozent war dies bis Abschluss des dritten Monats nach Antragstellung der Fall. Bei den *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und den *Neustarthilfen* gaben ca. 56 bzw. 51 % an, ihre Auszahlung (bei Direktantragstellung) in bis zu 31 Werktagen erhalten zu haben (bei jeweils über 30 % Angabe „weiß ich nicht mehr“).⁷⁷ Bei den *Überbrückungshilfen* ergibt sich ein umgekehrtes Bild: Bei 20 Prozent erfolgte die Auszahlung in unter einem Monat, bei weiteren 41 Prozent innerhalb von drei Monaten.

Insgesamt wurde die Auszahlungsgeschwindigkeit über die Programmlinien hinweg positiv bewertet. So stimmten bei allen Programmlinien außer den *Härtefallhilfen* jeweils mindestens 68 Prozent (*Überbrückungshilfen*) und maximal 84 Prozent (*außerordentliche Wirtschaftshilfen*) der Aussage zu, dass „der Zeitraum zwischen Antragstellung und dem Erhalt der Förderung der Situation angemessen war“. Dies deckt sich mit den Aussagen der Länder und Bewilligungsstellen, die die vergleichsweise schnelle Bewilligung in der Antragsphase ebenfalls positiv bewerten. Erleichtert wurde dies bspw. durch die Unterteilung der Anträge in technische Postkörbe (vgl. Kapitel 6.4.2) und die damit einhergehende Vorsortierung der Anträge. Dagegen wirkten sich laufende Anpassungen der Förderbedingungen und immer komplexer werdende Förderbedingungen negativ auf die Bearbeitungsgeschwindigkeit aus.

Die Dauer der Antragsbearbeitung und der Auszahlungsgeschwindigkeit sind insgesamt positiv, wenn auch unterschiedlich zwischen den Programmlinien zu bewerten. Insbesondere bei den *Soforthilfen* ging eine schnelle Auszahlung im Prozessverlauf auf Kosten der Zeit, die für aufwendige Rückmelde- und Stichprobeverfahren erforderlich wurde. Dies war auch bei den weiteren Programmlinien der Fall, aufgrund standardisierter und digitaler Verfahren jedoch nicht in dem Maße, wie bei den *Soforthilfen*. Die in weiten Teilen digitale und teilweise automatisierte Antragsbearbeitung bei *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* trug also insgesamt zur Beschleunigung von Antragsbearbeitung und Auszahlungsgeschwindigkeit bei.

Bewertung des Risikomanagements (Betrugsprävention)

Zentral bei der Bewertung des Risikomanagements ist die Fragestellung, ob die zur Verhinderung von Missbrauch bzw. Betrug ergriffenen Maßnahmen im Verhältnis zum bestehenden Betrugsrisiko sowie zum zu erwartenden Schaden geeignet, zweckmäßig und angemessen waren.

Grundsätzlich kamen im Zuge des Bewilligungsprozesses der Programmlinien unterschiedliche Mechanismen zur Betrugsprävention zum Einsatz. Hierzu zählen insbesondere:

- automatisierte Vorprüfung
- manuelle Antragsprüfung
- Stichprobenkontrollen
- Einsatz von prüfenden Dritten
- Einzelfallprüfungen

Grob skizziert lassen sich Ziel und Inhalt der Mechanismen wie folgt beschreiben:

⁷⁷ Bei Antragstellung über prüfende Dritte dauerte die Auszahlung der Fördersumme bei *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* durchschnittlich deutlich länger.

- Die **automatisierte Vorprüfung** bildet das Kernstück des Prüfprozesses von *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* und ist damit Teil der Betrugsprävention. Bei der automatisierten Vorprüfung erfolgte ein Abgleich mit den Schnittstellen des Finanzamts, die von der digitalen Verfahrensplattform bereitgestellt wurden. Konkret erfolgte eine Dublettenprüfung für die IBAN, die Steuer-ID und die Steuer-Nummer. Darüber hinaus wurde geprüft, ob bei der Antragstellung eine IBAN aus Deutschland bzw. keine betrugsverdächtige IBAN angegeben wurde. Im Laufe der Förderprogramme konnte zudem geprüft werden, ob bspw. Umsatzangaben korrekt waren.
- **Manuelle Antragsprüfungen** durch die Länder bzw. ihre Bewilligungsstellen wurden in allen Programmlinien (im Anschluss an die automatisierte Vorprüfung, wo vorhanden) durchgeführt, bei Direktantragstellungen insbesondere, wenn die automatisierte Vorprüfung auffällig war.
- In den Verwaltungsvereinbarungen wurden für die jeweiligen Programmlinien **Stichprobenprüfungen** und damit einhergehende Stichprobenquoten vereinbart.
- Der **Einsatz von prüfenden Dritten** diene, wie bereits skizziert, u. a. dazu, dass eine verlässliche Instanz Anträge für Unternehmen stellt.
- **Einzelfallprüfungen** erfolgten im Zuge der *Härtefallhilfen*. Aufgrund der besonderen Fallkonstellationen wurden alle Anträge der *Härtefallhilfen* als Einzelfälle geprüft.

Zu Beginn des Förderprogramms war das Betrugsrisiko nicht klar quantifizierbar. Aufgrund der für viele Soloselbstständige und Unternehmen existenzbedrohenden Lage, war jedoch früh von einer hohen Antragszahl auszugehen. Erfahrungsgemäß steigt mit einer hohen Antragszahl auch das Missbrauchsrisiko, weshalb Maßnahmen zur Betrugsprävention unerlässlich sind.

In Bezug auf die *Soforthilfen* waren die ergriffenen Maßnahmen zur Betrugsprävention zwischen den Ländern sehr unterschiedlich. Fast immer prüften die Länder auf Vollständigkeit und anschließend manuell auf Förderfähigkeit der Anträge, in seltenen Fällen lediglich auf „technische Bewilligungsvoraussetzungen“. Inhaltlich wurde u. a. auf Plausibilität und mögliche Doppelförderungen geprüft, eine systematische Auswertung liegt jedoch nicht vor. Mit Stand 31.03.2024 wurden von 14 Ländern insgesamt knapp über 9.100 Strafverfahren⁷⁸ gemeldet, was bei über 1,7 Mio. bewilligten Anträgen einer Quote von ca. 0,005 Prozent entspricht. Neben den hier nicht berücksichtigten beiden Ländern ist darauf hinzuweisen, dass in mehreren Ländern die Rückmeldeverfahren und damit die Prüfung der tatsächlichen Liquiditätsengpässe noch nicht abgeschlossen sind. Zudem gibt es mediale Berichterstattungen mit erheblich abweichenden Zahlen zu möglichen Betrugsfällen.⁷⁹

Darüber hinaus sind bei den *Soforthilfen* erhebliche Schwachstellen bei der Betrugsprävention erkennbar: Zuschussempfängerinnen und -empfänger mussten nach Erhalt eines Zuschusses nicht in allen Ländern verpflichtend eine Prüfung ihrer tatsächlichen Liquiditätsengpässe durchführen. Diejenigen, die bspw. eine Selbstüberprüfung für einen möglichen Liquiditätsüberschuss durchführten und zum Ergebnis kamen, keinen Liquiditätsüberschuss erhalten zu haben, mussten dies *nicht* an eine Bewilligungsstelle melden. Entsprechend wurde zwar davon ausgegangen, dass im Falle eines Liquiditätsüberschusses eine freiwillige Rückzahlung durch Zuschussempfängerinnen oder -empfänger erfolgte, geprüft wurde dies durch die Bewilligungsstellen jedoch nicht. Die darüber hinaus erforderliche Stichprobenkontrollen in Höhe von einem Prozent der bewilligten Anträge zeigte dann, dass viele Zuschussempfängerinnen und -empfänger zu

⁷⁸ Gemäß Unterlagen des BAFA, zwei Länder konnten keine Zahlen liefern.

⁷⁹ siehe u. a. <https://www.tagesschau.de/investigativ/rbb/corona-betrug-bilanz-101.html> oder <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Betrug-mit-Corona-Hilfen-Rund-19-Millionen-Euro-Schaden,corona11360.html> Zugriff am 19.08.2024

hohe Zuschüsse erhielten.⁸⁰ Da jedoch weitergehende Prüfungen der Anträge durch die Länder zunächst nicht verpflichtend waren, ist davon auszugehen, dass eine große Zahl an bewilligten Anträgen bisher nicht auf ihre Förderwürdigkeit auf Basis der tatsächlichen (und nicht nur prognostizierten) Liquiditätsengpässe geprüft wurde. Durch die zwischenzeitlich von den Ländern ausgetesteten Rückmeldeverfahren wird dies jedoch nachgeholt.

Die hohe Dezentralität und Unterschiedlichkeit bei den Maßnahmen zur Betrugsprävention änderte sich ab der Programmlinie der *Überbrückungshilfen*. Die automatisierten Antragsprüfungen und die Einbeziehung von prüfenden Dritten trugen erheblich dazu bei, das Betrugsrisiko zu minimieren. Die Sortierung nach technischen Postkörben gab den Bewilligungsstellen zudem bereits Hinweise, welche Anträge spezifischer zu prüfen sind und welche nicht. Dadurch konnten Routinen für die manuelle Prüfung entwickelt werden, was wiederum den Prüfprozess beschleunigte.

Auch die Länder und Bewilligungsstellen bewerten die Betrugsprävention insbesondere durch die automatisierte Vorprüfung positiv, nicht zuletzt durch die Sortierung möglicherweise nicht-bewilligungsfähiger Anträge. Darüber hinaus hätten sich einzelne Länder noch mehr einheitliche Standards für die individuellen Prüfungen von Anträgen gewünscht.

In Summe ist festzuhalten, dass sich die Betrugsprävention mit Einführung der digitalen Verfahrensplattform deutlich verbesserte. Bei den *Soforthilfen* gab es trotz der Notwendigkeit einer schnellen und unbürokratischen Unterstützung erheblichen Verbesserungsbedarf bei der Betrugsprävention.



Exkurs: Bewertung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern

Den Prozessen der Antrags-, Bewilligungs- und Schlussabrechnungsphasen ging eine klare organisatorische und finanzielle Aufgabenteilung von Bund und Ländern voraus. Während der Bund bei der Konzeption der Programmlinien, der Bereitstellung der finanziellen Mittel (Zuschüsse) und der digitalen Verfahrensplattform aktiv wurde, oblag den Ländern vor allem die operative Umsetzung der Förderprogramme. Letzteres war insbesondere mit zeitlichen und damit auch finanziellen Ressourcen (im Sinne von Personalkosten und -kapazitäten) verbunden.

Bund und Ländern zufolge gab und gibt es einen sehr engen Austausch zwischen den konzeptionierenden (Bund) und umsetzenden (Länder und Bewilligungsstellen) Prozessbeteiligten. Während der Antragsphase erfolgte im Vorfeld jeder Programmlinie und bei jeder Änderung der FAQs eine oder mehrere Bund-Länder-Telefonkonferenzen. Auch im weiteren Prozessverlauf erfolgten regelmäßige Austausche zwischen Bund, Ländern und Bewilligungsstellen. Darüber hinaus erfolgte auch mit dem externen Dienstleister der digitalen Verfahrensplattform ein intensiver und regelmäßiger Austausch, bspw. durch „Sprechstunden“ zu technischen und das System betreffenden Fragen oder durch das sogenannte Austauschformat „Show & Tell“ zu den (Fachverfahren der) einzelnen Hilfsprogramme.

⁸⁰ Diese Überförderung entstand, wenn die realen Umsatzausfälle in nicht den prognostizierten Umsatzausfällen entsprachen. Dies ist nicht zwangsläufig mit einem Betrugsversuch gleichzusetzen.

Die genannten Austauschformate sowie die allgemeine Kommunikation zwischen Bund und Ländern wurde vonseiten der Länder insgesamt positiv bewertet. Auch die aktive Rolle des Bundes bei der Gesamtkoordination der Corona-Wirtschaftshilfen sowie die Übernahme der Finanzierungsverantwortung wurden als Prozessstärke benannt. Darüber hinaus ist die organisatorische Trennung der Verantwortung von Konzeption und Umsetzung (d. h. Aufgabenteilung) aus evaluatorischer Sicht insgesamt ebenfalls positiv zu bewerten. Hintergrund ist, dass eine Umsetzung durch den Bund vor allem personell nicht möglich gewesen wäre und damit die Einbindung der Länder nahezu unerlässlich war. Alternativen zu einer Administration der Programme durch Behörden des Bundes oder die Finanzverwaltung wurden geprüft, aber als nicht oder nicht kurzfristig umsetzbar verworfen. Eine Konzeption individueller Förderprogramme durch die Länder hätte mit Blick auf die Erfahrungen der *Soforthilfen* voraussichtlich zu einem „Flickenteppich“, regionaler Bevor- und Benachteiligungen sowie zeitlichen Unterschieden in den Möglichkeiten der Antragsstellung und der daraus folgenden Antragsbearbeitung geführt. Dies war insbesondere zu Pandemiebeginn eine reale Möglichkeit, da vor den *Soforthilfen* des Bundes bereits einzelne Länder Förderprogramme initiiert hatten. Die Entscheidung zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Land führte zwar bspw. im Zuge der Antragsbearbeitung dazu, dass es bei besonderen Fallkonstellationen kurzfristig Rücksprache zwischen den föderalen Ebenen bedurfte, hierfür wurden jedoch die zuvor benannten Austauschformate eingerichtet.

Bewertung der Schlussabrechnungsphase

Die Bewertung der Schlussabrechnungsphase umfasst zwei Bewertungsdimensionen:

1. Bewertung der Prozesse der Schlussabrechnung
2. Bewertung der Rechtssicherheit

Es ist festzuhalten, dass die Bewertung der Schlussabrechnungsphase zum aktuellen Zeitpunkt nur eingeschränkt erfolgen kann, da viele Prozesse noch andauern.

1. Bewertung der Prozesse der Schlussabrechnung

Für die Bewertung der Dauer des Gesamtprozesses ist zunächst Prozessbeginn und Prozessende zu definieren. Prozessbeginn stellt im Sinne der Prozessbewertung die Antragstellung, Prozessende die final beschiedene Schlussabrechnung dar.

Durch die Dezentralität der Umsetzung kann bei den Rückmeldeverfahren der *Soforthilfen* der konkrete Umsetzungsstand nicht in allen Ländern eindeutig festgestellt werden. Die Prozesse der *Soforthilfen*, für die eine Antragstellung bis Mai 2020 möglich war, dauern in allen Ländern noch an: Manche Länder befinden sich noch in der Umsetzungsphase der Rückmeldeverfahren, manche haben bisher nur Stichprobenauswertungen vorliegen⁸¹. Ein Abschluss der Rückmeldeverfahren über alle Länder hinweg ist gemäß Plänen des Bundes aktuell bis 31.12.2025 vorgesehen.

⁸¹ In den meisten Ländern wird ein Abgleich der tatsächlichen Liquiditätsengpässe bei allen bewilligten Anträgen erfolgen.

Hintergrund sind neben uneinheitlichen Rückmeldeverfahren in den einzelnen Ländern die andauernden Schlussabrechnungsprozesse in den auf die *Soforthilfen* folgenden Programmlinien, die Kapazitäten bei den Bewilligungsstellen binden. Wie in Kapitel 6.4.2 beschrieben, liegt die Einreichungsquote für die Schlussabrechnungen bei *Überbrückungshilfen* und *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* mit Stand 30.11.2024 im Länderdurchschnitt bei ca. 93 Prozent. Von diesen 93 Prozent sind durchschnittlich 49 Prozent bearbeitet und final beschieden.

Grundsätzlich ist eine vollständige und zeitige Beendigung aus Perspektive aller Prozessbeteiligter wünschenswert. Insbesondere bei den *Soforthilfen* ist die vollständige und zeitige Beendigung vier Jahre nach Abschluss der Möglichkeit zur Antragstellung weder erfolgt noch unmittelbar in Aussicht. Für Zuschussempfängerinnen und -empfänger stellt dies insbesondere eine wirtschaftliche Belastung dar, da damit eine Unsicherheit über die finale Zuschusshöhe verbunden ist. Für die Bewilligungsstellen ist dieser Umstand insbesondere aus zeitlicher Perspektive ebenfalls problematisch, da die Rückmeldeverfahren nun viele Jahre nach Antragstellung erfolgen müssen, was voraussichtlich mit einem hohen Aufwand bei der Kommunikation mit Zuschussempfängerinnen und -empfängern verbunden sein wird. Nicht zuletzt ist die andauernde Rückmeldephase auch für Bund und Länder ein finanzielles Problem, da auf Basis der freiwillig geleisteten Rückzahlungen zu vermuten ist, dass erhebliche weitere Summen an den Bund zurückfließen müssten. Bei den *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* ist das Gesamtbild in der Hinsicht anders. Hier ist klar ersichtlich, wie sich der Fortschritt bei den Schlussabrechnungen gestaltet. Aus diesem Grund ist mit zügigeren Prozessabschlüssen als bei den *Soforthilfen* in allen Ländern zu rechnen. Nichtsdestoweniger ist auch dies mit Blick auf die Antragsmöglichkeiten seit teilweise Mitte 2020 eine nicht zu vernachlässigende Zeitspanne. Laut Ländern und Bewilligungsstellen hat sich der Prozess der Schlussabrechnungen insbesondere deshalb verlängert, da es auf Wunsch der prüfenden Dritten und aus der Politik zahlreiche Fristverlängerungen gab.

Bewertung der Rechtssicherheit

Die Bewertung der Rechtssicherheit unterscheidet sich erheblich zwischen den Programmlinien. Während bei den *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* für Zuschussempfängerinnen und -empfänger gemäß vorläufigen Bescheiden verständlich dargelegt wurde, dass eine Schlussabrechnung zwingend erfolgen muss, war dies bei den *Soforthilfen* nicht eindeutig ersichtlich. Vielen Soloselbstständigen und Unternehmen war nicht bewusst, dass der auf Prognosebasis gewährte Zuschuss später mit den tatsächlich ersichtlichen Liquiditätsengpässen abgeglichen werden muss und bei einem festgestellten Liquiditätsüberschuss Mittel zurückgezahlt werden müssen. Von daher wurden die erhaltenen Zuschüsse teilweise oder vollständig ausgegeben, sodass bei einem später festgestellten Liquiditätsüberschuss diese jedoch nur schwerlich zurückgezahlt werden konnten oder können.

Hinzu kommt, dass die Bescheidung der Rückmeldeverfahren initial nicht in allen Bundesländern rechtens war. So urteilte bspw. das Oberverwaltungsgericht Münster (OVG NRW), dass das Land im Falle von Liquiditätsüberschüssen zwar Zuschüsse zurückverlangen darf, das gewählte vollautomatisierte Verfahren jedoch ungeeignet war und das Land die Vorgaben der Bewilligungsbescheide nicht beachtet habe.⁸² Auch wurde vom OVG NRW die Verständlichkeit der Förderbescheide kritisiert, da eine verpflichtende Rückzahlung nicht zwingend aus den Nebenbestimmungen herauszulesen gewesen ist.

⁸² vgl. Aktenzeichen 4 A 1986/22, Urteil vom 17.03.2023.

Gesamthafte Prozessbewertung

Die Prozessbewertung zeigt insgesamt, dass sich die Prozesse in der Antrags-, Bewilligungs- und Schlussabrechnungsphase stark zwischen den Programmlinien unterscheiden, insbesondere von *Soforthilfen* zu den folgenden Programmlinien. Bei den *Soforthilfen* ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese als die ersten wirtschaftlichen Zuschussleistungen des Bundes sehr kurzfristig nach Beginn der Pandemie umgesetzt wurden. Hierbei wurde eine begrenzt vorhandene Vorbereitung in Bezug auf einheitliche Bewilligungs- und Auszahlungsmechanismen schnell ersichtlich. So gab es bspw. kein IT-System, was eine unmittelbare Umsetzung der *Soforthilfen* ermöglichte, weshalb dezentrale Lösungen über die Länder und Bewilligungsstellen entwickelt werden mussten. Die sich daraus ergebenden Herausforderungen, insbesondere vor dem Hintergrund der noch ausstehenden Rückmeldeverfahren, beschäftigen Bund, Länder, Bewilligungsstellen und nicht zuletzt Zuschussempfängerinnen und -empfänger bis heute.

Mit den Erfahrungen der *Soforthilfen* wurde die Konzeption und Umsetzung der bundeseinheitlichen digitalen Verfahrensplattform initiiert, die in puncto Einheitlichkeit und Betrugsprävention massive Verbesserungen brachte. Die Entwicklung erfolgte in kurzer Zeit und trägt bis heute dazu bei, dass die Schlussabrechnungen strukturiert und bundeseinheitlich durchgeführt werden können. Ein Vorgehen mit einer derartigen digitalen Plattform ist auch für mögliche folgende bundeseinheitliche Förderprogramme empfehlenswert.

Weitere Empfehlungen können in den folgenden Bereichen identifiziert werden:

- **Erwartungsmanagement und Kommunikation:** Förderbedingungen und Prozessabläufe sollten von Prozessbeginn an verständlich sein und dürfen nur mit entsprechender Kommunikation verändert werden. Konkret muss Antragstellenden bei der Antragstellung eindeutig ersichtlich sein, ob bspw. möglicherweise Rückzahlungen zu leisten sind und unter welchen Bedingungen dies erforderlich sein wird. Die Prozesse müssen dahingehend bei Prozessbeginn bis zum Prozessende durchdacht werden.
- **Bearbeitungspraxis:** Auch neben den *Soforthilfen* kamen Ländern und Bewilligungsstellen bei der Antragsbearbeitung bei *Überbrückungs-*, *außerordentlichen Wirtschafts-* und *Neustarthilfen* erhebliche zeitliche Aufwände zu. Die Verwaltungskapazitäten sind infolge der Antragsbearbeitung weiterhin stark ausgelastet. Um eine derartige Situation in Zukunft zu vermeiden, sollte künftig die gesetzliche Grundlage für den stärkeren Einsatz von automatischen Betrugspräventions- und Prüfmechanismen geschaffen werden. Manuelle Prüfungen werden in bestimmten Fallkonstellationen weiterhin erforderlich sein, das „Massengeschäft“ sollte jedoch mittels Automatisierung erledigt werden.
- **Vorbereitung und Resilienz:** Bund und Ländern reagierten zu Beginn der Pandemie mit den *Soforthilfen* sehr schnell, waren jedoch nur sehr eingeschränkt auf die kurzfristige Umsetzung eines derart großen Förderprogramms mit einer Vielzahl von Antragsberechtigten vorbereitet. In Zeiten ohne akute Krisensituation ist das Vorbereiten auf Krisensituationen essenziell, bspw. durch die Konzipierung von digitalen und einfachen Verfahren, die im Krisenfall schnell zum Einsatz kommen können.

6.5.2 Kostenbewertung

Die Kostenbewertung baut auf den Ergebnissen der Vollzugskostenerhebung und -beschreibung auf (siehe Kapitel 6.4). Im Zuge der Kostenbewertung werden primär die Vollzugskosten und sekundär die Kosten des Bundes bewertet, die nicht den Vollzugskosten zugerechnet werden. Der Abschnitt schließt mit einer gesamthaften Kostenbewertung.

Bewertung der Vollzugskosten

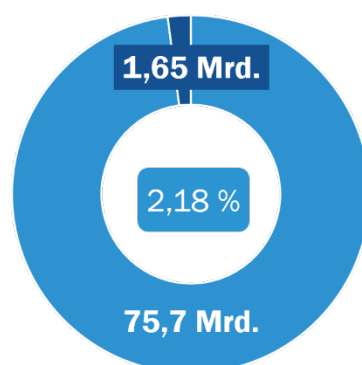
In die Bewertung werden ausschließlich die Umsetzungskosten einbezogen, also die Kosten, die in Ländern und Bewilligungsstellen entstanden sind. Kosten des Bundes wie Konzeptionskosten der Förderprogramme oder der Betrieb der durch den Bund finanzierten digitalen Verfahrensplattform, werden nicht in die Betrachtung der Vollzugskosten einbezogen. Einschränkend ist bei den Umsetzungskosten von Ländern und Bewilligungsstellen zu sagen, dass bspw. administrative Verwaltungskosten wie das Rechnungswesen nur teilweise in die Vollzugskosten eingerechnet wurden, da hierzu nur wenig belastbare Kostenangaben von Ländern und Bewilligungsstellen gemacht wurden. Darüber hinaus ist vor dem Hintergrund der noch andauernden Schlussabrechnungsverfahren zu erwähnen, dass die Vollzugskosten noch weiter steigen können und entsprechend aus heutiger Perspektive noch nicht final sind (Stand 30.11.2024).

Die Vollzugskosten für *Soforthilfen*, *Überbrückungshilfen*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* summieren sich auf ca. **1,65 Mrd. Euro**. Im Verhältnis zur **Gesamtfördersumme von 75,7 Mrd. Euro** entspricht dies einem Vollzugskosten-Anteil von **2,18 Prozent** (vgl. Abbildung 54).

Abbildung 54: Anteil der Vollzugs- und prognostizierten Plankosten der Programmlinien *Soforthilfen*, *Überbrückungshilfen*, außerordentlichen Wirtschaftshilfen und *Neustarthilfen* an der Gesamtfördersumme

Angaben: Erhoben und qualifiziert hochgerechnet

Anteil der Vollzugskosten an der Fördersumme



■ Fördersumme SH, ÜBH, aWH, NSH ■ prognostizierte Vollzugs- und Planungskosten SH, ÜBH, aWH, NSH

Quelle: Daten der Erhebung 04/2024; Daten: Stand 30.11.2024. Eigene Berechnung und Darstellung Prognos AG 2024.

Für eine Einschätzung der Höhe der Vollzugskosten der Corona-Wirtschaftshilfen fehlen vergleichbare Förderprogramme mit derartig hohen Antragszahlen oder Fördervolumina. Identifizierbare Förderprogramme, bei denen ebenfalls Bewilligungsstellen aktiv waren, weisen einen Vollzugskostenanteil zwischen fünf und elf Prozent aus. In derartigen Förderprogrammen hatten die Bewilligungsstellen jedoch umfassendere Aufgaben. Bei größeren und längeren Förderprogrammen – wie den Corona-Wirtschaftshilfen – ist jedoch davon auszugehen, dass sich Prozesse im Laufe der Zeit durch wiederholtes Durchführen schneller realisieren lassen.

Nichtsdestoweniger ist der Anteil von 2,18 Prozent grundsätzlich positiv zu bewerten und deutet auf eine wirtschaftliche Durchführung der Umsetzungsprozesse hin. Es ist jedoch zu erwähnen, dass die 1,65 Mrd. Euro eine für sich enorme Summe darstellen.

Hinter den 1,65 Mrd. Euro (über alle Länder hinweg) stehen Personalressourcen der Bewilligungsstellen von durchschnittlich 990 VZÄ pro Jahr (bei den untersuchten Ländern), die die Umsetzung der Corona-Wirtschaftshilfen in den Ländern möglich machten sowie weiteres Personal externer Dienstleister. Viele Angestellte der Bewilligungsstellen konnten teilweise über Jahre ihren regulären Linientätigkeiten, insbesondere in der Wirtschaftsförderung, nur eingeschränkt oder gar nicht nachgehen. Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass die Personalressourcen hätten reduziert werden können, wenn die Finanzverwaltungen in den Bewilligungsprozess einbezogen worden wären, da den Finanzverwaltungen bspw. für den Bewilligungsprozess relevante Unternehmensdaten vorlagen. Durch die Nicht-Einbeziehung der Finanzverwaltungen mussten an anderer Stelle erst Wissen aufgebaut und technische Schnittstellen zu Systemen der Finanzverwaltung geschaffen werden.⁸³

Im Kontext der Vollzugskosten ist zusätzlich auf die Notwendigkeit von einfachen und schnellen Verfahren bei effektiver Betrugsprävention hinzuweisen. Dahingehend ist kritisch anzumerken, dass die Prozesse der *Soforthilfen* zu erheblichen zeitlichen und finanziellen Mehraufwänden bei den umsetzenden Stellen führten und damit auch die Vollzugskosten stiegen (und steigen werden). Grund sind einerseits die gerade zu Prozessbeginn unzureichenden Mechanismen zur Betrugsprävention, andererseits die unklaren Prozesse des Rückmeldeverfahrens. Beides führte dazu, dass hohe manuelle Prüfaufwände entstanden und weiter entstehen werden, die bei eindeutigen Regelungen des Rückmeldeverfahrens und stärkerer Betrugsprävention zumindest hätten verringert werden können. Dieser Kritik steht die schnelle und unbürokratische Auszahlung von Zuschüssen gegenüber, die insbesondere während der *Soforthilfen* im Fokus standen.

Mit der Erfahrung der digitalen Verfahrensplattform kann festgestellt werden, dass bessere Betrugspräventionsmechanismen möglich gewesen wären, wenn die *Soforthilfen* ebenfalls bundeseinheitlich und digital durchgeführt worden wären. Gleichwohl ist zu betonen, dass bereits im Zuge der *Soforthilfen* manche Länder Antragstellungs- und Bewilligungsprozesse mithilfe digitaler Plattformen durchführten und u. a. dadurch Vollzugskosten verringerten.

Das einfache und schnelle Verfahren zu Prozessbeginn hält die Vollzugskosten vermeintlich niedrig, bei mangelnder Unterlegung mit adäquaten Betrugspräventionsmechanismen steigt jedoch der Aufwand im Prozessverlauf stark. Daher ist ein digitales Verfahren mit integrierten Prüfmechanismen, wie bei der digitalen Verfahrensplattform, empfehlenswert. Die erfolgte Vorsortierung von Anträgen in technische Postkörbe trug zudem positiv zur Prüfgeschwindigkeit bei.

Bewertung der Kosten des Bundes

Neben den originären Vollzugskosten wurden durch den Bund Kosten für die Konzeption und Umsetzung der digitalen Verfahrensplattform, die Betreuung der Hotlines durch externe Dienstleister sowie eigene Konzeptionskosten ausgewiesen. Wie skizziert, summieren sich die Kosten für die **Konzeption und Umsetzung** der Corona-Wirtschaftsprogramme auf Bundesebene auf **235,7**

⁸³ Allerdings hatte eine Prüfung dieser Umsetzungsoption ergeben, dass eine kurzfristige Umsetzung der Programme durch die Finanzverwaltung nicht möglich war.

Mio. Euro, von denen **224,8 Mio. Euro** für die **Entwicklung und Umsetzung der digitalen Verfahrensplattform** entstanden. Dies entspricht einem Anteil von **0,36 Prozent** an der **Gesamtförder-summe** sowie etwa einem Achtel des Anteils an den errechneten Vollzugskosten.

Den 224,8 Mio. Euro für die digitale Verfahrensplattform stehen die Prüfungen von rund 3,84 Mio. gestellten Anträgen und Schlussabrechnungspaketen bzw. Endabrechnungen bei den *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* gegenüber. Dies entspricht etwa 59 Euro je Antrag. Als Vergleich zu einer Situation ohne bundeseinheitliche digitale Verfahrensplattform können die dezentral umgesetzten *Soforthilfen* herangezogen werden. Bei diesen wurde ein insgesamt höherer Anteil an Vollzugskosten identifiziert als bei den drei folgenden Programmlinien, was zumindest in Teilen auf das Fehlen einer zentralen digitalen Antrags- und Bewilligungsplattform und eine weniger standardisierte Antragsbearbeitung zurückgeführt werden kann.

In Summe sind die Kosten des Bundes, insbesondere durch die digitale Verfahrensplattform, zwar nicht zu unterschätzen, brachten jedoch einen hohen Nutzen für Antragstellende und umsetzende Stellen mit sich.

Gesamthafte Kostenbewertung

Gemessen am Anteil der Vollzugskosten an der Gesamtfördersumme (2,18 Prozent) war die Umsetzung der Corona-Wirtschaftshilfen insgesamt wirtschaftlich. Es ist jedoch zu betonen, dass sich die absoluten Vollzugskosten für *Soforthilfen*, *Überbrückungshilfen*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* auf insgesamt ca. 1,65 Mrd. Euro summieren. Diese Zahl wird jedoch relativiert durch die fast 50-mal so hohe Gesamtfördersumme für die vier Programmlinien.

Die Einführung der digitalen Verfahrensplattform trug mittelbar zu einer einheitlicheren Betrugsprävention bei, ohne die Verfahren substanziell zu verlangsamen. Damit gingen neben schnelleren Prozessabläufen geringere Kosten für die Prozessdauer einher.

7 Ökonometrische Wirkungsanalyse der *Soforthilfen*

7.1 Ziel und Erkenntnisinteresse des Arbeitsschrittes

Die *Soforthilfen* waren als einmaliger Zuschuss konzipiert. Antragsberechtigt waren kleine Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten (Vollzeitäquivalente), Soloselbstständige sowie Angehörige der freien Berufe, die zum Zeitpunkt der Antragstellung wirtschaftlich am Markt als Unternehmen aktiv waren (siehe Kapitel 4.1 und Kapitel 6.3.1 für detaillierte Beschreibungen des Förderdesigns der *Soforthilfen*).⁸⁴

Das Ziel der Wirkungsanalyse besteht darin, den kausalen Effekt der *Soforthilfen* auf die wesentlichen Zielgrößen des Programms zu untersuchen. Insbesondere geht es darum die Frage zu beantworten, ob und inwieweit die *Soforthilfen* ursächlich dazu beigetragen haben, den Liquiditätsengpass der geförderten Unternehmen zu überbrücken und damit die wirtschaftliche Existenz der Unternehmen zu sichern. Die Tatsache, dass im Förderzeitraum ein Ziel, wie z. B. das Überleben eines Unternehmens, erreicht wurde,⁸⁵ bedeutet nicht zwangsläufig, dass die *Soforthilfen* allein dafür verantwortlich waren. Andere Fördermaßnahmen, wie die *Aussetzung der Insolvenzantragspflicht* oder das *Kurzarbeitergeld* sowie weitere Einflussfaktoren könnten ebenfalls dazu beigetragen haben.

Bei einer Wirkungsanalyse werden der Mitteleinsatz seitens des Bundes (und ggf. einzelner Länder), insbesondere die Höhe der Förderung und die administrativen Kosten des Programms, nicht berücksichtigt. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse sind jedoch eine wichtige Grundlage für eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen, bei der die quantitativen Wirkungen des Programms den Kosten gegenübergestellt werden.

7.2 Beschreibung des Vorgehens (Methode und Daten)

Kontrollgruppenansatz

Die Wirkungsanalyse für die *Soforthilfen* basiert auf einem ökonometrischen Kontrollgruppenansatz, der sich als Standardverfahren in der Programmevaluation etabliert hat und der im Folgenden kurz erläutert wird. Ausführliche Informationen zur Methodik und zu den Daten finden sich im Anhang 5: Wirkungsanalyse der Soforthilfe.

Mit einem Kontrollgruppenansatz kann der kausale Effekt einer Förderung (= Erhalt der *Soforthilfen*) gemessen werden. Als kausaler Fördereffekt wird der Unterschied in der Zielgröße (z. B. die Veränderung der Liquidität) für das geförderte Unternehmen im Zustand der Förderung als auch im Zustand der Nicht-Förderung bezeichnet. Während die Zielgröße im Falle einer Förderung bei den geförderten Unternehmen beobachtet wird, kann für geförderte Unternehmen nicht beobachtet werden, wie sich die Zielgröße ohne Förderung entwickelt hätte. Um abzuschätzen, wie sich

⁸⁴ Als weitere Voraussetzung galt, dass die Unternehmen ferner bei einem deutschen Finanzamt angemeldet sein mussten und ihre Tätigkeiten von einer Betriebsstätte oder einem Hauptsitz der Geschäftsführung innerhalb Deutschlands ausgeführt wurden.

⁸⁵ Siehe Kapitel 7.

die Zielgröße in geförderten Unternehmen im Falle einer Nicht-Förderung entwickelt hätte, wird eine möglichst geeignete Kontrollgruppe von nicht geförderten Unternehmen gewählt, bei der die gewünschte Größe beobachtet werden kann.

Aufgrund des besonderen Förderdesigns der *Soforthilfen*, nach dem nur Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten förderberechtigt waren, wird für die Wirkungsanalyse als Kontrollgruppenansatz ein Regressions-Diskontinuitäts-Design gewählt. Die Treatmentgruppe förderberechtigter Unternehmen, deren Beschäftigtenzahl gleich oder unterhalb des Schwellenwertes von zehn Beschäftigten liegt, wird dazu verglichen mit der Kontrollgruppe nicht förderberechtigter Unternehmen mit einer Beschäftigung oberhalb des Schwellenwerts. Im Allgemeinen wird dieser Ansatz verfeinert, indem nicht alle Unternehmen unterhalb des Schwellenwerts mit allen oberhalb verglichen, sondern eine geeignete Bandbreite gewählt wird. Unsere präferierte Bandbreite definiert als Treatmentgruppe alle Unternehmen mit sechs bis zehn Beschäftigten und als Kontrollgruppe Unternehmen mit elf bis 15 Beschäftigten.

Zur möglichst genauen Identifizierung des Fördereffekts der *Soforthilfe* sollte die Kontrollgruppe statistisch balanciert sein. Das bedeutet, dass die Unternehmen der Kontrollgruppe denen der Treatmentgruppe in wichtigen Strukturvariablen möglichst ähnlich sein sollten, sodass als einziger wesentlicher Unterschied zwischen beiden Gruppen die Höhe der Beschäftigung und damit die Förderberechtigung verbleibt. Diese Strukturvariablen können einerseits einen Einfluss auf die Zielgröße (z. B. Liquidität) haben, andererseits zugleich die Höhe der Beschäftigung und damit die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen überhaupt förderberechtigt für die *Soforthilfen* ist, beeinflussen. Als Strukturvariablen werden das Unternehmensalter, die Bonität am Anfang des Jahres 2020, die Rechtsform, ein Indikator für eigentümergeführte Familienunternehmen, die Branche und das Bundesland berücksichtigt. Durch eine statistisch balancierte Kontrollgruppe werden Strukturunterschiede in diesen Größen zwischen beiden Gruppen ausgeglichen und damit das Selektionsproblem berücksichtigt. Für die Erzeugung einer statistisch balancierten Kontrollgruppe wird das Entropy Balancing genutzt.

Um festzustellen, ob es signifikante Unterschiede in der Liquidität zwischen der Gruppe der *Soforthilfen*-Empfängerinnen und -Empfänger und der Kontrollgruppe gibt, wird ein Regressionsmodell geschätzt. Die Liquidität stellt die zu erklärende Größe dar. Als Erklärungsfaktoren werden die Strukturvariablen und der Treatmentindikator verwendet, der geförderte Unternehmen mit sechs bis zehn Beschäftigten anzeigt. Dieses Modell kann mittels einer gewichteten Kleinst-Quadrate-Regression geschätzt werden, wobei die Gewichte aus dem Entropy Balancing verwendet werden. Bestehen statistisch signifikante Unterschiede in der Liquidität zwischen geförderten und nicht-geförderten Unternehmen, dann sind diese kausal auf den Effekt der *Soforthilfen* zurückzuführen.

Daten

Die Wirkungsanalyse zur Messung der Effekte der *Soforthilfe* wird mit den Daten des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP) des ZEW durchgeführt, welches auf der Unternehmensdatenbank der Kreditauskunftei Creditreform basiert. Es ist deutschlandweit die umfangreichste Unternehmensmikrodatenbasis mit aktuell rund drei Millionen wirtschaftsaktiven Unternehmen. Mit Ausnahme einiger weniger Branchen (Land- und Forstwirtschaft, öffentliche Verwaltung, Unternehmensführung und Beteiligungsgesellschaften) umfasst der Datensatz alle Wirtschaftszweige der deutschen Wirtschaft (für eine Einteilung nach Branchen siehe Anhang 5). Gemäß den MUP-Daten gab es am Ende des Jahres 2019 ca. 1,98 Mio. Unternehmen mit null bis zehn Beschäftigten. Laut der Statistik des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) haben etwa 1,75 Mio. Unternehmen (Stand drittes Quartal 2023) die *Soforthilfe* beantragt und erhalten. Dem-

zufolge hat ein Großteil der Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten die *Soforthilfe* bekommen (88,6 Prozent). Dies ist für die Wirkungsanalyse wichtig, um den Fördereffekt der *Soforthilfe* nicht zu unterschätzen.

Zielgrößen

Der Förderzeitraum für die *Soforthilfen* begann grundsätzlich am Tag nach der jeweiligen Antragstellung. Wahlweise konnten die Unternehmen den Beginn des dreimonatigen Betrachtungszeitraums aber auch auf den ersten Tag des Folgemonats verschieben. Da Anträge im Zeitraum vom 30. März bis 31. Mai 2020 gestellt werden konnten, variierte der Förderzeitraum, in dem die *Soforthilfen* den Liquiditätsengpass überbrücken sollten. Für Antragstellende am 30. März begann er am 31. März 2020 und endete am 30. Juni 2020, während er für Antragstellende am 31. Mai 2020 vom 1. Juni 2020 bis zum 31. August 2020 lief. Da wir nicht den Zeitpunkt der Antragstellung der Unternehmen kennen, betrachten wir die Auswirkungen auf die Zielgröße zu drei verschiedenen Zeitpunkten: Ende Juni, Ende Juli und Ende August 2020.⁸⁶

Die Effekte der *Soforthilfen* werden auf zwei verschiedene Zielgrößen untersucht:

- **Zahlungsweise:** Die Zahlungsweise kann als kurzfristiger Indikator für Liquiditätsengpässe der Unternehmen angesehen werden (Höwer 2016). Sie gibt an, wie gut ein Unternehmen bestehende Kreditverträge oder Verträge mit Lieferanten bedient und sich an die Vereinbarungen hält. Die Zahlungsweise nimmt Werte von 1 bis 60 an, wobei niedrigere Werte eine bessere Einschätzung der Zahlungsweise repräsentieren. Die Zahlungsweise fließt als ein Faktor in die Berechnung der Bonität ein. Die Zahlungsweise wird getrennt von der Bonität untersucht, weil in diesem Indikator eine Abbildung einer schnelleren Reaktion der *Soforthilfen* vermutet werden kann. Die Zahlungsweise wurde dem ZEW für die Evaluation der *Soforthilfen* von Creditreform als tagesgenaue Information zur Verfügung gestellt, sodass als drei Zielgrößen die Zahlungsweise jeweils zum Ende der Monate Juni, Juli und August gewählt wird.
- **Bonität:** Der Bonitätsindex gibt Auskunft über die finanzielle Situation der Unternehmen und wird von Creditreform regelmäßig für alle Unternehmen berechnet, die in einem ausreichenden Maße wirtschaftsaktiv sind bzw. waren.⁸⁷ Er setzt sich zusammen aus Strukturmerkmalen (Wirtschaftszweig, Beschäftigung, Umsatz), Unternehmensentwicklung, Zahlungsweise bei Kreditverträgen u. a.⁸⁸ und nimmt Werte zwischen 100 und 600 an. 100 weist die beste und 600 die schlechteste Bonität aus (für die genaue Einteilung siehe Anhang 5). Angaben zur Bonität liegen tagesgenau vor, sodass die Auswirkungen auf die Bonität jeweils zum Ende der Monate Juni, Juli und August untersucht werden.

⁸⁶ Kleinstunternehmen und Selbstständige, deren Vermieterinnen und Vermieter die Miete für Geschäfts- und Betriebsräume um mindestens 20 Prozent reduziert hatten, konnten einen ggf. nicht ausgeschöpften Zuschuss auch für zwei weitere Monate zur Überbrückung eines Liquiditätsengpasses einsetzen. Wie häufig dies tatsächlich aufgetreten ist, ist nicht bekannt, allerdings würde für alle Antragstellende aus dem Monat April dieser mögliche Fördereffekt in den Zielgrößen für Juli und August berücksichtigt sein.

⁸⁷ Kleine Unternehmen, die als Personengesellschaft firmieren – das sind insbesondere Personen aus freien Berufen – sind schwerer zu beobachten und konnten in den hier vorgestellten Analysen nicht berücksichtigt werden, wenn in mindestens drei zurückliegenden Jahren für diese keine Recherchen durch Creditreform durchgeführt wurden.

⁸⁸ Die Formel zur Berechnung des Bonitätsindex wird nicht veröffentlicht.

Strukturmerkmale

Unternehmen der Treatment- und Kontrollgruppe sollten sich möglichst ähnlich sein. Dazu werden folgende Strukturvariablen berücksichtigt:

- **Unternehmensalter:** Das Alter der Unternehmen wird gemessen in Jahren.
- **Rechtsform:** Die Rechtsform wird mittels 14 Indikatorvariablen gemessen. Es wird zwischen den folgenden Rechtsformen unterschieden: Gewerbebetrieb, GbR (BGB-Gesellschaft), ARGE (BGB-Gesellschaft – Arbeitsgemeinschaft), Einzelfirma, OHG, KG, GmbH & Co. KG, GmbH, AG, eG (eingetragene Genossenschaft), eV (eingetragener Verein), UG (Unternehmergesellschaft), Limited⁸⁹ sowie freie Berufe.
- **Eigentümergeführtes Familienunternehmen:** Indikatorvariable, die angibt, ob es sich bei dem Unternehmen um ein eigentümergeführtes Familienunternehmen handelt.
- **Bundesland:** Das Bundesland wird auf Basis des Unternehmenssitzes definiert.
- **Branche:** Branchen werden definiert entsprechend dem NACE-2-Steller der Wirtschaftszweigklassifikation des Statistischen Bundesamtes (WZ 2008).
- **Bonität zum Anfang 2020:** Die Bonität zum 1.1.2020 wurde als weiteres Strukturmerkmal berücksichtigt, denn der Bonitätsindex steigt ceteris paribus mit der Größe der Unternehmen.⁹⁰

Die MUP-Daten zeigen, dass die Kontrollunternehmen im Vergleich zur Treatment-Gruppe im Durchschnitt eine signifikant bessere Bonität vor Ausbruch der Corona-Pandemie, einen signifikant höheren Anteil an GmbHs und einen signifikant geringeren Anteil an eigentümergeführten Familienunternehmen aufweisen. Darüber hinaus sind sie signifikant älter. Diese Strukturunterschiede können jedoch durch das Entropy Balancing (d. h. durch die Bestimmung geeigneter Gewichte) ausgeglichen werden. Detaillierte Ergebnisse finden sich im Anhang 5.

7.3 Ergebnisse

7.3.1 Effekt der *Soforthilfen* auf die Zahlungsweise

Abbildung 55 verdeutlicht den Fördereffekt der *Soforthilfen* auf die Zahlungsweise und basiert auf den Schätzungen des kausalen Fördereffekts in Tabelle 4 (zur Schätzung und Interpretation der Koeffizienten siehe Info-Box). Da kleinere Werte der Zahlungsweise auf eine bessere Liquiditätslage der Unternehmen hinweisen, bedeutet der negative Koeffizient des Treatmentindikators, dass sich die Zahlungsweise der Treatmentgruppe – also der geförderten Unternehmen – durch die *Soforthilfen* gegenüber dem Beginn des Jahres 2020 in den Monaten Juni bis August im Vergleich zur Kontrollgruppe verbessert hat. Dieser Effekt ist für alle drei Monate signifikant auf dem Ein-Prozent-Niveau, d. h. bei einer Fehlerwahrscheinlichkeit von höchstens einem Prozent. Den stärksten Fördereffekt der *Soforthilfen* beobachten wir im Juni 2020. Der Fördereffekt nimmt

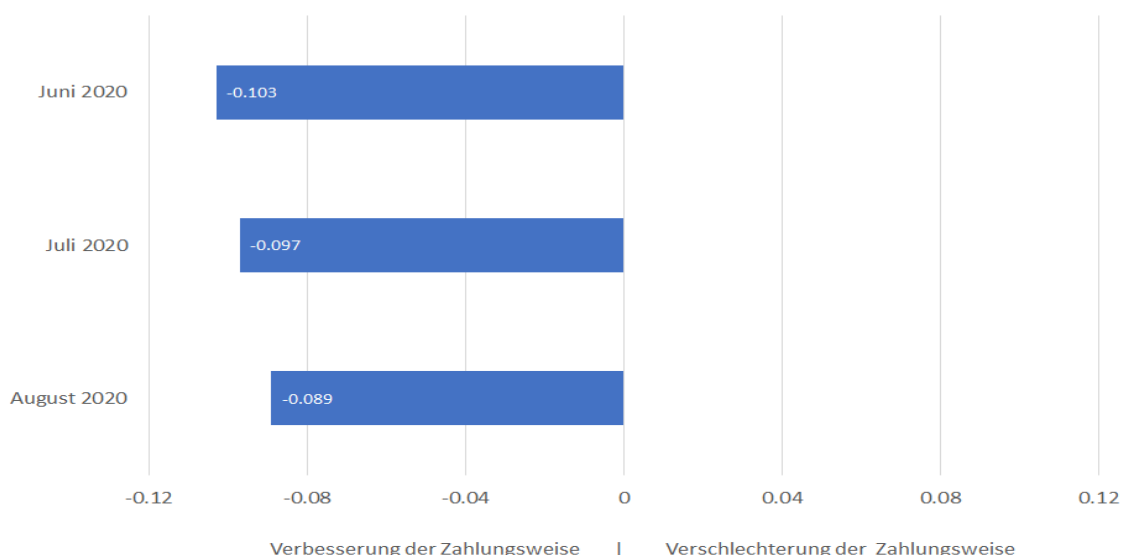
⁸⁹ Limited bezeichnet die englische Kapitalgesellschaft mit beschränkter Haftung auf Aktienbasis (private company limited by shares). Die Limited kann in Deutschland Niederlassungen besitzen.

⁹⁰ Da es sich bei der Bonität (der Monate Juni, Juli, August) zugleich um die Zielgröße handelt, bedeutet die Berücksichtigung der Bonität zu Beginn des Jahres 2020 methodisch gesehen, dass wir für die Pre-Treatment-Outcome-Variable im Entropy Balancing und der anschließenden Regressionsanalyse kontrollieren. Die Ergebnisse stellen daher zugleich Ergebnisse im Sinne einer konditionalen Differenzen-in-Differenzschätzung dar.

dann in den Monaten Juli und August 2020 kontinuierlich ab, bleibt aber hochsignifikant. Da besonders stark von der Corona-Pandemie Betroffene sich vermutlich auch sehr zügig um die *Soforthilfen* bemüht haben dürften, waren für sie hohe Effekte am Ende des Dreimonatszeitraums Ende Juni zu erwarten.

Alternativ wurde der Effekt der *Soforthilfen* auf die Wahrscheinlichkeit geschätzt, dass sich die Zahlungsweise zwischen Ende Juni 2020 und Anfang 2020 verbessert hat. Diese Schätzungen zeigen ebenfalls einen positiven Fördereffekt. Unternehmen mit Soforthilfe haben eine um 2,31 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit für eine Verbesserung der Zahlungsweise als die Kontrollunternehmen. Dieser Effekt ist ebenfalls statistisch signifikant auf dem Ein-Prozent-Niveau.

Abbildung 55: Fördereffekt der *Soforthilfe* auf die Zahlungsweise der Unternehmen



Anmerkungen: Die Zahlungsweise ist eine Indikatorvariable bei der kleinere Werte ein besseres Zahlungsverhalten bedeuten. Der Fördereffekt ist in allen drei Monaten signifikant bei einer Fehlerwahrscheinlichkeit von höchstens 1%.
Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform, ZEW 2024.

i

Schätzung des Fördereffekts und Koeffizienteninterpretation

In Tabelle 4 sind die Ergebnisse einer gewichteten OLS-Schätzung der Zahlungsweise in Abhängigkeit des Treatmentindikators und der Strukturvariablen dargestellt. Die Gewichte stammen aus dem Entropy Balancing. Der Koeffizient des Treatmentindikators gibt den kausalen Fördereffekt der *Soforthilfen* an. Da die Schätzung für den Bonitätswert (und damit auch die Zahlungsweise) zum Beginn des Jahres 2020 durch das Entropy Balancing kontrolliert wird, misst der Koeffizient die Unterschiede zwischen der Treatment- und der Kontrollgruppe für den Zeitraum zwischen zwei verschiedenen Zeitpunkten (vor und nach der Förderphase). Der Koeffizient ist somit vergleichbar mit sogenannten Differenzen-in-Differenzen-Effekten.

Bei der Zahlungsweise handelt es sich um eine ordinale Indikatorvariable mit 30 verschiedenen Ausprägungen. Ordinal bedeutet, dass die Ausprägungen geordnet werden können. In diesem Fall weisen kleinere Werte der Zahlungsweise auf eine bessere Liquiditätslage der Unternehmen hin. Daher bedeutet ein negativer Koeffizient, dass sich die Zahlungsweise der geförderten Unternehmen im Vergleich zur Kontrollgruppe durch die Soforthilfe gegenüber dem Beginn des Jahres 2020 in den Monaten Juni bis August verbessert hat. Da ordinale Variablen keine natürliche Einheit haben (d.h. ein Wert von 4 bedeutet nicht, dass die Zahlungsweise doppelt so schlecht ist wie bei einem Wert von 2), liefert die absolute Höhe des Koeffizienten zwar keine Interpretation, aber ein Vergleich der Koeffizienten z. B. zwischen zwei Monaten ist dennoch möglich.

Tabelle 4: Fördereffekt der Soforthilfen auf die Zahlungsweise der Monate Juni bis August 2020

Outputvariablen 2020	Treatmentgruppe – 6-10 Beschäftigte	Anzahl Beobachtungen	R ²
Zahlungsweise Juni 2020	-0,103*** (0,024)	174.973	0,236
Zahlungsweise Juli 2020	-0,097*** (0,024)	174.863	0,248
Zahlungsweise August 2020	-0,089*** (0,024)	174.702	0,293
Indikator für Verbesserung der Zahlungsweise zwischen Ende Juni 2020 und Dezember 2019^{a)}	0,023*** (0,002)	174.920	0,043

Anmerkung: OLS-Schätzung der Zahlungsweise und Probit-Schätzung der Verbesserung der Zahlungsweise, jeweils mit Entropy-Balancing-Gewichten. Für die Probit-Schätzung ist der marginale Effekt der Soforthilfe dargestellt, so dass der Wert von 0,023 bedeutet, dass Unternehmen mit Soforthilfe eine um 2,3 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit für eine Verbesserung der Zahlungsweise als die Kontrollunternehmen haben. Kontrollvariablen sind die folgenden Strukturvariablen: Bonität am Anfang des Jahres 2020, das Alter der Unternehmen, Indikatoren für Familienunternehmen, für vier Wirtschaftszweiggruppen, für die Bundesländer und für die Rechtsformen der Unternehmen. Die geschätzten Koeffizienten der Kontrollvariablen sind nicht dargestellt. Die Werte werden auf Nachfrage von den Autorinnen und Autoren bereitgestellt.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, Standardabweichungen jeweils in Klammern.

Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform, ZEW 2024.

Es besteht die Möglichkeit, dass die in Abbildung 55 dargestellten Unterschiede im Zahlungsverhalten nicht auf die Soforthilfe zurückzuführen sind. Das wäre der Fall, wenn diese Effekte lediglich einen Unterschied in der Zahlungsweise zwischen den unterschiedlichen Größenklassen abbilden, der auch in wirtschaftlich normalen Zeiten und ohne wirtschaftspolitische Interventionen auftritt. In diesem Fall hätten sich die kleineren Unternehmen hinsichtlich der Zahlungsweise auch ohne die Corona-Pandemie und die Soforthilfe besser entwickelt als die größeren Unternehmen.

Daher wurde im Rahmen dieser Untersuchung ein sogenannter „Placebo“-Test⁹¹ durchgeführt. Dazu werden die beiden Vor-Corona-Jahre 2019 und 2018 betrachtet, die als wirtschaftlich ruhige Phase für Deutschland einzustufen sind. Tatsächlich zeigte sich jeweils zu Beginn der Jahre 2019 und 2018 in beiden Beschäftigtengrößenklassen eine ähnliche Bonität wie zu Beginn des Jahres 2020: Demnach wiesen Unternehmen mit sechs bis zehn Beschäftigten im Mittel mit einem Bonitätsindex von 252 zum Beginn des Jahres 2018, 253 im Jahr 2019 und 250 im Jahr 2020 eine schlechtere Bonität auf als Unternehmen mit elf bis 15 Beschäftigten, die im Mittel einen Bonitätsindex von 244 (2018), 245 (2019) und 243 (2020) erreichten. Die Idee des Placebo-Tests besteht darin, die gleiche Schätzung für die beiden Vor-Corona-Jahre durchzuführen. Da es in den Vor-Corona-Jahren keine *Soforthilfe* gab, sollte kein signifikanter Effekt des *Soforthilfe*-Treatmentindikators gefunden werden.⁹² In diesem Fall schließen wir aus nicht-signifikanten Effekten des Treatmentindikators vor der Corona-Pandemie und einem signifikanten Effekt während der Pandemie, dass die *Soforthilfe* einen kausalen Effekt auf die Zahlungsweise im Jahr 2020 hatte. Werden dagegen sowohl im Corona-Jahr 2020 als auch in den Vor-Corona-Jahren signifikante Effekte des Treatmentindikators gefunden, spricht dies gegen einen kausalen Fördereffekt der *Soforthilfe*, da es bereits in den Vor-Corona-Jahren ohne *Soforthilfe* signifikante Unterschiede in der Zahlungsweise zwischen Unternehmen der Treatment- und Kontrollgruppe gegeben hat.

Die Ergebnisse der Placebo-Tests sind der Tabelle 5 zu entnehmen. Anders als im Jahr 2020, in dem durchgängig hoch signifikante negative Treatmenteffekte und damit eine Verbesserung der Zahlungsweise durch die *Soforthilfe* beobachtet werden konnten, zeigten sich keine Effekte der *Soforthilfe* auf die Zahlungsweise im Juli und August 2018 und nur geringe und schwach signifikante Effekte (10 Prozent-Niveau) in den entsprechenden Monaten in 2019. Nur die Juni-Differenz ist jeweils signifikant.⁹³ Wenngleich die Ergebnisse nicht ganz einheitlich sind, deuten die fehlenden oder zumindest nur schwach signifikanten Unterschiede darauf hin, dass die signifikanten Treatment-Effekte in Tabelle 5 den Kausaleffekt der *Soforthilfe* darstellen.

⁹¹ Die Bezeichnung „Placebo“ ist angelehnt an medizinische Studien, die zur Wirkungsmessung stets auch Placebo-Wirkungen misst, um die Treatmentwirkung aus der Differenz ableiten zu können.

⁹² In diesem Fall spricht man davon, dass es in den Vor-Corona-Jahren zwischen Treatment- und Kontrollgruppe parallele Trends gibt.

⁹³ Die teilweise bessere Bewertung der Zahlungsweise von kleineren Unternehmen hängt vermutlich auch damit zusammen, dass mit der Unternehmensgröße die Anzahl und der Umfang von Kreditverträgen und Lieferantenbeziehungen gestiegen ist. Die Wahrscheinlichkeit für eine Bewertung und damit auch für eine negative Bewertung ist höher. Liegen wenige Messungen der Zahlungsweise vor, dann erhält ein Unternehmen von Creditreform also mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eine gute Bewertung, als wenn viele Messungen vorliegen.

Tabelle 5: Placebo-Test: „Fördereffekte“ der Soforthilfen auf die Zahlungsweise der Monate Juni bis August 2019

Outputvariablen 2019 und 2018	Treatmentgruppe – 6-10 Beschäftigte	Anzahl Beobachtungen	R ²
Zahlungsweise Juni 2019	-0,106*** (0,031)	167.025	0,438
Zahlungsweise Juli 2019	-0,047* (0,031)	108.250	0,452
Zahlungsweise August 2019	-0,049* (0,031)	116.845	0,439
Zahlungsweise Juni 2018	-0,100*** (0,031)	157.075	0,417
Zahlungsweise Juli 2018	-0,123 (0,096)	18.425	0,577
Zahlungsweise August 2018	-0,101 (0,097)	19.811	0,554

Anmerkung: OLS-Schätzung mit Entropy-Balancing-Gewichten. Kontrollvariablen sind die Bonität am Anfang der Jahre 2019 bzw. 2018, das Alter der Unternehmen, Indikatoren für Familienunternehmen, für 4 Wirtschaftszweiggruppen, für die Bundesländer und für die Rechtsformen der Unternehmen. Die geschätzten Koeffizienten der Kontrollvariablen sind nicht dargestellt. Die Werte werden auf Nachfrage von den Autorinnen und Autoren bereitgestellt. Bei der Schätzung der Zahlungsweise vor 2019 muss allerdings beachtet werden, dass das ZEW die monatliche Historie der Zahlungsweise nicht vollständig für alle Unternehmen analysieren kann, da die Datenreihen erst ab 2019 komplett sind. Die Werte für die Monate Juli und August 2018 beziehen sich auf eine Stichprobe und nicht die Grundgesamtheit der Unternehmen.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, Standardabweichungen jeweils in Klammern.

Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform, ZEW 2024.

Insgesamt lassen die geschätzten Fördereffekte somit den Schluss zu, dass sich die Zahlungsweise vor der Corona-Pandemie nicht (oder nur schwach) signifikant zwischen Treatment- und Kontrollgruppe unterschieden hat, und dass die **Soforthilfe zu einer signifikanten Verbesserung der Liquiditätslage der geförderten Unternehmen im betrachteten Zeitraum geführt hat.**

7.3.2 Effekt der Soforthilfe auf die Bonität

Als zweites Maß für die finanzielle Situation eines Unternehmens wird in diesem Abschnitt der Effekt der *Soforthilfe* auf die Bonität untersucht. In die Bonität gehen wie erläutert neben der Zahlungsweise noch weitere Indikatoren zur Beurteilung der finanziellen Situation ein. Die Ergebnisse der Fördereffekte der *Soforthilfe* auf die Bonität der Monate Juni bis August 2020 sind in Tabelle 6 dargestellt und die Ergebnisse der entsprechenden Placebo-Tests in Tabelle 7.

Im Gegensatz zur Zahlungsweise zeigen sich keine signifikanten Unterschiede in der Bonität der Monate Juni bis August 2020 zwischen Unternehmen mit und ohne *Soforthilfe*. Allerdings deuten die Placebo-Tests darauf hin, dass die Treatmentgruppe in den Jahren vor der Corona-Krise eine signifikant geringere Bonität aufweist. Der Bonitätsindex der Unternehmen mit sechs bis zehn Beschäftigten ist für alle drei Monate der Jahre 2019 und 2018 signifikant größer als der Wert der Kontrollgruppe. Da höhere Indexwerte aber eine geringere Bonität bedeuten, weist die Treatment-

gruppe vor Corona eine signifikant geringere Bonität auf. Gleiches gilt für die Zeit nach der Corona-Krise, da sich auch bei weiteren „Placebo“-Tests für das Jahr 2022 eine signifikant geringere Bonität der Treatmentgruppe beobachten lässt.

Die Unterschiede in der Bonität zwischen den beiden Gruppen sind zwar sowohl für die Treatmentschätzung 2020 als auch für die Placebo-Schätzungen 2019 und 2018 klein, allerdings zeigen die signifikanten Effekte des Treatmentindikators in den Placebo-Schätzungen 2019 und 2018 und der nicht signifikante Effekt im Corona-Jahr 2020, dass sich die *Soforthilfe* auch auf die Bonität ausgewirkt hat. In diesem Fall hat die *Soforthilfe* jedoch **strukturelle Nachteile der kleinen Unternehmen im Hinblick auf die Finanzierungsbedingungen, die in Jahren vor und nach der Krise beobachtet werden konnten, in der Corona-Krise ausgeglichen**. Die Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen der *Soforthilfe* konnten demnach die in normalen Zeiten häufiger unter finanziellen Schwierigkeiten stehenden kleineren Unternehmen so weit stützen, dass ein Nachteilsausgleich stattfand.

Tabelle 6: Fördereffekt der *Soforthilfen* auf die Bonität der Monate Juni bis August 2020

Outputvariablen	Treatmentgruppe – 6-10 Beschäftigte	Anzahl Beobachtungen	R ²
Bonität Juni 2020	0,018 (0,138)	176.931	0,730
Bonität Juli 2020	0,148 (0,143)	176.931	0,708
Bonität August 2020	0,170 (0,148)	176.931	0,691

Anmerkung: OLS-Schätzung mit Entropy-Balancing-Gewichten. Kontrollvariablen sind die Bonität am Anfang des Jahres 2020, das Alter der Unternehmen, Indikatoren für Familienunternehmen, für vier Wirtschaftszweiggruppen, für die Bundesländer und für die Rechtsformen der Unternehmen. Die Werte werden auf Nachfrage von den Autorinnen und Autoren bereitgestellt.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, Standardabweichungen jeweils in Klammern.

Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform, ZEW 2024.

Tabelle 7: Placebo-Test: „Fördereffekte“ der Soforthilfen auf die Bonität der Monate Juni bis August 2019 und 2018

Outputvariablen 2019 und 2018	Treatment – 6-10 Beschäftigte	Anzahl Beobachtungen	R ²
Bonität Juni 2019	0,268* (0,141)	168.162	0,821
Bonität Juli 2019	0,420*** (0,150)	168.162	0,794
Bonität August 2019	0,332** (0,161)	168.162	0,773
Bonität Juni 2018	0,370** (0,151)	158.221	0,810
Bonität Juli 2018	0,442*** (0,160)	158.221	0,789
Bonität August 2018	0,498** (0,174)	158.221	0,763

Anmerkung: OLS-Schätzung mit Entropy-Balancing-Gewichten. Kontrollvariablen sind die Bonität am Anfang der Jahre 2019 bzw. 2018, das Alter der Unternehmen, Indikatoren für Familienunternehmen, für vier Wirtschaftszweiggruppen, für die Bundesländer und für die Rechtsformen der Unternehmen. Die Werte werden auf Nachfrage von den Autorinnen und Autoren bereitgestellt.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, Standardabweichungen jeweils in Klammern.

Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform, ZEW 2024.

7.3.3 Branchenunterschiede

Von der Corona-Pandemie waren nicht alle Wirtschaftszweige gleichermaßen betroffen. Unternehmen aus allen Wirtschaftszweigen waren aber vielfach durch unterbrochene Lieferketten beeinträchtigt. Für Industrie- und Bauunternehmen galten keine gesetzlichen Schließungsanordnungen, wohl aber für das Gastgewerbe, den Handel und konsumnahe Dienstleistungen. Im Folgenden wird daher die Wirkungsanalyse getrennt für einzelne Branchengruppen durchgeführt, um zu untersuchen, inwieweit sich die Effekte der Soforthilfe nach Wirtschaftsbereichen unterscheiden.

Im Dienstleistungssektor und im Handel (siehe Tabelle 27 im Anhang 5) zeigt sich das gleiche Muster, welches für die Gesamtheit der Wirtschaftsbereiche festgestellt wurde. Ein Blick auf die signifikant negativen Koeffizienten der Zahlungsweise in den Monaten Juni bis August 2020 bestätigt eine signifikante Verbesserung der Zahlungsweise der Handels- und Dienstleistungsunternehmen der Treatmentgruppe durch die Soforthilfe. In der Placebo-Schätzung für die Monate Juni bis August 2019 und 2018 zeigen sich dagegen keine signifikanten Unterschiede der Zahlungsweise beider Gruppen mit Ausnahme erneut der Juni-Differenz. Die empirische Evidenz in beiden Branchen spricht somit eher für die Annahme paralleler Trends der Zahlungsweise zwischen beiden Gruppen in den Jahren vor der Corona-Pandemie und für einen kausalen Fördereffekt der Soforthilfe im Jahr 2020.

Die Ergebnisse für den Dienstleistungssektor und den Handel weisen ebenso darauf hin, dass die Soforthilfe bestehende Nachteile der kleinen Unternehmen in der finanziellen Situation im Vergleich zu den Jahren vor der Krise ausgleichen konnte. Dies zeigt sich wiederum daran, dass

keine signifikanten Treatmenteffekte auf die Bonitätswerte der Monate Juni bis August 2020 festzustellen sind, während in den Vorjahren 2019 und 2018 signifikante Unterschiede in den Monaten Juli und August zwischen den beiden Gruppen zu beobachten waren. D.h. kleine Unternehmen wiesen eine signifikant schlechtere Bonitätsbewertung in Jahren 2019 und 2018 auf. Diesen strukturellen Nachteil der kleinen Handels- und Dienstleistungsunternehmen konnte die *Soforthilfe* ausgleichen.

Die Ergebnisse für das Verarbeitende Gewerbe weichen dagegen von denen im Handel und in den Dienstleistungssektoren ab (vgl. Tabelle 28 im Anhang 5). Der Vergleich zwischen den drei Jahren weist nicht auf signifikante kausale Fördereffekte durch die *Soforthilfe* hin. So zeigen die Schätzungen für die Zahlungsweise, dass sowohl im Jahr 2020 als auch in den Jahren 2019 und 2018 Industrieunternehmen der kleineren Größenklasse mit sechs bis zehn Beschäftigten eine bessere Zahlungsweise aufweisen als Industrieunternehmen der Kontrollgruppe. Ausnahmen bilden hier die Monate Juli und August 2018. Für die Bonität zeigt sich ebenfalls ein nicht ganz einheitliches Bild. Industrieunternehmen in der Treatmentgruppe wiesen eine signifikant schlechtere Bonität im Juli und August 2019 sowie 2018 auf und zumindest für den Monat Juli galt das auch noch im Jahr 2020, während sich im Juni und im August 2020 keine signifikanten Unterschiede zeigten. Wenngleich die Ergebnisse für die Bonität etwas schwer zu interpretieren sind, zeigt sich insgesamt nur eine geringe Evidenz für signifikante Fördereffekte der *Soforthilfe* im Verarbeitenden Gewerbe. Da das Verarbeitende Gewerbe nur etwa zwölf Prozent des gesamten Unternehmensbestandes ausmacht, sind die Ergebnisse für die Gesamtheit aller Unternehmen im Wesentlichen durch den größeren Dienstleistungssektor und den Handel getrieben.

Auch für das Baugewerbe sind keine Effekte der *Soforthilfe* messbar. Insgesamt lässt sich also konstatieren, dass die *Soforthilfe* für den Dienstleistungsbereich und den Handel im Durchschnitt einen messbaren Effekt auf die Liquidität der geförderten Unternehmen gebracht hat, während die Wirkungen im Verarbeitenden Gewerbe zumindest im Hinblick auf die hier verfügbaren Liquiditätsindikatoren (Bonitätsbewertung und Zahlungsweise) nicht nachzuweisen sind.

7.3.4 Heterogene Treatment-Schätzungen innerhalb der Gruppe der förderfähigen Unternehmen

In der bisherigen Analyse wurde der Fördereffekt der *Soforthilfe* zwischen den größeren Kleinunternehmen (sechs bis 10 Beschäftigte) und der Kontrollgruppe untersucht. Die kleinen Unternehmen mit bis zu fünf Beschäftigten, Soloselbstständige und Freiberufler wurden nicht berücksichtigt, wenngleich die Anzahl der Bewilligungen für diese Gruppe am größten ist, da sie sich in ihrer Struktur deutlicher von den Unternehmen der Kontrollgruppe unterscheiden.

In diesem Abschnitt wird zusätzlich untersucht, ob die *Soforthilfe* bei kleinen geförderten Unternehmen stärker oder schwächer gewirkt hat als bei größeren geförderten Unternehmen. Dazu wird das spezielle Förderdesign der *Soforthilfe* ausgenutzt, welches eine Unterscheidung der maximalen Zuschusszahlung nach Beschäftigtengrößenklasse vorsah. Förderfähige Unternehmen mit bis zu fünf Beschäftigten konnten bis zu 9.000 Euro erhalten, während an förderfähige Unternehmen mit sechs bis zehn Beschäftigten ein Zuschuss von bis zu 15.000 Euro ausbezahlt wurde. Daher haben größere Unternehmen auch tatsächlich größere durchschnittliche Zahlungen aus der *Soforthilfe* erhalten. Auch wenn die Fördersumme in Relation zur Unternehmensgröße steht, ist nicht auszuschließen, dass Unternehmen unterschiedlicher Größenklassen mehr oder weniger stark von der *Soforthilfe* profitiert haben. Um den Effekt der unterschiedlichen Förderhöhe der *Soforthilfe* innerhalb der Gruppe förderfähiger Unternehmen zu untersuchen, wird daher in diesem Abschnitt eine heterogene Treatmentanalyse durchgeführt.

Der Schätzansatz, der in den Analysen zuvor verwendet wurde, wird dahingehend angepasst, dass als Treatmentgruppe nun Unternehmen mit drei bis fünf Beschäftigten definiert werden und als Kontrollgruppe Unternehmen mit sechs bis acht Beschäftigten. Genau wie in der Analyse zuvor wurden schon im Vorfeld ähnlich große Unternehmen ausgesucht, um potenzielle Treatmenteffekte besser von anderen, nicht kontrollierbaren Einflussgrößen abgrenzen zu können.

Für die Bonität wird ein sehr ähnliches Muster wie im Kapitel 7.3.2 gefunden. In den Treatment-schätzungen für die Monate Juni bis August 2020 zeigen sich in Tabelle 8 keine signifikanten Unterschiede in der Bonitätseinstufung zwischen sehr kleinen Unternehmen mit drei bis fünf Beschäftigten und kleinen Unternehmen mit sechs bis acht Beschäftigten. Demgegenüber weisen die Placebo-Schätzungen für 2019 und 2018 für fast alle Monate signifikante Bonitätsunterschiede zwischen den beiden geförderten Gruppen auf. Der positive Koeffizient des Treatmentindikators auf die Bonität weist darauf hin, dass vor Corona die Bonität der kleineren Unternehmen mit drei bis fünf Beschäftigten signifikant schlechter bewertet wird als die der großen. Die *Soforthilfe* hat somit dazu geführt, strukturelle Nachteile in den Finanzierungsbedingungen zwischen sehr kleinen und kleinen Unternehmen auszugleichen.

Für die Zahlungsweise sind die Ergebnisse dagegen nicht eindeutig. Sehr kleine Unternehmen mit drei bis fünf Beschäftigte weisen in den Monaten Juni bis August 2020 eine signifikant bessere Zahlungsweise auf als die Kontrollunternehmen. Während in der Placebo-Schätzung 2019 keine signifikanten Unterschiede im Zahlungsverhalten festgestellt werden. Dies ließe darauf schließen, dass die *Soforthilfe* die Zahlungsweise der sehr kleinen Unternehmen verbessert hat. Allerdings zeigt es sich, dass es auch bereits in der Placebo-Schätzung des Jahres 2018 sehr kleine Unternehmen eine signifikant bessere Zahlungsweise aufgewiesen haben.

Insgesamt kann aufgrund der Ergebnisse für die Bonität und in abgeschwächter Form auch in Bezug auf die Zahlungsweise geschlussfolgert werden, **dass die strukturellen Nachteile sehr kleiner Unternehmen im Hinblick auf die finanzielle Situation und die externen Finanzierungsbedingungen, die noch im Jahr vor der Corona-Pandemie zu beobachten waren, durch die Soforthilfe ausgeglichen werden konnten.** Die kleineren Unternehmen mit drei bis fünf Beschäftigten haben somit stärker von der Unterstützungsleistung profitiert als die etwas größeren förderfähigen Unternehmen, die in dieser Analyse die Kontrollgruppe darstellten.

Tabelle 8: Heterogener Fördereffekt der Soforthilfen auf die Zahlungsweise und Bonität der Monate Juni bis August 2020 und 2019 innerhalb der geförderten Unternehmen

Outputvariablen	Zahlungsweise			Bonität		
	Treatment – 3 bis 5 Beschäftigte	Anzahl Beobachtungen	R ²	Treatment – 3 bis 5 Beschäftigte	Anzahl Beobachtungen	R ²
Treatmentschätzung 2020						
Juni 2020	-0,061***	225.050	0,241	-0,051	228.217	0,184
Juli 2020	-0,051**	224.912	0,250	0,073	228.217	0,678
August 2020	-0,045**	224.690	0,239	0,123	228.217	0,657
Placebo-Schätzung 2019						
Juni 2019	0,016	212.934	0,252	3,633***	211.541	0,637
Juli 2019	0,009	147.310	0,199	0,302**	215.942	0,700
August 2019	0,003	157.217	0,198	0,385***	215.942	0,700
Placebo-Schätzung 2018						
Juni 2018	-0,058**	205.834	0,226	0,181	208.971	0,720
Juli 2018	-0,235***	30.034	0,148	0,252*	208.971	0,690
August 2018	-0,301***	31.924	0,178	0,365***	208.971	0,666

Anmerkung: OLS-Schätzung mit Entropy-Balancing-Gewichten. Kontrollvariablen sind die Bonität am Anfang des Jahres 2020 bzw. 2019, das Alter der Unternehmen. Indikatoren für Familienunternehmen, für die Bundesländer und für die Rechtsformen der Unternehmen. Die Werte können bei Bedarf bei den Autoren eingesehen werden.

*** p<0.01. ** p<0.05. * p<0.1

Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform, ZEW.

7.4 Bewertung

Mit der vorliegenden Wirkungsanalyse sollte der kausale Effekt der *Soforthilfe* auf die wesentlichen Zielgrößen des Programms untersucht werden. Dabei sollte insbesondere die Frage beantwortet werden, ob und inwieweit die *Soforthilfe* ursächlich dazu beigetragen hat, den Liquiditätsengpass der geförderten Unternehmen zu überbrücken und damit die wirtschaftliche Existenz der Unternehmen zu sichern. Auf Basis der Analysen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Die *Soforthilfe* hat zu einer **signifikanten Verbesserung der Zahlungsweise** der geförderten Unternehmen geführt. Damit hat sie geholfen, den Liquiditätsengpass bei den geförderten Unternehmen in einer äußerst schwierigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lage zu überbrücken.
- Nicht nur auf die unmittelbare Zahlungsweise hat die *Soforthilfe* positiv gewirkt, sondern auch auf die **Bonitätseinstufung** der geförderten Unternehmen und damit auf deren Finanzierungsbedingungen. Durch die *Soforthilfe* konnten strukturelle Nachteile der kleinen Unternehmen im Hinblick auf die Finanzierungsbedingungen ausgeglichen werden, die in

Jahren vor und nach der Krise beobachtet werden konnten. Dies entspricht der Interventionslogik der *Soforthilfen*, nach der kleine Unternehmen stärker von der Corona-Pandemie betroffen waren, da ihnen häufig die notwendigen finanziellen Rücklagen aus vergangenen Jahren fehlten und sie sich schwerer extern finanzieren konnten, um Liquiditätsengpässe auszugleichen.

- Die Fördereffekte der *Soforthilfen* sind im Wesentlichen **durch den Dienstleistungssektor und Handel getrieben**. Keine signifikanten Effekte der *Soforthilfen* lassen sich im verarbeitenden Gewerbe und dem Baugewerbe identifizieren.
- Innerhalb der Gruppe der geförderten Unternehmen haben sich **stärkere Fördereffekte der Soforthilfen für die Gruppe der sehr kleinen Unternehmen** gezeigt im Vergleich zu förderfähigen Unternehmen mit 6 bis 8 Beschäftigten.

Wichtig für die genaue Identifizierung des Fördereffekts der *Soforthilfe* ist, dass es im Zeitraum der *Soforthilfen* kein anderes Förderprogramm zur Abmilderung der Folgen der Corona-Pandemie speziell für Unternehmen bis zehn Beschäftigte oder für Unternehmen ab elf Beschäftigten gab. Diese Voraussetzung ist hier erfüllt, da Unternehmen andere Corona-Unterstützungsmaßnahmen, wie das Kurzarbeitergeld und die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht, unabhängig von der Beschäftigtengröße in Anspruch nehmen konnten, so dass dies den hier geschätzten Fördereffekt der *Soforthilfen* nicht beeinflussen sollte.

Eine Herausforderung bei der Wirkungsanalyse der *Soforthilfe* besteht darin, den Wirkungszeitraum festzulegen. Die hier durchgeführte Wirkungsanalyse hat die kurzfristigen Effekte der *Soforthilfen* (für die Monate Juni, Juli und August des Jahres 2020) untersucht. Eine Untersuchung des langfristigen Effekts der *Soforthilfe* erschien auf Basis der vorliegenden MUP-Daten jedoch wenig sinnvoll, da unmittelbar im Anschluss an die *Soforthilfe* im Juni 2020 die *Überbrückungshilfe* als nächste Corona-Wirtschaftshilfe beschlossen wurde. Entscheidend ist, dass sowohl Unternehmen mit weniger als auch mit mehr als zehn Beschäftigten förderberechtigt waren, sofern sie erhebliche (monatliche) Umsatzeinbußen zu verzeichnen hatten. Der MUP-Datensatz enthält keine Angaben darüber, welche Unternehmen die *Überbrückungshilfen* erhalten haben – und dies kann anders als bei der *Soforthilfe* auch nicht indirekt über die Unternehmensgröße abgeleitet werden. Folglich könnte dies bei einer längerfristigen Analyse des Fördereffekts der *Soforthilfe* nicht für den Effekt der *Überbrückungshilfen* (und ggf. weiterer Corona-Wirtschaftshilfen) kontrolliert werden, sodass der Effekt der *Soforthilfe* verzerrt geschätzt werden würde.

Da die Hilfen aus der *Soforthilfe* möglichst schnell und unbürokratisch bei den Unternehmen ankommen sollten, wurden auf umfangreiche Nachweise bei der Antragstellung verzichtet. Überprüfungen und Rückforderungen begannen im Laufe des Jahres 2021 und wurden aufgrund der Stichprobenergebnisse seit 2023 ausgeweitet. So wurden bisher etwa 30 Prozent der ausbezahlten *Soforthilfen* zurückgezahlt. Dies bedeutet nicht, dass die ursprünglichen Auszahlungen dieser Fördermittel keinen Effekt haben konnten. Für die hier durchgeführte kurzfristige Wirkungsanalyse müssen spätere Rückzahlungen nicht einbezogen werden. Eine langfristige Wirkungsanalyse sollte dies jedoch berücksichtigen.

8 Effekte der Corona-Maßnahmen auf das Überleben von Unternehmen

8.1 Ziel und Erkenntnisinteresses des Arbeitsschrittes

Um die Wirkungen der Corona-Wirtschaftshilfen auf das Überleben der Unternehmen auf volkswirtschaftlicher Ebene abzuschätzen, werden in diesem Kapitel die Wirkungen mittels einer Simulationsanalyse untersucht. Dazu werden auf gesamtwirtschaftlicher Ebene die tatsächlich beobachteten Unternehmensschließungen mit der kontrafaktischen Zahl der Unternehmensschließungen verglichen, die man ohne staatliche Unterstützungsmaßnahmen hätte erwarten müssen. Die erwartete Anzahl an Unternehmensschließungen wird dabei auf Basis der tatsächlich beobachteten Umsatzrückgänge der Unternehmen in Deutschland geschätzt. Die Ergebnisse der Simulationsanalyse erlauben Rückschlüsse darauf, wie sich die Unternehmensschließungen in der deutschen Wirtschaft ohne die Corona-Unterstützungsmaßnahmen in den Jahren 2020 und 2021 voraussichtlich entwickelt hätten und welche Wirkungen die Corona-Hilfen somit im Hinblick auf die Sicherung des Unternehmensbestandes auf volkswirtschaftlicher Ebene entfalten konnten. Einschränkung sollte erwähnt werden, dass neben den umfangreichen finanziellen Corona-Wirtschaftshilfen auch andere staatliche Unterstützungsmaßnahmen, wie die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht, das Kurzarbeitergeld und die KfW-Schnell- und Unternehmerkredite zum Überleben der Unternehmen beitrugen. Eine Identifizierung und Quantifizierung der einzelnen Beiträge der verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen auf das Überleben der Unternehmen ist im Rahmen der aggregierten Simulationsanalyse allerdings nicht möglich.⁹⁴

8.2 Beschreibung des Vorgehens (Daten und Methoden)

Für die Simulationsanalyse werden ebenfalls die Daten des MUP herangezogen, mit denen das ZEW regelmäßig neben den jährlichen Gründungszahlen auch die jährliche Anzahl der Schließungen berechnet und veröffentlicht (siehe Infobox im Anhang 5 für eine Kurzbeschreibung des MUP). Die Schließungen umfassen dabei Insolvenzen und freiwillige andere Unternehmensschließungen (Abmeldungen aus dem Handelsregister, Geschäftsaufgaben, Einstellungen der wirtschaftlichen Aktivität). Anhang 6 erläutert die verschiedenen Schließungsarten und ihre Berechnungsmethodik näher und gibt einen Überblick über deren zeitlichen Verlauf.

Die Simulationsanalyse erfolgt für alle Sektoren der deutschen Wirtschaft. Ausgenommen sind lediglich die Sektoren Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und private Haushalte. Für die Simulationsanalyse und anschließende Darstellung der Unternehmensschließungen werden verschiedene Branchengruppen zusammengefasst, gleichzeitig jedoch berücksichtigt, dass bestimmte Branchengruppen wie Handel, Gastgewerbe, Kunst, Unterhaltung, Erholung und persönliche Dienstleistungen besonders stark von Lockdowns durch die Corona-Pandemie betroffen waren. Tabelle 9 gibt einen Überblick über die Branchengruppeneinteilung.

⁹⁴ Die Identifizierung der Wirkungen einzelner Maßnahmen auf Überleben der Unternehmen würde eine umfassende Mikro-Datenbasis mit allen Unterstützungsmaßnahmen erfordern, die derzeit noch nicht vorliegt und im zweiten Teil der Evaluation der Corona-Wirtschaftshilfen geplant ist.

Tabelle 9: Branchengruppeneinteilung

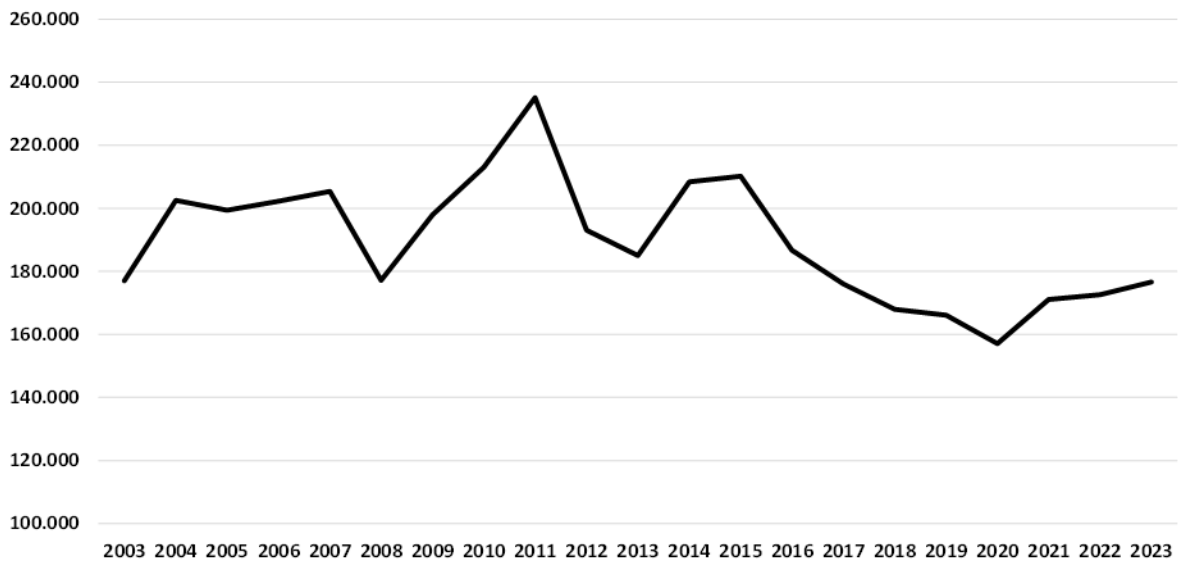
Branchen	WZ-Klassifikation 2008
Verarbeitendes Gewerbe	10-33
Baugewerbe	41-43
Handel	45-47
Gastgewerbe	55-56
Kunst, Unterhaltung und Erholung sowie persönliche Dienstleistungen	90-93, 96
Sonstige Branchen	5-9, 35-39, 49-53, 58-63, 64-66, 68-82, 85-88

Anmerkungen: WZ-Klassifikation beschreibt die 2-Steller der Wirtschaftszweigklassifikation des Statistischen Bundesamtes (2008). Die sonstigen Branchen umfassen den Bergbau, Energieversorgung, Abwasserversorgung, Entsorgung, unternehmensnahe Dienstleistungen, Grundstück- und Wohnungswesen, Schulen und den Gesundheitsbereich. Die einzelnen Wirtschaftszweige innerhalb der jeweiligen Branchengruppen waren zwar unterschiedlich stark von den Effekten der Corona-Pandemie betroffen. Allerdings ist eine detaillierte Untersuchung für tiefer gegliederte Wirtschaftsbereiche auf Grund der Schließungsfallzahlen mit höherer Unsicherheit verbunden, so dass auf die Effekte in den Branchenhauptgruppen fokussiert wird.

Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Abbildung 56 zeigt auf Basis der MUP-Daten die Zeitreihe der tatsächlich beobachteten Unternehmensschließungen seit 2003. Die meisten Schließungen wurden im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise, die in den Jahren 2008 und 2009 ihren Ausgang nahm, registriert. Zwischen 2009 und 2011 wurden insgesamt 646 Tausend (Tsd.) Unternehmen geschlossen. Der Höhepunkt wurde im Jahr 2011 mit 235 Tsd. Schließungen erreicht. In der Folgezeit gingen die Schließungszahlen insbesondere nach 2015 trendmäßig deutlich zurück. Im Jahr 2020 waren die Schließungszahlen trotz Ausbruchs der Corona-Pandemie mit ca. 157 Tsd. Schließungen nochmals deutlich geringer als in den Vorjahren (2019: 166 Tsd.). Die Corona-Pandemie hat somit nicht annähernd zu so hohen Schließungszahlen wie die Finanzkrise geführt, wenngleich in beiden Jahren ein ähnlich starker Rückgang des Wachstums des Bruttoinlandsprodukts (BIP) beobachtet wurde (2009: -5.5 Prozent, 2020: -4.1 Prozent). Diese Entwicklung dürfte maßgeblich auf die verschiedenen kurzfristig wirkenden Corona-Unterstützungsmaßnahmen der Bundesregierung zurückzuführen sein. Insbesondere die umfangreichen finanziellen Zuschüsse der Corona-Wirtschaftshilfen und das zeitweise Aussetzen der Insolvenzanmeldepflicht dürften zu den im Vergleich zur Finanz- und Wirtschaftskrise maßgeblich geringeren Schließungszahlen beigetragen haben, da es beide Maßnahmen in der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht gab. Aber auch das bereits in der Wirtschafts- und Finanzkrise eingesetzte Kurzarbeitergeld und die KfW-Kreditprogramme dürften einen entsprechenden Beitrag geleistet haben, da beide Maßnahmen im Zuge der Corona-Pandemie nochmals deutlich ausgeweitet wurden.

Abbildung 56: Anzahl der Unternehmensschließungen in Deutschland, 2003-2023



Anmerkungen: Die Schließungszahlen für die Schließungsart „nicht wirtschaftsaktiv“ beruhen auf einer Schätzung und bei den Zahlen am aktuellen Rand – 2022 bis 2023 – handelt es sich für diese Schließungsart um eine Prognose.
Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform, ZEW 2024.

Aus den tatsächlichen Schließungszahlen lässt sich jedoch die Wirkung der verschiedenen Corona-Unterstützungsmaßnahmen nicht direkt quantifizieren. Dazu müsste die kontrafaktische Situation ohne staatliche Interventionen beobachtet werden. Im Rahmen dieser Evaluation wurde dazu eine Projektion des potenziellen Schließungsgeschehens durchgeführt, die den Verlauf der Marktaustritte ohne die spezifischen staatlichen Interventionen simuliert. Die Schätz- und Simulationsprozedur basiert auf den Beobachtungen des Schließungsgeschehens früherer Jahre.

Ausgangspunkt war der starke Umsatzrückgang in der Privatwirtschaft in den Jahren 2020 und 2021 in bestimmten Branchengruppen.

Die Kernhypothese, der hier mit den MUP-Daten durchgeführten Simulation, beruht auf der Annahme, dass bei derartig starken Umsatzeinbrüchen sehr viel mehr Unternehmen hätten schließen müssen, wenn es die staatliche Unterstützungsmaßnahmen nicht gegeben hätte.

Für die Simulation wird daher zunächst der Zusammenhang zwischen Umsatzeinbrüchen und der Schließungswahrscheinlichkeit auf Basis der Unternehmen im MUP analysiert. Dazu wurde der Vor-Corona-Zeitraum von 2015 bis 2019 betrachtet, der eine Phase von vergleichsweise hoher wirtschaftlicher Stabilität in Deutschland darstellte. Im ersten Schritt der Simulation wurden die Schließungsquoten von Unternehmen, bei denen ein Umsatzeinbruch beobachtet wurde, berechnet. Dazu wurde jedes Unternehmen in eine von 72 Klassen eingeordnet (sechs Branchen, vier Größenklassen sowie drei Umsatzgruppen) und für jede Klasse die Schließungsquote berechnet. Diese Klasseneinteilung berücksichtigt, dass Schließungsquoten zwischen den Branchen variieren, dass die Schließungswahrscheinlichkeit mit der Beschäftigtenzahl sinkt und dass sie von der Umsatzentwicklung der Unternehmen abhängt. Nähere Informationen zur Klasseneinteilung liefert die Infobox.

Für die sechs Branchengruppen sind die durchschnittlichen Schließungsquoten über alle Umsatzgruppen hinweg sowie die der Unternehmen der ersten Gruppe mit hohen Umsatzrückgängen der Tabelle 10 zu entnehmen. Es bestätigt sich, dass Unternehmen mit starken Umsatzrückgängen eine höhere Schließungswahrscheinlichkeit als der Durchschnitt der Unternehmen aufweisen. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 wurden 5,9 Prozent der Unternehmen, die im Vorjahr existierten, geschlossen. Unternehmen mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten,⁹⁵ die einen starken Umsatzrückgang zur Folge hatten, weisen dagegen über alle Branchen hinweg eine Schließungsquote von 8,5 Prozent auf. Auch innerhalb der einzelnen Branchengruppen liegt die Schließungsquote in Gruppe 1 rund 2,5 Prozentpunkte über dem Branchendurchschnitt.

Tabelle 10: Schließungsquoten von Unternehmen im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 in einzelnen Branchen

Branchen	Schließungsquote Durchschnitt über alle drei Umsatzgruppen	Schließungsquote: Gruppe 1: Unternehmen mit starken Umsatzrückgängen
Verarbeitendes Gewerbe	4,9 %	7,4 %
Baugewerbe	5,4 %	8,0 %
Handel	6,7 %	9,8 %
Gastgewerbe	8,2 %	10,9 %
Kunst, Unterhaltung und Erholung sowie persönliche Dienstleistungen	6,3 %	8,8 %
Sonstige Branchen	4,8 %	7,0 %
Insgesamt	5,9 %	8,5 %

Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform, ZEW 2024. Eigene Berechnung.

Betrachtet man die Schließungsquoten differenziert nach Größenklassen, so zeigt sich ebenfalls das erwartete Muster. So variieren für die erste Gruppe von Unternehmen mit starken Umsatzrückgängen und damit sehr hoher Schließungswahrscheinlichkeit die Schließungsquoten in Abhängigkeit der Größe zwischen drei Prozent bis zwölf Prozent. Für die Unternehmen mit negativen, aber moderaten Umsatzrückgängen (Gruppe 2), liegen die Schließungsquoten nach Größe in einer Bandbreite von 1,2 Prozent bis acht Prozent.

⁹⁵ Nicht alle Unternehmen schließen wegen wirtschaftlicher Schwierigkeiten. Weitere Schließungsgründe sind Ruhestand, Krankheit oder Tod der Eigentümerin / des Eigentümers und gescheiterte Nachfolge, hohe Opportunitätskosten der Selbstständigkeit, etwa weil ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis attraktiver ist, Unternehmensübernahmen und -fusionen.

Berechnung der tatsächlichen Schließungsquoten für den Zeitraum 2015-2019

Für die Berechnung der Schließungsquoten für den Zeitraum 2015 bis 2019 wurde zunächst jedes Unternehmen klassifiziert. Dazu wurden **6 Branchengruppen** (siehe Tabelle 9), **vier Größenklassen** und **drei Umsatzrückgangsgruppen** gebildet.

Für die Bildung der **Umsatzrückgangsgruppen** wurden zunächst innerhalb der Branchen- und Größenklassengruppen verschiedene Umsatzklassen in Abhängigkeit der Höhe des Umsatzeinbruchs definiert. Dabei zeigte sich, dass Unternehmen, die vor dem Jahr ihrer Schließung einen Umsatzrückgang von 50 Prozent und mehr zu verzeichnen hatten, eine besonders hohe Schließungsquote aufweisen. Ferner haben diejenigen Unternehmen eine hohe Schließungswahrscheinlichkeit, für die im MUP zu keinem Zeitpunkt Umsätze vorliegen – das sind 40 Prozent der Unternehmen und vorwiegend kleine Unternehmen mit keinem oder nur einem Mitarbeitenden, die in Abhängigkeit von ihrer Größe und Rechtsform häufig keine Umsätze veröffentlichen müssen. Ferner liegt eine vergleichsweise hohe Schließungswahrscheinlichkeit für Unternehmen vor, die an zwei Jahren hintereinander einen Umsatzrückgang erfahren.

Aufgrund dieser Ergebnisse wurden alle Unternehmen im Zeitraum 2015 bis 2019 in eine der drei Umsatzgruppen eingeteilt. Die **erste Gruppe** reflektiert Unternehmen mit **starken Umsatzrückgängen** und in der Folge einer besonders hohen Schließungswahrscheinlichkeit. Sie setzt sich wie folgt zusammen: Unternehmen im Unternehmensbestand eines Jahres, die

- einen jährlichen Umsatzrückgang von mindestens 50 Prozent aufweisen,
- die in den letzten drei Jahren vor der Schließung zweimal negative Umsatzwachstumsraten aufweisen oder
- für die keine Umsatzwachstumsraten aufgrund fehlender Angaben berechnet werden können.

In die **zweite Gruppe** wurden Unternehmen mit **moderatem Umsatzrückgang** eingeordnet. Dies sind Unternehmen für die ein Umsatzrückgang von mehr als 0 Prozent und weniger als 50 Prozent beobachtet wurde. Alle Unternehmen mit einem **konstanten Umsatz oder einer Umsatzzunahme** sind der **dritten Gruppe** zugeordnet. Im Gegensatz zu Gruppe 1 haben Unternehmen der beiden Gruppen 2 und 3 unterdurchschnittliche Schließungswahrscheinlichkeiten.

Zusätzlich wurde nach der **Größenklasse** der Unternehmen differenziert, um zu berücksichtigen, dass mit steigender Beschäftigtenzahl die Schließungswahrscheinlichkeit sinkt. Es wurden vier Größenklassen gebildet, die die Unternehmen nach ihrer Beschäftigtenzahl in **Unternehmen mit (1) keinem oder einem Beschäftigten, (2) 2 bis 5, (3) 6 bis 10 und (4) mehr als 10 Beschäftigten** einteilen. Durch eine stärkere Diversifizierung kleinerer Unternehmen wird darüber hinaus dem Fokus der Wirtschaftshilfen (im Rahmen der *Soforthilfen*) auf kleine Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten Rechnung getragen.

In einem zweiten Schritt wurden in der Simulationsanalyse die (kontrafaktischen) Schließungszahlen berechnet, die auf Grund der tatsächlich beobachteten Umsatzrückgänge auf Unternehmensebene im Jahr 2020 und der auf Basis der Vorjahre geschätzten durchschnittlichen Schließungsquoten in Abhängigkeit der Umsatzentwicklung zu erwarten gewesen wären, wenn es keine staatlichen Corona-Unterstützungsmaßnahmen gegeben hätte. Für die Simulation wurden alle Unternehmen mit negativen Umsatzrückgängen in den Jahren 2020 und 2021, die nicht schließen mussten, betrachtet. Wenn für die überlebenden Unternehmen keine Umsätze für das 2020 bzw. 2021 vorlagen, wurden die fehlenden Werte mit der durchschnittlichen Umsatzentwicklung der jeweiligen Branche und Größenklassen⁹⁶ laut Statistischem Bundesamt geschätzt. Dieses Vorgehen berücksichtigt, dass die Corona-Pandemie nicht alle Branchen gleichermaßen beeinträchtigt hat, aber gleichzeitig innerhalb einer Branche so gut wie alle Unternehmen unter den Folgen zu leiden hatten. Laut der Statistik des Statistischen Bundesamtes⁹⁷ nahm der gesamtwirtschaftliche Umsatz der Unternehmen im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr zwar nur um 4,6 Prozent ab. Tabelle 11 zeigt für einzelne Branchen, wie sich der Umsatz gegenüber dem Vorjahr der Pandemie entwickelt hat. Während das Baugewerbe sogar ein deutliches Umsatzplus (12,2 Prozent) erzielen konnte, war ein deutlicher Rückgang im Gastgewerbe (-42,4 Prozent) und bei der Erbringung von persönlichen Dienstleistungen (-11,1 Prozent) zu verzeichnen. Auch im Verarbeitenden Gewerbe ging der Umsatz um 7,8 Prozent zurück. Obwohl das Verarbeitende Gewerbe nicht unmittelbar von Schließungsanordnungen betroffen war, litten Unternehmen unter den unterbrochenen Lieferketten. Der Handel war mit -0,1 Prozent nur moderat betroffen. Viele Händler haben ihr Ladengeschäft schnell auf den Online-Handel umgestellt und konnten überdies schneller wieder zum direkten Kundenkontakt übergehen als das Gastgewerbe und Dienstleistungen, die engeren Kundenkontakt erfordern (persönliche Dienstleistungen, Dienstleistungen der Erholung und Unterhaltung).

Tabelle 11: Umsatzentwicklung 2019 bis 2020 in einzelnen Branchen

Branchen	Umsatzwachstum in 2020 in Relation zum Jahr 2019, in %
Verarbeitendes Gewerbe	- 7,8 %
Baugewerbe	12,2 %
Handel	-0,1 %
Gastgewerbe	-42,4 %
Kunst, Unterhaltung und Erholung sowie persönliche Dienstleistungen	-11,1 %
Sonstige Branchen	-4,6 %

Quelle: Eigene Darstellung. Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis) 2024. Stand: 5.09.2024 / 13:56 Uhr

8.3 Ergebnisse

Das starke Ausmaß der Corona-Pandemie zeigt sich eindrücklich an der Umsatzentwicklung im Jahr 2020. Für rund 80 Prozent der Unternehmen wurden Umsatzrückgänge beobachtet bzw. mittels der Daten der amtlichen Statistik geschätzt. Multipliziert mit den zuvor geschätzten Schließungszahlen berechneten die (kontrafaktischen) Schließungszahlen, die auf Grund der tatsächlich beobachteten Umsatzrückgänge auf Unternehmensebene im Jahr 2020 und der auf Basis der Vorjahre geschätzten durchschnittlichen Schließungsquoten in Abhängigkeit der Umsatzentwicklung zu erwarten gewesen wären, wenn es keine staatlichen Corona-Unterstützungsmaßnahmen gegeben hätte.

⁹⁶ Eine detaillierte Differenzierung nach Beschäftigtengrößenklassen ist mit der Statistik des statistischen Bundesamtes leider nicht möglich. Es wird nur zwischen Kleinunternehmen (0 bis 9 Beschäftigte), kleinen Unternehmen (10 bis 49), mittleren Unternehmen (50 bis 249) und Großunternehmen (500 und mehr) unterschieden.

⁹⁷ Statistisches Bundesamt: Unternehmen, Tätige Personen, Umsatz und weitere betriebs- und volkswirtschaftliche Kennzahlen: Deutschland, Jahre, Unternehmensgröße, Wirtschaftszweige.

schließungswahrscheinlichkeiten, differenziert nach Umsatzrückgangsklassen, Branchen und Größenklassen, ergeben sich deutlich höhere Schließungszahlen ohne staatliche Corona-Maßnahmen als in der Realität beobachtet wurden. Tabelle 12 zeigt das Ergebnis der Simulation für das Jahr 2020. Insgesamt schlossen 157 Tsd. Unternehmen im Jahr 2020 ihre Betriebstätigkeit. Aufgrund der gegenüber dem Vorjahr 2019 deutlich zurückgegangenen Umsätze zeigt die Simulation, dass ohne die Corona-Maßnahmen insgesamt etwa 257,6 Tsd. Unternehmen die Folgen der Corona-Pandemie nicht hätten bewältigen können, worauf eine Schließung hätte erfolgen müssen. Im Jahr 2020 hätte es somit ohne die staatlichen Corona-Unterstützungsmaßnahmen rund 100 Tsd. Unternehmensschließungen zusätzlich gegeben. Mit der prognostizierten Schließungszahl von 257,6 Tsd. Unternehmen wäre ein neuer Höchststand in der Zeitreihe der Schließungen erreicht worden, die mit den Daten des MUP berechnet wurden (vgl. Abbildung 56).

Bezogen auf die tatsächlich beobachteten Schließungen im Jahr 2020 hätte dies 64 Prozent mehr Unternehmensschließungen bedeutet. Vergleicht man die prognostizierten Schließungszahlen mit den Schließungszahlen des Vor-Corona-Jahres 2019 entspräche dies einem Anstieg der Unternehmensschließungen von 55 Prozent.

Bezogen auf den Unternehmensbestand von 2019 hätte die Schließungsquote bei 8,52 Prozent gelegen, während sie tatsächlich durch die Corona-Unterstützungsmaßnahmen auf 5,19 Prozent gesenkt werden konnte. Die Simulation zeigt, dass die Schließungsquoten ohne Corona-Unterstützungsmaßnahmen besonders stark bei kleinen Unternehmen mit höchstens 5 Beschäftigten gestiegen wären: Von real 6,3 Prozent auf simulierte 10,43 Prozent bei Unternehmen mit höchstens 1 Beschäftigten und von 4,03 Prozent auf 6,64 Prozent in Unternehmen mit 2 bis 5 Beschäftigten.

Die Schließungsquoten sind im Dienstleistungssektor und im Handel allgemein höher als im Produzierenden Gewerbe. Die Simulation zeigt darüber hinaus deutliche Unterschiede in den Wirkungen nach Branchen. Im Wirtschaftssektor persönliche Dienstleistungen und Dienstleistungen der Kunst, Unterhaltung und Erholung hätte die Anzahl der Schließungen um 80 Prozent höher gelegen ohne staatliche Corona-Hilfen (real: rund 13 Tsd., in der Simulation: 23 Tsd.). Dies hätte bedeutet, dass fast jedes zehnte Unternehmen aus diesem Sektor im Jahr 2020 den Betrieb eingestellt hätte (9,79 Prozent), während es real etwa jedes 20. Unternehmen tat (5,44 Prozent).

Ähnlich starke Einbrüche im Unternehmensbestand wären ohne staatliche Corona-Unterstützungsmaßnahmen im Handel (76 Prozent mehr Schließungen) und im Gastgewerbe (74 Prozent mehr Schließungen) aufgetreten. Auch im Verarbeitenden Gewerbe zeigen sich deutliche Effekte der Maßnahmen auf das Überleben der Unternehmen. So wären die Schließungszahlen um 65 Prozent höher ausgefallen (real: 9,1 Tsd., simuliert: 15,1 Tsd.). Einzig im Baugewerbe sind die Wirkungen eher moderat. Hier zeigen die Simulationen, dass ohne Maßnahmen 3 Prozent mehr Schließungen zu erwarten gewesen wären. Das Baugewerbe blieb im Vergleich zu anderen Branchen weitestgehend unberührt von den Auswirkungen der Corona-Pandemie. Es litt zwar auch unter unterbrochenen Lieferketten, allerdings nicht so stark wie das Verarbeitende Gewerbe. Ferner konnten die Bautätigkeiten vielfach fortgesetzt werden, weil Bauprojekte insbesondere im öffentlichen und infrastrukturellen Bereich als systemrelevant angesehen wurden und Corona-Schutzmaßnahmen bei Arbeiten im Freien weniger restriktiv waren. Die Nachfrage nach Reparatur- und Ausbauarbeiten insbesondere durch private Haushalte stieg überdies während der Corona-Pandemie.

Eine vergleichbare Simulation (mit den tatsächlichen Umsatzentwicklungen im Jahr 2021 und den geschätzten Schließungswahrscheinlichkeiten nach Größe, Branche und Umsatzrückgangsklassen) für das Jahr 2021 zeigt Tabelle 13. Gerade in der ersten Jahreshälfte 2021 gab es noch

lange Lockdown-Phasen, in denen Geschäfte schließen mussten und die Wirtschaft unter Restriktionen litt. Im Gegensatz zum Jahr 2020 zeigen die tatsächlichen Schließungszahlen bereits einen Anstieg auf 171 Tsd. Unternehmensschließungen. Sie erreichten damit ein Niveau, das über dem Vorkrisenniveau lag (2019: 166 Tsd., 2018: 168 Tsd. Schließungen). Allerdings zeigen die Simulationen auch hier, dass auf Grund der Umsatzentwicklung der Unternehmen ohne staatliche Maßnahmen deutlich höhere Schließungszahlen zu erwarten waren. Danach hätten zusätzlich knapp 46 Tsd. weitere Unternehmen im Jahr 2021 geschlossen. Insgesamt werden somit 217 Tsd. Schließungen prognostiziert.

Die Branchenunterschiede stechen im Jahr 2021 noch stärker hervor als bei der Simulation für 2020. Insbesondere für das Gastgewerbe, den Handel und persönliche Dienstleistungen, Kultur- und Unterhaltungsunternehmen werden deutlich höhere Schließungsquoten ohne Corona-Maßnahmen geschätzt als realisiert wurden. Die Größenordnung der Effekte ist in diesen Branchen ähnlich wie im Jahr 2020. In den anderen Branchen zeigten sich zwar ebenfalls Wirkungen auf das Überleben der Unternehmen, allerdings sind diese deutlich geringer als in den konsumnahen Dienstleistungen und auch geringer als im Vergleich zum Jahr 2020. Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass die Corona-Unterstützungsmaßnahmen im Jahr 2021 demnach vor allem in den konsumnahen Dienstleistungen besonders hohe Wirkungen entfalteten und das Überleben der Unternehmen gesichert haben.

Tabelle 12 und Tabelle 13 zeigen den kurzfristigen Bruttoeffekt auf das Überleben der Unternehmen für das Jahr 2020 bzw. 2021 durch die staatlichen Maßnahmen. D. h. in der Simulation für 2020 wurde nicht berücksichtigt, dass einige der Unternehmen, die das Jahr 2020 aufgrund der Maßnahmen noch überlebt haben, im Jahr 2021 doch noch schließen mussten. Tabelle 14 zeigt daher zusätzlich den Nettoeffekt für das Jahr 2020. Der Nettoeffekt ergibt sich, indem von den für das Jahr 2020 simulierten Schließungszahlen die Schließungen herausgerechnet werden, die 2021 realisiert wurden. Allerdings zeigen die Ergebnisse, dass dies den starken Effekt der Corona-Maßnahmen nur moderat verringert. Demnach liegt der Nettoeffekt immer noch bei knapp 90 Tsd. zusätzlichen Schließungen im Jahr 2020 ohne staatliche Intervention.

Der Gesamteffekt der staatlichen Corona-Unterstützungsmaßnahmen auf das Überleben der Unternehmen kann somit auf rund 136 Tsd. Schließungen beziffert werden, die es ohne die Intervention mehr gegeben hätte. Dieser Gesamteffekt ergibt sich aus dem Nettoeffekt für 2020 von 90 Tsd. und dem Bruttoeffekt für 2021 von 46 Tsd. Schließungen, die vermieden werden konnten.⁹⁸

Durch das Sichern der Existenz von Unternehmen wurden auch Arbeitsplätze gesichert. Der Beschäftigungseffekt, der auf die Verhinderung von Schließungen zurückzuführen ist, ist mit den Daten des MUP für die kleineren Größenklassen bis zehn Beschäftigte gut abschätzbar. Zur Schätzung werden die Beschäftigungsmittelwerte der Unternehmen in den verschiedenen Größenklassen herangezogen. Für 2020 liegt der Nettobeschäftigungseffekt 2020 durch die Sicherung der Existenz von Unternehmen bis zu zehn Beschäftigten bei ca. 93 Tsd. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, für das Jahr 2021 wurden zusätzlich ca. 52 Tsd. Arbeitsplätze gerettet. Insgesamt sind es also rund 145 Tsd. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten, die ohne die Corona-Hilfsmaßnahmen von einem Verlust ihres Arbeitsplatzes betroffen gewesen wären. Rechnet man zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten die Geschäftsführerinnen bzw. die Geschäftsführer und Inhaberinnen bzw. Inhaber / die Gesellschafter-

⁹⁸ Da das Jahr 2022 bereits stark durch den Ukraine-Krieg und die daraus resultierende Energiekrise gekennzeichnet war, wurde darauf verzichtet, einen Nettoeffekt für 2021 zu berechnen.

rinnen bzw. Gesellschafter von Personengesellschaften hinzu, dann liegt der Beschäftigungseffekt bei 185 Tsd. Beschäftigten im Jahr 2020 und weiteren 98 Tsd. Beschäftigten im Jahr 2021, sodass sich ein Gesamteffekt von 283 Tsd. Beschäftigten ergibt.

8.4 Bewertung

Die Wirkungsanalyse auf Basis der Simulation der kontrafaktischen Schließungen ohne staatliche Corona-Unterstützungsmaßnahmen hat gezeigt, dass im Jahr 2020 rund 100 Tsd. Unternehmen durch die Maßnahmen gerettet werden konnten, die sonst hätten schließen müssen und im Jahr 2021 weitere 46 Tsd. Unternehmen. Ohne die Maßnahmen wären die Schließungszahlen allein im Jahr 2020 um 64 Prozent höher ausgefallen als tatsächlich realisiert wurden bzw. 55 Prozent höher als im Vor-Corona-Jahr. Selbst unter der Berücksichtigung, dass einige der in 2020 geretteten Unternehmen in 2021 trotzdem schließen mussten, ergibt sich ein Gesamtnettoeffekt von 136 Tsd. geretteten Unternehmen in den Jahren 2020 und 2021. Damit haben die Corona-Unterstützungsmaßnahmen ein wesentliches Ziel der Sicherung des Überlebens von Unternehmen erreicht.

Die hier ausgewiesenen Effekte der Corona-Maßnahmen auf das Überleben der Unternehmen stellen darüber hinaus eine konservative Schätzung dar und dürften noch unterschätzt sein. Die Simulation basiert auf der Annahme, dass die tatsächlich beobachteten Umsätze der Unternehmen im Jahr 2020 nicht durch die Corona-Unterstützungsmaßnahmen beeinflusst wurden. Dies scheint eine gerechtfertigte Annahme, da die Corona-Unterstützungsmaßnahmen vorrangig darauf ausgerichtet waren, die Betriebskosten der Unternehmen zu decken und buchhalterisch nicht als Umsatzerlöse bei den Unternehmen verbucht wurden. Allerdings hat ein Teil der stabilisierenden Corona-Hilfen es den Unternehmen auch erlaubt, (direkt oder indirekt) höhere Umsätze zu erzielen (z. B. Zuschüsse zu Investitionen in Hygienemaßnahmen zur Aufrechterhaltung des Betriebs). In diesen Fällen sind die im Jahr 2020 beobachteten Umsatzrückgänge im Vergleich zu einer Situation ohne staatliche Interventionen bereits unterschätzt und hätten somit tendenziell zu noch höheren Schließungszahlen geführt. Allerdings dürfte die Unterschätzung eher moderat sein, da unsere Analysen auch gezeigt haben, dass sich die geschätzten Schließungsquoten mit kleineren Umsatzänderungen nur geringfügig ändern.

Die Corona-Unterstützungsmaßnahmen der Bundesregierung haben somit deutliche Wirkung gezeigt. Durch die Maßnahmen wurden allerdings auch Unternehmen vor einem Marktaustritt bewahrt, die unter normalen Umständen hätten schließen müssen. Die Studie von Dörr et al. (2021) mit Daten des MUP zeigt, dass rund 8,6 Tsd. Unternehmen aufgrund schlechter Bonitätswerte zum Ende des Jahres 2019 hätten schließen müssen und womöglich durch die Corona-Hilfen – zumindest vorübergehend – am Markt gehalten wurden. Im Vergleich zur Zahl der zusätzlich geretteten Unternehmen von 100 Tsd. im Jahr 2020 bedeutet dies einen Anteil von 8,6 Prozent. Dieser Anteil ist als eher gering und vertretbar einzuschätzen, berücksichtigt man, dass die Corona-Unterstützungsmaßnahmen für eine große Zahl an Unternehmen sehr schnell und möglichst unbürokratisch implementiert werden sollten. Die Unternehmen, die gerettet wurden, obwohl sie aus betriebswirtschaftlicher Sicht eigentlich den Markt hätten verlassen müssen, dürften darüber hinaus vor allem durch die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht bewahrt worden sein. Der Erhalt der verschiedenen Corona-Wirtschaftshilfen war daran geknüpft, dass die Unternehmen zum Ende des Jahres 2019 nicht in wirtschaftlichen Schwierigkeiten waren.

Die Simulationsanalyse des Schließungsgeschehens ohne staatliche Maßnahmen konzentriert sich auf die unmittelbaren Effekte der Jahre 2020 und 2021. Unberücksichtigt bleiben die langfri-

stigen Effekte, die sich aus einer Rückforderung im Fall von zu viel erhaltenen Corona-Wirtschaftshilfen im Rahmen der Schlussabrechnungen ergeben können. Obwohl diese noch nicht für alle Hilfen final abgeschlossen sind, wird eine nicht unerhebliche Anzahl von Unternehmen die Hilfen teilweise zurückzahlen müssen, da ihre tatsächliche Umsatzentwicklung besser war, als von ihnen bei Antragstellung geschätzt wurde. Welche Auswirkungen das auf den Fortbestand dieser Unternehmen haben wird, kann (bisher noch) nicht beantwortet werden. Die Abschätzung des langfristigen Nettoeffekts der Corona-Hilfen wird auch dadurch erschwert, dass die Effekte überlagert werden von den Folgen der durch den Ukraine-Krieg ausgelösten Energiekrise.

Tabelle 12: Schließungszahlen 2020 und Simulation des Schließungsgeschehens 2020 ohne Corona-Unterstützungsmaßnahmen nach Beschäftigtengrößenklassen und Branchen

Beschäftigtengrößenklassen	Verarbeitendes Gewerbe	Baugewerbe	Handel	Gastgewerbe	Persönliche DL, Erholung, Kultur	Sonstige Branchen	Insgesamt	Schließungsquote a)
Tatsächliche Schließungszahlen 2020								
0 bis 1	6.131	13.661	17.934	10.388	9.621	64.090	121.825	6,30%
2 bis 5	1.535	2.751	12.548	2.081	2.241	2.469	23.625	4,03%
6 bis 10	501	739	2.635	578	431	1.101	5.984	2,76%
Mehr als 10	948	485	712	450	264	2.749	5.610	1,97%
Insgesamt	9.115	17.636	33.830	13.498	12.557	70.409	157.044	5,19%
Schließungsquote ^a	4,54%	4,57%	5,48%	6,89%	5,44%	5,05%	5,19%	
Simulation: Erwartete Schließungszahlen ohne staatliche Corona-Unterstützungsmaßnahmen 2020								
0 bis 1	10.280	13.832	38.951	17.860	17.657	103.154	201.733	10,43%
2 bis 5	2.515	2.943	16.394	3.866	3.828	9.387	38.932	6,64%
6 bis 10	749	820	3.232	980	705	2.373	8.860	4,08%
Mehr als 10	1.508	564	854	815	418	3.952	8.110	2,84%
Insgesamt	15.051	18.158	59.431	23.522	22.608	118.865	257.635	8,52%
Schließungsquote ^a	7,50%	4,71%	9,63%	12,01%	9,79%	8,53%	8,52%	
Relation zu 2020	165%	103%	176%	174%	180%	169%	164%	
Relation zu 2019	158%	93%	152%	151%	174%	171%	155%	

Anmerkung: ^a Schließungsquote: Anzahl der Schließungen in Relation zum Unternehmensbestand 2019.

Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform, ZEW; Statistisches Bundesamt (Destatis) 2024. Stand: 5.09.2024 / 13:56:47. Eigene Berechnungen Prognos AG 2024.

Tabelle 13: Schließungszahlen 2021 und Simulation des Schließungsgeschehens 2021 ohne Corona-Unterstützungsmaßnahmen nach Beschäftigtengrößenklassen und Branchen

Beschäftigtengrößenklassen	Verarbeitendes Gewerbe	Baugewerbe	Handel	Gastgewerbe	Persönliche DL, Erholung, Kultur	Sonstige Branchen	Insgesamt	Schließungsquote (zum Bestand 2019)
Schließungszahlen 2021 laut MUP								
0 bis 1	6.895	14.976	20.496	10267	10.681	71.304	134.619	6,96%
2 bis 5	1.639	2.940	12.811	1982	2.418	2.937	24.727	4,21%
6 bis 10	561	810	2.712	521	466	1.231	6.301	2,90%
Mehr als 10	828	560	701	372	285	2.716	5.462	1,92%
Insgesamt	9.922	19.285	36.721	13.143	13.850	78.188	171.108	5,66%
Schließungsquote	4,94%	5,00%	5,95%	6,71%	6,00%	5,61%	5,66%	
Simulation für 2021								
0 bis 1	6.943	15.123	40.020	17.101	17.943	71.751	168.881	8,73%
2 bis 5	1.749	3.160	16.538	3.630	3.934	3.501	32.511	5,54%
6 bis 10	666	930	3.427	904	745	1.431	8.103	3,73%
Mehr als 10	1.395	707	1.218	687	449	3.042	7.498	2,63%
Insgesamt	10.752	19.921	61.202	22.322	23.071	79.725	216.993	7,18%
Schließungsquote	5,35%	5,16%	9,92%	11,40%	9,99%	5,72%	7,18%	
Relation zu 2021	108%	103%	167%	170%	167%	102%	127%	
Relation zu 2019	113%	102%	157%	143%	178%	115%	131%	

Anmerkung: ^a Schließungsquote: Anzahl der Schließungen in Relation zum Unternehmensbestand 2019.

Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform, ZEW; Statistisches Bundesamt (Destatis) 2024. Stand: 5.09.2024 / 13:56:47. Eigene Berechnungen Prognos AG 2024.

Tabelle 14: Schließungszahlen 2020 und Nettoeffekt der Simulation des Schließungsgeschehens 2020 ohne Corona-Unterstützungsmaßnahmen nach Beschäftigtengrößenklassen und Branchen

Beschäftigtengrößenklassen	Verarbeitendes Gewerbe	Baugewerbe	Handel	Gastgewerbe	Persönliche DL, Erholung, Kultur	Sonstige Branchen	Insgesamt	Schließungsquote (zum Bestand 2019)
Schließungszahlen 2020 laut MUP								
0 bis 1	6.131	13.661	17.934	10.388	9.621	64.090	121.825	6,30 %
2 bis 5	1.535	2.751	12.548	2.081	2.241	2.469	23.625	4,03 %
6 bis 10	501	739	2.635	578	431	1.101	5.984	2,76 %
Mehr als 10	948	485	712	450	264	2.749	5.610	1,97 %
Insgesamt	9.115	17.636	33.830	13.498	12.557	70.409	157.044	5,19 %
Schließungsquote	4,54 %	4,57 %	5,48 %	6,89 %	5,44 %	5,05 %	5,19 %	
Nettoeffekt der Simulation für 2020								
0 bis 1	9.822	13.830	36.372	16881	16.642	99.156	192.704	9,96 %
2 bis 5	2.436	2.941	16.023	3576	3.583	8.805	37.363	6,37 %
6 bis 10	738	819	3.200	937	680	2.285	8.659	3,99 %
Mehr als 10	1.495	563	853	800	410	3.907	8.029	2,82 %
Insgesamt	14.491	18.153	56.447	22195	21.315	114.154	246.755	8,16 %
Schließungsquote	7,22 %	4,71 %	9,15 %	11,33 %	9,23 %	8,20 %	8,16 %	
Relation zu 2020	159 %	103 %	167 %	164 %	170 %	162 %	157 %	
Relation zu 2019	152 %	93 %	145 %	142 %	164 %	164 %	149 %	

Anmerkung: ^a Schließungsquote: Anzahl der Schließungen in Relation zum Unternehmensbestand 2019.

Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform, ZEW; Statistisches Bundesamt (Destatis) 2024. Stand: 5.09.2024 / 13:56:47. Eigene Berechnungen.

9 Qualitative Analyse und internationaler Vergleich

9.1 Ziel und Erkenntnisinteresses des Arbeitsschrittes

Das Ziel dieses Arbeitsschrittes ist es, auf Basis qualitativer Analysen ein besseres Verständnis für die Wirksamkeit der Corona-Wirtschaftshilfen zu gewinnen und diese im nationalen sowie im weiteren europäischen Kontext zu betrachten. Hierfür wurden qualitative Informationen durch Literaturanalysen und Gespräche mit Expertinnen und Experten gewonnen. Ausgehend von ersten Arbeitshypothesen wurden die Fragestellungen und Wirkungsbeziehungen in der Anfangsphase der qualitativen Untersuchung explorativ betrachtet. Zunächst wurden Experteneinschätzungen zu unterschiedlichen Aspekten der Programmgestaltung und zu den Wirkungen erfasst. Die Analyseergebnisse und Schlussfolgerungen des Evaluationsteams wurden dann mit den Expertinnen und Experten reflektiert und validiert.

9.2 Beschreibung des Vorgehens

Qualitative Analyse der Corona-Wirtschaftshilfen des Bundes

In der explorativen Phase wurden zwei Instrumente eingesetzt, nämlich **Fachgespräche mit Expertinnen und Experten aus den relevanten Branchen** sowie **Literaturanalysen**. In einer folgenden validierenden Phase wurden eine **Fokusgruppe** und **weitere Fachgespräche** durchgeführt.

Der Interviewleitfaden (vgl. Anhang 3: Leitfaden für Umfeldinterviews) umfasst offene Fragen zu folgenden Kernthemen:

- **Maßnahmenaufbau:** Struktur und Aufbau der Maßnahmen, einschließlich der Zielgruppen, Instrumente und Mechanismen für die Umsetzung der Maßnahmen
- **Prozesse:** Verfahren und Aktivitäten, die während der Implementierung der Maßnahmen durchgeführt wurden, einschließlich der Identifizierung von Hindernissen und Herausforderungen, die den Erfolg der Maßnahme beeinträchtigen könnten
- **Wirkung:** Verschiedene Auswirkungen oder Effekte der Corona-Wirtschaftshilfen auf die Zielgruppen, unter Berücksichtigung der erwarteten und beobachteten Wirkung sowie beabsichtigter und unbeabsichtigter Konsequenzen
- **Zielerreichung:** Effektivität der Maßnahmen bei der Erreichung ihrer beabsichtigten Ziele unter Berücksichtigung der Faktoren, die die Wirksamkeit beeinflussen können, wie die Qualität der Umsetzung und Kontextfaktoren
- **Wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Umfeld:** Aktuelle ökonomische und politische Entwicklungen und Bedingungen, die das Umfeld beeinflussen, in dem die Maßnahmen wirken sollten

Die Auswahl der Gesprächspartnerinnen und -partner erfolgte in Absprache mit dem BMWK und spiegelt die Vertretung der hauptbetroffenen Branchen wider sowie die Vertretungen der prüfenden Dritten. Die erste Phase von Fachgesprächen umfasste den Zeitraum März bis April 2024. Eine zweite Phase von Fachgesprächen wurde im Juni und Juli 2024 durchgeführt, um herausragende Merkmale und Befunde aus der deskriptiven Analyse zu untersuchen, offene Fragen zu vertiefen und die Erkenntnisse aus der vorangegangenen Phase zu validieren. Tabelle 15 bietet eine Übersicht der Organisationen, die befragt wurden.

Tabelle 15: Übersicht der befragten Organisationen

Organisationen

Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK)
Deutscher Reiseverband e.V. (DRV)
DEHOGA Bundesverband e.V.
Bundesverband der Freien Berufe e.V. (BFB)
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Deutscher Steuerberaterverband e.V. (DStV)
Bundessteuerberaterkammer e.V. (BStBK)
Kreative Deutschland - Bundesverband der Kultur- und Kreativwirtschaft e.V.
Verband für Medien- und Veranstaltungstechnik e.V. (VPLT)
Bundesverband der Konzert- und Veranstaltungswirtschaft e.V. (BDKV)
Fachverband Messen und Ausstellungen e.V. (FAMA)
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH)
Verband Deutscher Maschinen- und Anlagebau e.V. (VDMA)

Um die Perspektive der Programmverwaltung zu erfassen, wurden außerdem zwei Gespräche mit dem BMWK durchgeführt. Wichtige Themen waren die Zielgruppenansprache sowie die Beweggründe für Sonderhilfen und Ausnahmeregelungen für bestimmte Branchen. Im Hinblick auf die Resultate der vorangegangenen empirischen Untersuchungen wurde im September 2024 eine Fokusgruppe mit Expertinnen und Experten aus den relevanten Branchen eingesetzt, um die Ergebnisse der qualitativen Analyse zu validieren und weiter zu präzisieren.

Die Ergebnisse aus den qualitativen Erhebungen wurden durch eine begleitende Literaturanalyse eingeordnet. Dafür wurden verschiedene Quellen erschlossen, darunter nationale wissenschaftliche Fachliteratur, politische Veröffentlichungen sowie Positionspapiere von Verbänden, Kammern und anderen intermediären Akteuren.

Im Rahmen der Evaluation der Corona-Wirtschaftshilfen wurde im Zeitraum vom 28.06.2024 bis zum 26.07.2024 eine Online-Befragung durchgeführt, die Fragen zu den Wirkungen der Corona-Wirtschaftshilfen enthielt. Deren Ergebnisse sind als zusätzliche Quelle in die qualitative Analyse eingeflossen und mit den Erkenntnissen aus den Fachgesprächen trianguliert worden.

Länderanalysen zum internationalen Vergleich

Der zweite Abschnitt der qualitativen Analyse befasste sich mit der Untersuchung und dem Vergleich der Interventionsstrategien der EU-Mitgliedstaaten. Basierend auf Daten des Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Kommission wurde zunächst eine Übersicht über die Reaktionen in den EU-Mitgliedstaaten erstellt. In drei Mitgliedstaaten der EU wurde im Rahmen der Evaluation eine tiefergehende Analyse durchgeführt. Die Auswahl der Vergleichsländer erfolgte auf der Grundlage eines Kriterienrasters, wobei die Wirtschaftsstruktur und die Gestaltung der förderpolitischen Interventionen in den verschiedenen Ländern einbezogen wurden. Um sicherzustellen, dass die Zielgruppenangemessenheit, die Umsetzungsgeschwindigkeit und die Akzeptanz vergleichbar sind, wurden Länder ausgesucht, deren wirtschaftliche Struktur und Herangehensweise der deutschen so weit wie möglich ähneln. Tabelle 16 enthält die Liste der Kriterien, die für die Abstimmung mit dem BMWK und die endgültige Auswahl verwendet wurden.

Tabelle 16: Kriterien zur Länderauswahl

■ BIP pro Kopf
■ Staatliche Schuldenquote in Prozent des BIP
■ Föderale vs. zentrale Organisation
■ Arbeitsmarkt, in Form der Erwerbsquote
■ Anteil der Mikrounternehmen und KMU
■ Maßnahmenbezogene Kriterien
■ Dauer der Hilfsprogramme
■ Form der Hilfen: Zuschüsse/Steuersenkungen vs. Garantien/Bürgschaften/Kredite (in Prozent des BIP)
■ Berechnungsgrundlagen, z. B. Fixkosten
■ Zielgruppen von Zuschüssen z. B. Mittelstand/KMU, Soloselbstständige

Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG / ZEW 2024.

Anhand dieser Kriterien und in Abstimmung mit dem BMWK wurden drei Länder ausgewählt: Polen, Frankreich und Österreich. Zu Beginn wurde eine umfassende Literaturanalyse vorgenommen, um die Eckpunkte der Hilfsmaßnahmen in den jeweiligen Ländern zu identifizieren. Zusätzlich wurden im Zeitraum August bis September 2024 Fachgespräche in den Untersuchungsländern Österreich, Frankreich und Polen durchgeführt. Diese dienten der Vertiefung der Prozessgestaltung und Wirkungen sowie der Klärung von offenen Fragen.

9.3 Ergebnisse

9.3.1 Einschätzungen zum Maßnahmenaufbau und zu den Prozessen

Insgesamt zeigen die qualitativen Erhebungen, dass die Corona-Wirtschaftshilfen von den Expertinnen und Experten der verschiedenen betroffenen Branchen positiv bewertet wurden. Die Hilfen

boten aus ihrer Sicht schnelle und im Zeitverlauf angepasste finanzielle Unterstützung durch vielfältige und komplementäre Hilfsprogramme für betroffene Unternehmen. Die schnelle Verfügbarkeit der finanziellen Unterstützung durch Abschlagszahlungen und nachgelagerte Prüfungen und Bescheide wurde als zentrales Element hervorgehoben, das als Erfolgskriterium bewertet wurde. Dennoch sahen die Branchenvertretungen Verbesserungspotenzial für zukünftige Programme in ähnlichen Krisensituationen, vor allem hinsichtlich der Vereinfachung bürokratischer Prozesse sowie der kontinuierlichen Anpassung der Programme an die spezifischen Bedürfnisse der betroffenen Unternehmen und Branchen. In der nachfolgenden Tabelle 17 sind die Interviewergebnisse in Bezug auf Maßnahmenaufbau und Prozesse zusammengefasst.

Tabelle 17: Übersicht zur externen Wahrnehmung von Aufbau und Prozessen der Maßnahmen

Kategorie	Einschätzungen zum Maßnahmenaufbau und zu den Prozessen aus externer Sicht
Einschätzungen zum Maßnahmenaufbau	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vielfalt und Komplementarität des Programmportfolios ■ Verbesserung der Bedarfsdeckung und der Anpassungsfähigkeit der Hilfsprogramme im Zeitverlauf ■ Kontinuierliche Anpassungen der Hilfsprogramme zur Berücksichtigung unterschiedlicher branchenspezifischer Unternehmensbedürfnisse
Einschätzungen zu den Prozessen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Geschwindigkeit und Professionalität: Schnelle Einführung der Hilfsprogramme ■ Sofortige finanzielle Unterstützung durch Abschlagszahlungen und spätere Prüfungen und Bescheide: besonders erfolgreiche Elemente der Programmlinien ■ Balance zwischen Geschwindigkeit und Kontrolle: Schnelle Auszahlung und gründliche Überprüfung zur Vermeidung von Missbrauch ■ Kommunikation und Koordination: Herausfordernd zwischen Bund und Ländern ■ Bürokratische Hürden: Erheblicher administrativer Aufwand bei der Antragstellung; Prüfungs- und Rückzahlungsprozesse, um die ordnungsgemäße Auszahlung der teils hohen Fördersummen sicherzustellen ■ Regionale Unterschiede: Inkonsistenzen zwischen den Bundesländern hauptsächlich bei der Umsetzung der <i>Soforthilfen</i>
Verbesserungsbedarf für zukünftige Programme	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bessere und klarere Kommunikation, Koordination und Transparenz ■ Vereinfachung der Antrags- und Auszahlungsverfahren ■ Vereinfachung der Prüfungs- und Rückzahlungsprozesse ■ Einheitlichkeit zukünftiger Programme, insbesondere im Zusammenspiel von Bundes- und Landesprogrammen ■ Verbesserung der Digitalisierung ■ Mehr Flexibilität und Anpassungsfähigkeit im Maßnahmenaufbau

Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Einschätzungen zum Maßnahmenaufbau

Die Corona-Wirtschaftshilfen wurden in den Fachgesprächen als wichtige Unterstützung für betroffene Unternehmen angesehen, um akute Liquiditätsengpässe zu überbrücken sowie die spezifischen Bedürfnisse von KMU und Selbstständigen zu adressieren. Es wurde betont, dass die Corona-Wirtschaftshilfen nicht als Subventionen betrachtet werden sollten, sondern als Antwort auf eine Ausnahmesituation, in der finanzielle Unterstützung als Konsequenz der staatlichen Einschränkungen der Unternehmensaktivitäten, Einnahmeausfälle und pandemiebedingten Umstände benötigt wurde.

In den Fachgesprächen wurde das Thema der Eignung der Programme zur Bedarfsdeckung und deren Entwicklung im Zeitverlauf ausführlich mit den Verbänden erörtert. Wie in einem Fachgespräch betont wurde, war die erste Programmlinie, die *Soforthilfen*, „zwar ein Schritt in die richtige Richtung“, deckte jedoch nicht immer vollständig den Bedarf der betroffenen Unternehmen, insbesondere in spezifischen Branchen wie zum Beispiel der Reisebranche und den freien Berufen.

Laut den Aussagen in den Fachgesprächen wurde die Bedarfsdeckung durch zwei Entwicklungen erheblich verbessert: zum einen durch die Ergänzungen der Hilfsprogramme, zum anderen durch die Anpassungen der Programme im Zeitverlauf. Die Einführung verschiedener, sich ergänzender Programmlinien führte zum Aufbau eines differenzierten Programmportfolios, welches *Soforthilfen*, *Überbrückungshilfen*, *Neustarthilfen*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen* und *Härtefallhilfen* umfasste. Die Interviewpartnerinnen und -partner sahen in der Kombination und Komplementarität dieser Programmlinien einen besonders effektiven Ansatz, um die unterschiedlichen Bedarfe der betroffenen Unternehmen und Branchen zu adressieren. Während die *Soforthilfen* dabei halfen, akute Liquiditätsengpässe zu überbrücken, unterstützten die *Überbrückungshilfen* die Unternehmen bei der Deckung ihrer Fixkosten. Mit den *Neustarthilfen* wurden Soloselbstständige während ihrer pandemiebedingt eingeschränkten Geschäftstätigkeit unterstützt. Die *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Härtefallhilfen* zielten darauf ab, spezifische Branchen und besonders betroffene Unternehmen zu unterstützen. Besonders die *Überbrückungshilfen* wurden als grundsätzlich geeignet und effektiv eingeschätzt, um den Bedarf der Unternehmen in verschiedenen Branchen zu decken. Ein Beispiel hierfür ist erneut die Reisebranche, bei der seit der *Überbrückungshilfe I* auch Provisionen und Serviceentgelte von Reisebüros sowie kalkulierte Margen von Reiseveranstaltern förderfähig wurden. Auf die Bedarfe von Angehörigen der freien Berufe, die oftmals nur geringe betriebliche Fixkosten haben, wurde mit den *Neustarthilfen* eingegangen.

Die Anpassungen der Hilfsprogramme im Laufe der Zeit wurden als positive Weiterentwicklung wahrgenommen, da sie dazu beitrugen, den sich ändernden Bedürfnissen und Herausforderungen von Unternehmen, Branchen und der gesamten Wirtschaft Rechnung zu tragen. Um die Vielfalt der Wirtschaft angemessen zu berücksichtigen, wurden wiederholte Anpassungen als erforderlich erachtet. So wurden insbesondere die Differenzierung zwischen großen und kleinen Unternehmen sowie die Berücksichtigung unterschiedlicher Branchenspezifika als wichtig eingeschätzt, um der Heterogenität der Unternehmenslandschaft und der unterschiedlichen Betroffenheiten zu entsprechen. Die späteren *Überbrückungshilfen* wurden in mehreren Fachgesprächen als illustrativ für die Erhöhung der Anpassungsfähigkeit angesehen, da sie darauf ausgerichtet waren, die Bedürfnisse der Unternehmen gezielter zu berücksichtigen. Ein Beispiel hierfür ist die Einführung spezifischer Förderkriterien für besonders betroffene Branchen wie die Veranstaltungs- und Kulturwirtschaft. So wurde etwa die Berücksichtigung saisonaler Umsatzeinbrüche bei der Berechnung der Hilfen als wichtiger Schritt hervorgehoben, um den besonderen Herausforderungen dieser Branchen gerecht zu werden.

Die Notwendigkeit von Anpassungen lässt sich am Beispiel der Soloselbstständigen veranschaulichen. Zu Beginn der Pandemie wurden die Hilfsprogramme als wenig flexibel wahrgenommen, da die festen Obergrenzen und Anforderungen der *Soforthilfen* nicht ausreichend auf die unterschiedlichen Bedürfnisse von Unternehmensgrößen und Branchen zugeschnitten waren. Im Verlauf der Pandemie wurden die Hilfen angepasst und erweitert, um mehr Unternehmen zu erreichen. Dennoch blieben die Regelungen in Teilen unzureichend für die spezifischen Bedürfnisse von Soloselbstständigen, die keine oder nur geringe betriebliche Fixkosten hatten, da der Unternehmerlohn in den Hilfsmaßnahmen nicht direkt berücksichtigt wurde. Erst durch die Einführung der *Neustarthilfen* konnte das spezifische Bedürfnis von Soloselbstständigen mit geringen Betriebskosten adressiert werden. Die *Neustarthilfen* ermöglichten es Soloselbstständigen, bis zu

50 % ihres Umsatzes, bezogen auf einen Referenzzeitraum, der in der Regel das Vorjahr vor Beginn der Pandemie umfasste, als direkte Unterstützung zu erhalten, um ihren Lebensunterhalt während der Pandemie zu sichern.

Als Fazit lässt sich sagen, dass die Anpassungen der Hilfsprogramme im Zeitverlauf einen wichtigen Indikator für eine adaptive und lernfähige Programmgestaltung darstellen. Sie wurden durch die Vielfalt und Komplementarität des Programmportfolios unterstützt, das unterschiedliche Zielgruppen und Bedarfe adressierte. Besonders hervorzuheben ist die Berücksichtigung branchenspezifischer Betroffenheiten durch kontinuierliche Anpassungen und Sonderprogramme. Diese branchenspezifischen Anpassungen waren essenziell, um die stark variierenden Auswirkungen der Pandemie auf verschiedene Wirtschaftszweige abzufedern.

Einschätzungen zu den Prozessen

In den Fachgesprächen wurde die Bereitschaft des Staates, die Unternehmen in der Krise zu unterstützen und die schnelle Reaktion und Implementierung der Corona-Wirtschaftshilfen durch die Bundesregierung, die sofortige finanzielle Unterstützung ermöglichten, positiv bewertet. Das BMWK habe zügig gehandelt und die Unternehmensverbände eng in den Prozess und die Abstimmung eingebunden. Durch Beratungs- und Informationsangebote für die Mitglieder waren auch viele Unternehmensverbände in den Prozess involviert.

Die Erfahrungen mit dem Prozess der Antragstellung und Auszahlung der Hilfen wurden in den Fachgesprächen als herausfordernd, aber insgesamt positiv bewertet. Der Prozess der schnellen Auszahlung und der späteren Prüfung wurde überwiegend positiv bewertet. Die Fachgesprächspartnerinnen und -partner erachteten die schnelle Auszahlung und die nachträgliche Prüfung als notwendig, um Liquiditätsengpässe zu vermeiden und gleichzeitig durch die spätere Prüfung die erforderlichere Kontrolle sicherzustellen und Missbrauchsrisiken zu minimieren.

Jedoch wurden mehrere Herausforderungen im Antrags- und Auszahlungsverfahren sowie im Prüfungs- und Rückzahlungsprozess benannt. Dazu gehörten:

- **Schwierigkeiten bei der Antragstellung und Komplexität der Antragsformulare und Nachweispflichten:** Die Branchenvertretungen berichteten, dass viele Unternehmen die Antragsverfahren als zu bürokratisch und kompliziert empfanden. Häufig herrschte bei dieser Unklarheit hinsichtlich der Definition der coronabedingten Umsatzeinbrüche und der förderfähigen Fixkosten sowie der relevanten Zeiträume, erforderlichen Nachweise sowie der zahlreichen Ausnahmen (siehe auch Abschnitt 6.5.1 zur Frage der Verständlichkeit in der Antragsphase und FAQ). Der Antragsprozess verlangte detaillierte betriebswirtschaftliche Auswertungen, Nachweise über Umsatzeinbußen und Prognosen zu zukünftigen Umsatzerwartungen. Diese Dokumente mussten in den jeweiligen Programmen von den prüfenden Dritten mehrfach geprüft und eingereicht werden. Einerseits führte dies zur Entlastung für die Unternehmen, andererseits war es zeitaufwendig und brachte zusätzliche Kosten mit sich. Aufgrund der umfangreichen Nachweispflichten hatten viele Unternehmen Schwierigkeiten, die erforderlichen Unterlagen rechtzeitig und vollständig einzureichen.

Herausforderungen barg die Antragstellung insbesondere für Unternehmen in Verbundstrukturen, bei denen die Regeln und Nachweispflichten aus Sicht der Branchenvertretungen besonders komplex waren, da die gesamte Unternehmensstruktur berücksichtigt werden musste. Dies führte zu komplizierten Berechnungen zur Verteilung der Fördermittel sowie zu zusätzlichen Nachweispflichten. Laut den Aussagen in den Fachgesprächen

führte dies dazu, dass zahlreiche Unternehmen aufgrund ihrer Verbundenheit mit anderen keine Förderung erhielten.

- **Unterschiedliche Anforderungen in den Ländern:** Für Unternehmen, die in mehreren Bundesländern tätig waren, führten unterschiedliche Vorgehensweisen in den Bewilligungsstellen zu Unklarheiten. Die Entscheidungsprozesse der verschiedenen Bewilligungsstellen wurden teilweise als unkoordiniert wahrgenommen, was die Nachvollziehbarkeit erschwerte. Unternehmen fanden es schwierig, die Informationen über die verschiedenen Regelungen zu beschaffen und zu verstehen.
- **Prüfungs- und Rückzahlungsprozesse:** Die Prüfungs- und Rückzahlungsprozesse wurden als äußerst bürokratisch und komplex wahrgenommen. Die Branchen- und Unternehmensvertretungen berichten von zahlreichen Unternehmen, die Rückfragen der Bewilligungsstellen als überzogen empfanden. Die Nachweisanforderungen waren demzufolge mit einem enormen Aufwand verbunden, der durch die Einbeziehung von prüfenden Dritten nicht wesentlich vereinfacht wurden. Trotz der Feststellung, dass knapp 75 % der beantragten Gelder korrekt waren, bleibt der bürokratische Aufwand hoch. Kritische Punkte sind bspw. die unterschiedlichen Interpretationen darüber, wann Fixkosten fällig waren.
- **Kommunikation und Koordination:** Das BMWK hat den Dialog mit den Verbänden der betroffenen Branchen intensiv geführt, was sehr positiv bewertet wurde. Jedoch wurden die Koordination und Kommunikation zwischen Bund und Ländern bezüglich der unterschiedlichen Anforderungen im Antrags- und Auszahlungsverfahren aus Sicht der Branchenvertretungen bemängelt.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Fachgespräche sowie der Befragung unter den Zuschussempfängerinnen und -empfängern eine gemischte Bewertung der Corona-Wirtschaftshilfen. Bei der Befragung nach dem Gesamteindruck äußerten sich 56 Prozent der Teilnehmenden insgesamt zufrieden – 16 Prozent waren sehr zufrieden und 40 Prozent eher zufrieden (siehe Abbildung 90). Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass die Mehrheit der zufriedenen Voten knapp ausfällt: Mit 56 Prozent Zufriedenheit und 43 Prozent Unzufriedenheit ergibt sich ein ambivalentes Bild. Dabei gibt es mehr „sehr unzufriedene“ als „sehr zufriedene“ Zuschussempfängerinnen und -empfänger, was darauf hinweist, dass die Wahrnehmungen in diesem Bereich uneinheitlich sind.

Ähnlich zeigen auch die Einschätzungen der Expertinnen und Experten eine gewisse Ambivalenz. Viele Fachleute erkennen die positiven Aspekte der Corona-Wirtschaftshilfen an und betonen die Bedeutung und Wichtigkeit der Programmlinien für die Unterstützung von Unternehmen in Krisenzeiten. Gleichzeitig heben sie hervor, dass die ursprünglichen Ziele der Hilfsmaßnahmen – eine schnelle und unbürokratische Unterstützung – durch komplexe Antrags- und Prüfungsverfahren oft konterkariert wurden.

Um einen tiefergehenden Einblick zu erhalten, wurde ergänzend gefragt, welche Aspekte der Wirtschaftshilfen besonders geschätzt wurden (siehe Abbildung 92). Sowohl in der Befragung als auch in den Interviews wurden der Wille des Staates, die Unternehmen in der Krise zu unterstützen, sowie die schnelle Reaktion und zügige Auszahlung der Hilfen besonders positiv hervorgehoben. 76 Prozent der Teilnehmenden der Befragung (Mehrfachantworten waren möglich) gaben an, dass sie den Einsatz des Staates als besonders wichtig erachteten. 41 Prozent betonten die Geschwindigkeit der Auszahlung als weiteren positiven Aspekt. Da nur ein Drittel der Teilnehmenden das unbürokratische Verfahren als besonders schätzenswert erachtet, bestätigte sich das Bild aus den Interviews.

Von den Vertreterinnen und Vertretern der Unternehmensverbände wurde die Antragstellung durch prüfende Dritte unterschiedlich bewertet. Einige empfanden sie als hilfreich, während andere sie als hinderlich erachteten, da sie zu weiteren Verzögerungen und Unsicherheiten führte. Zu den genannten Vorteilen zählten die zusätzliche Kontrollinstanz und das dadurch minimierte Missbrauchsrisiko. Die prüfenden Dritten trugen zudem dazu bei, dass die Anträge korrekt bearbeitet und die Verfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Dadurch wurde die Qualität der Anträge verbessert.

Die Einbindung der prüfenden Dritten führte allerdings auch zu Herausforderungen. Durch zeitliche Kapazitätsengpässe und eine regional unterschiedliche Unterstützungsstruktur kam es zu Verzögerungen und Schwierigkeiten bei der Terminvergabe. Zum Teil wurde auch von einer mangelnden Branchenkenntnis berichtet, wodurch die angemessene Bearbeitung erschwert wurde. Insbesondere für Kleinstunternehmen stellte die Antragstellung über prüfende Dritte einen erheblichen Kostenfaktor dar. Laut den Fachgesprächen hat sich die Rolle der prüfenden Dritten insgesamt als effektiver Compliance-Faktor erwiesen, gleichzeitig blieb aus Sicht der Branchenvertretungen die Bürokratie im Zusammenhang mit den Antrags- und Prüfungsprozessen weiterhin bestehen.

Aus Sicht der Evaluatorinnen und Evaluatoren zeichneten sich die Hilfsprogramme insgesamt durch eine bemerkenswerte **Geschwindigkeit und Professionalität bei ihrer Einführung** aus, was die Handlungsfähigkeit des Staates in einer Krisensituation unterstreicht. Besonders hervorzuheben sind die Abschlagszahlungen, die eine sofortige finanzielle Unterstützung ermöglichten und damit als äußerst erfolgreiche Elemente der Programmlinien betrachtet werden können. Gleichzeitig wird die Balance zwischen schneller Auszahlung und gründlicher Kontrolle zur Missbrauchsvermeidung als eine gelungene Gratwanderung zwischen Effizienz und Sicherheit bewertet. Dennoch wurden diese positiven Aspekte durch bürokratische Hürden bei der Antragstellung teilweise abgeschwächt. Dies weist auf Optimierungspotenzial in der operativen Umsetzung hin.

Ausrichtung zukünftiger Programme

Für die Ausrichtung zukünftiger Programme in ähnlichen Krisensituationen wurden vor allem folgende Aspekte als entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung **von den Fachgesprächspartnerinnen und -partnern benannt:**

- **Kommunikation und Koordination zwischen Bund und Ländern:** Die Kommunikation und Koordination zwischen Bund und Ländern wurde insgesamt als effektiv eingeschätzt. Dennoch könnten zukünftige Programme durch eine weitere Optimierung profitieren, bspw. durch die frühzeitige Bereitstellung einheitlicher und leicht zugänglicher Informationen für alle Beteiligten. Dies würde die Transparenz erhöhen und dazu beitragen, Verzögerungen in der operativen Umsetzung weiter zu reduzieren.
- Zudem wurde die **Einbindung von Branchenvertretungen** als positiv bewertet, da sie dazu beiträgt, spezifische Branchenbedürfnisse besser zu berücksichtigen und gezielter auf deren Anforderungen einzugehen.
- **Optimierung der Verfahren und Information:** Zur Steigerung der Effizienz und Transparenz könnten klare und einheitliche Leitlinien für Förderkonditionen und Prüfverfahren weiterentwickelt und von den Bewilligungsstellen konsequent kommuniziert werden. Eine übersichtliche Darstellung aller relevanten Änderungen auf der zentralen Verfahrensplattform – einschließlich konsolidierter und stets aktualisierter FAQs – würde die Orientierung

der Antragstellenden zusätzlich erleichtern. Ergänzend könnten standardisierte Rückmeldeverfahren sowie flexible Schulungsformate, bspw. in Form von Webinaren, für Bewilligungsstellen und prüfende Dritte beitragen, die Verfahrenssicherheit und Effizienz weiter zu erhöhen.

- **Konsequente Digitalisierung:** Die konsequente Digitalisierung von Antragsprozessen wurde als entscheidend für die effiziente Abwicklung angesehen. Mit der Verfahrensplattform wurde eine gute Grundlage geschaffen, auf der zukünftig aufgebaut werden sollte.
- **Flexibilität und Anpassungsfähigkeit:** Die Anpassungen der Corona-Wirtschaftshilfen im Zeitverlauf wurden als eine positive Entwicklung während der Programmumsetzung wahrgenommen. Es wurde empfohlen, die Flexibilität in zukünftigen Programmen beizubehalten, um eine weitere und starke Berücksichtigung der tatsächlichen sektorspezifischen Bedürfnisse der Unternehmen zu gewährleisten. Dies beinhaltet auch die Möglichkeit, Maßnahmen schnell anzupassen, um auf neue Herausforderungen zu reagieren.

Die Befunde zeigen aus der Perspektive der Evaluatorinnen und Evaluatoren, dass viele der genannten Herausforderungen bereits während der Implementierung der Corona-Wirtschaftshilfen erkannt und adressiert wurden. Vieles von dem, was in den Fachgesprächen vorgeschlagen wurde, wurde längst im Prozessverlauf umgesetzt, was zu einer spürbaren Verbesserung der Programme und deren Abwicklung geführt hat. Diese kontinuierlichen Anpassungen und Verbesserungen unterstreichen die Flexibilität der Programme. Für die Konzeption zukünftiger Programme sehen wir es als essenziell an, erfolgreiche Elemente, wie etwa die Anpassung an branchenspezifische Bedürfnisse, nicht nur beizubehalten, sondern gezielt weiterzuentwickeln bzw. frühzeitiger zu berücksichtigen. Gleichzeitig halten wir eine konsequente Optimierung administrativer Prozesse, um die Effizienz und Benutzerfreundlichkeit solcher Maßnahmen weiter zu steigern für notwendig. Hierzu könnten bspw. digitale Lösungen, standardisierte Verfahren und eine engere Abstimmung mit den beteiligten Akteuren beitragen. Zusammenfassend lässt sich aus unserer Perspektive festhalten, dass die Erkenntnisse aus den Corona-Wirtschaftshilfen wertvolle Anhaltspunkte für die Gestaltung zukünftiger Förderprogramme in ähnlichen Krisensituationen liefern, um deren Wirksamkeit und Zielgenauigkeit weiter zu erhöhen.

9.3.2 Einschätzungen zur Wirkung und Zielerreichung

Tabelle 18 gibt einen Überblick über die vorläufigen Erkenntnisse bezüglich der Wirkung und der Zielerreichung der Corona-Wirtschaftshilfen aus Sicht der Branchenverbände.

Tabelle 18: Übersicht über die Wirkung und Zielerreichung der Corona-Wirtschaftshilfen aus Sicht der Branchenverbände

Kategorie	Vorläufige Erkenntnisse
Einschätzungen zu den Auswirkungen auf die Zielgruppen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Umfassende und positive Auswirkungen der Corona-Wirtschaftshilfen ■ Sicherung der Liquidität ■ Fortbestand von Unternehmen ermöglicht ■ Erhaltung von Arbeitsplätzen

Kategorie	Vorläufige Erkenntnisse
Einschätzungen zur Zielerreichung der Corona-Wirtschaftshilfen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Maßnahmen: notwendig, angemessen und im Allgemeinen wirksam ■ Anfängliche Herausforderungen bezüglich des Umfangs und der Höchstgrenzen der Hilfen ■ Verbesserte Wirkung der Maßnahmen durch Anpassungen im Zeitverlauf
Erfolgsfaktoren und Herausforderungen, die die Wirkung der Maßnahmen beeinflussten	<p>Erfolgsfaktoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Umfassende Unterstützung ■ Schnelle Auszahlung ■ Erreichung der Zielsektoren <p>Herausforderungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Aufwand und Unklarheiten beim Antragsverfahren ■ Koordinationsprobleme ■ Hemmende wirtschaftliche und politische Faktoren

Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Einschätzungen zu den Auswirkungen auf die Zielgruppen

Laut den Aussagen der Fachgesprächspartnerinnen und -partner wirkten sich die Corona-Wirtschaftshilfen auf die Zielgruppen positiv aus. Die Maßnahmen trugen zum Erhalt von Unternehmen bei und erreichten gerade Unternehmen in stark betroffenen Sektoren wie der Gastronomie und dem Tourismus. Laut den Branchenvertretungen hätten ohne die Corona-Wirtschaftshilfen viele Unternehmen erhebliche finanzielle Schäden erlitten und die pandemiebedingte Krise nicht überstanden. Dies hätte zu erheblichen Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur geführt. Von den Maßnahmen profitierten vorwiegend KMU ohne Rücklagen und mit laufenden Fixkosten.

i

Die Auswirkungen der Corona-Wirtschaftshilfen auf die Reisebranche

Die Reisebranche dient hier als konkretes Beispiel, um die Anpassung der Corona-Wirtschaftshilfen an die spezifischen Bedingungen einer Branche zu veranschaulichen. Die Reisebranche war, anders als die meisten sonstigen Branchen, primär nicht durch die inländischen Corona-Maßnahmen (Maskenpflicht, Lockdowns) betroffen, sondern indirekt durch die Beherbergungsverbote und die pandemiebedingte Schließung wichtiger Zielländer. Gleichzeitig sind die betrieblichen Fixkosten vieler Unternehmen der Reisewirtschaft relativ begrenzt, aber die coronabedingte Absage oder Stornierung von Reiseleistungen, deren Buchung Monate vorher lag, führte zu einer spezifischen Belastung insb. von mittelständischen Reisebüros. Ein ähnliches Auseinanderfallen von großen Teilen der Wertschöpfung lange vor der eigentlichen Leistung zeigt sich auch in der Veranstaltungswirtschaft.

Die *Soforthilfen*, selbst wenn sie durch KfW-Kredite ergänzt wurden, reichte aus Sicht der Branchenvertretung nicht aus, um die finanziellen Verluste in der Reisebranche

ausreichend zu kompensieren. Die *Überbrückungshilfen* erwiesen sich als äußerst nützlich und wirksam, vornehmlich nach den Anpassungen, die speziell auf die Bedürfnisse der Reisebranche mit ihren mittelständischen Strukturen zugeschnitten wurden. Diese besonderen Regelungen, wie die Erstattung von Provisionen und Margen bei stornierten Reisen, waren entscheidend für die Wirkung der *Überbrückungshilfen*. Die *Überbrückungshilfe II* und die *Überbrückungshilfe III* wurden als von entscheidender Bedeutung für die Rettung der Branche bewertet. Diese Hilfen enthielten spezielle Regelungen für Reiseveranstalter und Reisebüros, die stark von den Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie betroffen waren. Die staatliche Anerkennung einer Reisewarnung als äquivalent zu einer Schließungsanordnung ermöglichte Entschädigungen und zusätzliche Unterstützung für größere mittelständische Unternehmen.

Insgesamt trugen die Hilfen dazu bei, die Liquidität der Unternehmen zu sichern.

Aktuell bestehen Unsicherheiten hinsichtlich der langfristigen Erholung der Branche. Dies gilt insbesondere für eine nach wie vor beeinträchtigte Investitionsfähigkeit der Unternehmen.

In den Fachgesprächen wurde betont, dass die Maßnahmen verschiedene beobachtbare Auswirkungen auf die betroffenen Unternehmen hatten:

- **Liquiditätssicherung:** Die Corona-Wirtschaftshilfen halfen, die Liquidität der Unternehmen zu sichern, vorzugsweise zur Deckung der Fixkosten und pandemiebedingten Einnahmeausfälle.
- **Existenzsicherung und Fortführung des Geschäftsbetriebs:** Die Berücksichtigung von Fixkosten in einigen Programmlinien und die darauffolgende Sicherung der Liquidität halfen den Unternehmen, ihren Betrieb während der Krise aufrechtzuerhalten.
- **Erhaltung von Arbeitsplätzen:** Die Corona-Wirtschaftshilfen hatten auch einen positiven Effekt, indem sie Unternehmen halfen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter trotz reduzierter Geschäftstätigkeit weiter zu beschäftigen.

Die Ergebnisse der Fachgespräche und der Befragung unter den Zuschussempfängerinnen und -empfängern stimmen in ihren Einschätzungen weitgehend überein, insbesondere hinsichtlich der Bewertung der Sicherung der Liquidität, der Existenzsicherung, des Erhalts von Arbeitsplätzen und der Investitionstätigkeiten. Abbildung 80 bis Abbildung 82 zeigen die Befragungsergebnisse zur Bewertung der Wirkung der Programmlinien *Überbrückungshilfen*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* (bei den *Neustarthilfen* wurde keine Frage zu Investitionen gestellt). Zwischen 74 Prozent und 79 Prozent der befragten Unternehmen stimmten überein, dass die Corona-Wirtschaftshilfen entscheidend zur **Existenzsicherung des Unternehmens**, zur **Dekung der Fixkosten** und zur **Sicherung der Liquidität** beigetragen haben. Der höchste Wert der „vollen Zustimmung“ lag beim **Erhalt von Arbeitsplätzen**, wobei sich hier nur relativ wenige Unternehmen äußerten.

Aus dem Inhalt der Interviews lässt sich auch ableiten, dass die umfassende Unterstützung durch eine Kombination aus verschiedenen direkten und indirekten Finanzinstrumenten sowohl zur kurzfristigen Entlastung als auch zur Schaffung grundlegender Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Erholung beitrug. Diese Wechselwirkungen zwischen den Corona-Wirtschaftshilfen und anderen Maßnahmen des Bundesmaßnahmenpakets können in verschiedenen zentralen Aspekten zusammengefasst werden:

- **Kurzarbeitergeld:** Das Kurzarbeitergeld war eine wichtige Ergänzung zu den Corona-Wirtschaftshilfen. Während diese den Unternehmen bei der Sicherung ihrer Liquidität und Fixkosten unterstützten, half das Kurzarbeitergeld Unternehmen dabei, die Gehälter und Löhne ihrer Mitarbeiter weiter zu finanzieren.
- **KfW-Kredite und -Garantien:** Die von der KfW-Bank im Rahmen des Bundesmaßnahmenpakets angebotenen Kredite und Garantien ermöglichten neben den direkten Zuschüssen der Corona-Wirtschaftshilfen den Unternehmen den Zugang zu zusätzlichen finanziellen Mitteln.
- **Steuerliche Maßnahmen:** Steuerliche Erleichterungen, wie die Stundung von Steuerzahlungen, die Herabsetzung von Vorauszahlungen und die erweiterte Verlustverrechnung, sorgten für zusätzliche Liquidität und Stabilität.

Globale wirtschaftliche und politische Entwicklungen im Anschluss an die Pandemie, wie geopolitische Spannungen, die Energiekrise, Schwankungen der Rohstoffpreise, Handelskonflikte und Inflation, führten zu zusätzlichen Herausforderungen und Unsicherheiten für die betroffenen Unternehmen. Besonders hervorzuheben sind der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und die damit verbundenen Herausforderungen im Bereich der Energieversorgung und Energiesicherheit. Die steigenden Energiepreise verstärkten die finanziellen Belastungen für die Unternehmen. Diese externen Faktoren beeinträchtigten aus Sicht der Expertinnen und Experten die nachhaltige Wirkung der Programme über den Förderzeitraum hinaus. Die Wirkungsanalyse steht somit vor der Herausforderung, die spezifischen Auswirkungen der Maßnahmen unter Berücksichtigung der verschiedenen Krisen zu isolieren und die kumulativen Effekte auf die Unternehmen zu bewerten.

Einschätzungen zur Zielerreichung der Corona-Wirtschaftshilfen

Die Maßnahmen der Corona-Wirtschaftshilfen werden aus Sicht der Branchenvertretungen sowie der Zuschussempfängerinnen und -empfänger als wirksam wahrgenommen, da sie vielen Unternehmen das Überleben ermöglichten und die schlimmsten wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise abmilderten. Die Instrumente wirkten aus Sicht der Expertinnen und Experten grundsätzlich angemessen bei der Kompensation kurzfristiger Einschränkungen der Unternehmensaktivitäten und daraus folgender Einnahmeausfälle.

Erfolgsfaktoren und Herausforderungen, die die Wirkung und Zielerreichung der Maßnahmen beeinflussten

In den Fachgesprächen wurden Erfolgsfaktoren und Herausforderungen, die maßgeblich zur Zielerreichung der Corona-Wirtschaftshilfen beitrugen oder diese einschränkten, benannt:

Erfolgsfaktoren

Umfassende Unterstützung: Die Vielfalt und Komplementarität der Programmlinien, die die Bedarfsdeckung erheblich verbesserten, waren in Kombination mit anderen Maßnahmen des Bundesmaßnahmenpakets besonders wirksam, da sie sowohl kurzfristige Entlastung als auch finanzielle Stabilität über die Krise hinweg gewährleisteten.

Schnelle Auszahlung: Eine schnelle Auszahlung der Mittel wurde häufig als entscheidender Erfolgsfaktor genannt, da sie den Unternehmen half, Liquiditätsprobleme zu bewältigen.

Erreichung der Zielsektoren: Obwohl die Hilfen branchenübergreifend angeboten wurden, war eine deutliche Unterstützung in den am stärksten betroffenen Sektoren erkennbar. Diese gezielte Unterstützung half, die Auswirkungen der Krise auf diese besonders gefährdeten Branchen abzumildern. Durch die Anpassungen und Ergänzungen der Förderprogramme wurde diese Zielgenauigkeit erhöht.

Herausforderungen

Aufwand und Komplexität beim Antragsverfahren: Die Komplexität der Antragsverfahren und der zeitaufwendige Prozess, um finanzielle Unterstützung zu erhalten, wurden als Herausforderung gesehen und verzögerten mitunter die Auszahlung der notwendigen Mittel. Die Regelungen zu Verbundunternehmen wurden als eine besondere Herausforderung benannt, bei denen die Regeln und Nachweispflichten besonders komplex waren.

Koordinationsbedarf: Die Koordination zwischen verschiedenen Regierungsstellen auf Bundes- und Landesebene wurde ebenfalls benannt, aus Sicht der Branchenvertretungen führte dies gelegentlich zu Überschneidungen von Zuständigkeiten und damit verbundenen Verzögerungen.

Zusätzlich hemmende wirtschaftliche und politische Faktoren: Dazu zählten geopolitische Spannungen und Krisen, die Energiekrise und Inflation.

Es wurde jedoch betont, dass die erste Programmlinie der Corona-Wirtschaftshilfen, die *Soforthilfen*, Herausforderungen hinsichtlich des Umfangs und der Begrenzung der Finanzierung aufwies. Die *Soforthilfen* wurden als wirksam bei der Bewältigung akuter Liquiditätsengpässe bewertet, da sie wesentlich zur Aufrechterhaltung der Liquidität vieler Unternehmen beitrug. Dennoch wurde die bereitgestellte Hilfe allgemein als unzureichend angesehen, um die spezifischen Bedürfnisse der betroffenen Unternehmen vollständig zu erfüllen. Ein weiteres Problem war, dass die Betrachtungszeiträume für die Liquiditätsengpässe oft zu kurz bemessen waren, was dazu führte, dass viele Unternehmen keinen Anspruch auf *Soforthilfen* hatten, obwohl sie diese dringend benötigten.

Die Anpassungen und Differenzierungen der Corona-Wirtschaftshilfen verbesserten laut den Aussagen in den Fachgesprächen die Wirkung der bereitgestellten Unterstützung. Die *Überbrückungshilfen*, zentral durch die Berücksichtigung von laufenden Fixkosten, wurden als sehr wirksam bewertet. Sie halfen Unternehmen, ihre Solvenz zu erhalten, kurzfristige Einschränkungen und Einnahmeausfälle zu kompensieren und die Krise erfolgreich zu überwinden. Die *Neustarthilfe* und die *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* wurden als wichtige Ergänzungen wahrgenommen. Einige Unternehmen hatten jedoch Schwierigkeiten, sich für die Hilfen zu qualifizieren, was zur Einrichtung von *Härtefallhilfen* führte. Auch die *Härtefallhilfen* wurden positiv bewertet, da sie die Unternehmen unterstützten, die durch die bestehenden Programme nicht ausreichend abgedeckt wurden.

Die **Evaluatorinnen und Evaluatoren schätzen die Corona-Wirtschaftshilfen insgesamt als ein effektives Mittel zur Stabilisierung der deutschen Wirtschaft in einer außergewöhnlichen Krisensituation ein.** Die rasche Auszahlung der Hilfen war besonders wichtig für die Bewältigung akuter Liquiditätsengpässe. Die Programmelinien, wie die *Soforthilfen* und *Überbrückungshilfen*, boten zahlreichen Unternehmen eine schnelle finanzielle Entlastung. Die Zielerreichung wurde wesentlich durch die Vielfalt der Programmlinien und die kontinuierlichen Anpassungen unterstützt, insbesondere durch die Berücksichtigung laufender Fixkosten in den *Überbrückungshilfen* sowie die Einführung ergänzender Programme wie der *Neustarthilfe* und der *Härtefallhilfen*. Trotz der Wahrnehmung der Antragsverfahren als teilweise herausfordernd wurde kein Einfluss auf den Erfolg der Maßnahmen beobachtet. Um die Effektivität und Zielgenauigkeit zukünftiger Förderprogramme weiter zu erhöhen, wäre es sinnvoll, die Verfahren zusätzlich zu vereinfachen und branchenspezifische Bedürfnisse frühzeitig zu berücksichtigen. Gleichzeitig ist jedoch auch klar, dass bei so umfänglichen Förderprogrammen wie den Corona-Wirtschaftshilfen, sowohl mit Blick auf ggf. hohe Fördersummen als auch mit Blick auf eine notwendige Betrugsprävention, die Erbringung entsprechender Nachweise und der damit verbundene Aufwand für Antragstellende nicht entfallen kann.

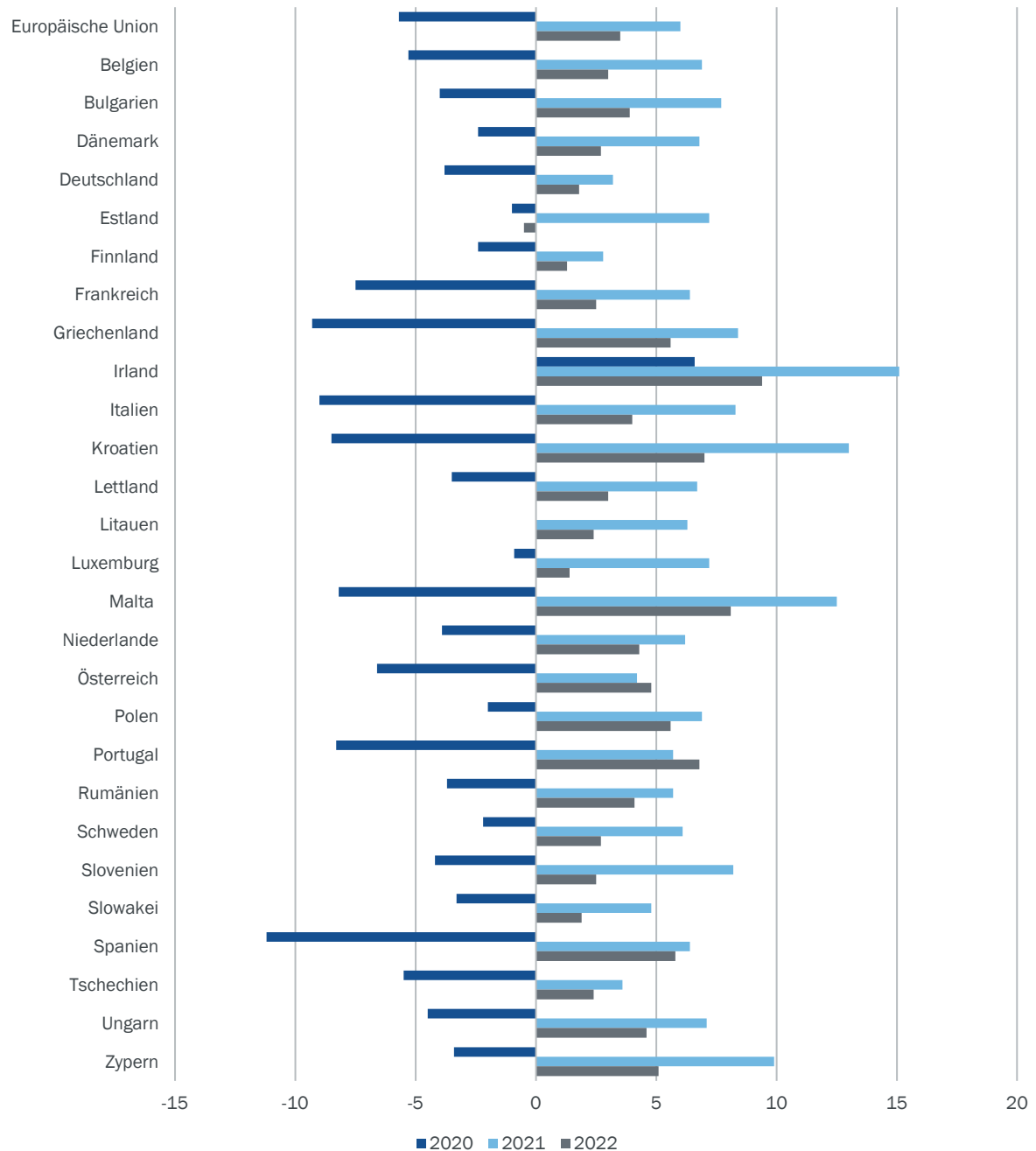
9.3.3 Internationaler Vergleich

Europäischer Überblick

Der durch die Corona-Pandemie ausgelöste ökonomische Schock hatte in den EU-Mitgliedstaaten Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Im Jahr 2020 belief sich der Rückgang der BIP-Wachstumsrate in der EU auf 5,7 Prozent (Abbildung 57). Das Ausmaß der Wirtschaftskrise variierte allerdings zwischen den Mitgliedstaaten: 2020 ging das Wirtschaftswachstum in Deutschland um 3,8 Prozent, in Spanien dagegen um 11,2 Prozent zurück. Während der Großteil der EU-Mitgliedstaaten einen Rückgang des BIP verzeichnete, nahm das BIP Irlands im Vergleich zum Vorjahr um 6,6 Prozent zu.⁹⁹

⁹⁹ Das hohe BIP-Wachstum in Irland ist unter anderem die hohen Exporte zurückzuführen, die multinationale Pharma- und IT-Konzerne mit Sitz in Irland im Jahr 2020 verzeichneten. Vgl. [ecfin_forecast_winter_2021_ie_en.pdf](#) (pa.eu); [OECD Economic Surveys: Ireland 2020](#) | [OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](#).

Abbildung 57: BIP-Wachstumsraten der EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Union 2020, 2021 und 2022, Angaben in Prozent und jeweils im Vergleich zum Vorjahr



Quelle: Weltbank, Stand September 2024, eigene Darstellung Prognos AG 2024.

© Prognos

Die negativen Wachstumsraten im Jahr 2020 sind vor allem auf Rückgänge des BIPs im zweiten Quartal 2020 sowie im vierten Quartal 2020 zurückzuführen. Im Jahr 2021 erfolgte in allen Mitgliedstaaten ein Aufschwung, mit einer EU-weiten Wachstumsrate von sechs Prozent (Abbildung 57). Aufgrund der erneuten Verschärfung des Infektionsgeschehens und den damit einhergehenden Beschränkungen Ende 2020 bzw. zu Beginn des Jahres 2021, war das erste Quartal 2021 noch von einem Rückgang des BIPs gegenüber dem Vorquartal gekennzeichnet. Der Rückgang an Neuinfektionen und die graduelle Rücknahme der Einschränkungen führten im weiteren Verlauf des Jahres 2021 zu einer starken Erholung des BIP-Wachstums.¹⁰⁰ Im Jahr 2022 verzeichneten die EU-Mitgliedstaaten weiterhin ein positives BIP-Wachstum, wenngleich die Wachstumsraten geringer ausfielen als im Jahr 2021. Insbesondere in der zweiten Hälfte des Jahres 2022 verschlechterte sich die konjunkturelle Lage. Dies lässt sich auf die direkten und indirekten Auswirkungen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine, hohe Inflationsraten sowie eine verschlechterte Weltwirtschaftslage zurückführen.¹⁰¹

Die heterogenen Effekte der Pandemie lassen sich auf verschiedene Faktoren zurückführen: die Intensität der Gesundheitskrise, die gesetzgeberischen Einschränkungen zur Eindämmung der Corona-Pandemie, unterschiedliche ökonomische Ausgangslagen, die Wirtschaftsstruktur sowie das wirtschaftspolitische Vorgehen. Länder mit strikteren Lockdown-Maßnahmen erlebten einen stärkeren Wirtschaftseinbruch. Zudem wirkte sich die Wirtschaftsstruktur auf die Wachstumsrate aus, so waren Länder mit einer großen Tourismusbranche stärker betroffen. Zudem wird die Qualität der Governance als ein weiterer Faktor für das Ausmaß des Wirtschaftseinbruchs angeführt.¹⁰²

Die europäischen Mitgliedstaaten reagierten mit breiten Maßnahmenpaketen auf die Krise und griffen auf verschiedene Instrumente zurück. Die Umsetzung der Unterstützungsmaßnahmen wurde durch die Bereitstellung eines geeigneten Beihilferahmens durch die Europäische Kommission ermöglicht, die am 19. März 2020 beschlossen wurde und bis zum 30. Juni 2022 galt (siehe auch Kapitel 4). Die Unterstützungsmaßnahmen umfassten Maßnahmen auf der Ein- und Ausgabenseite sowie Kreditinstrumente. Zu den überwiegend genutzten Maßnahmen zählten:

- Einführung von bzw. erleichterter Zugang zu Kurzarbeitsprogrammen,¹⁰³
- Stundungen von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen,
- Zuschüsse an Unternehmen sowie
- staatliche garantierte Kredite.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021): Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/2022.

¹⁰¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022): Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 2022/2023.

¹⁰² Vgl. Sapir, A. (2020): Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?, Policy Contribution 2020/18, Bruegel.

¹⁰³ Trotz ähnlicher Zielsetzungen unterscheiden sich die Kurzarbeitssysteme in Europa hinsichtlich ihrer Ausgestaltung. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat drei Kurzarbeitssysteme identifiziert. Länder wie Deutschland, Frankreich und Polen erweiterten bestehende Kurzarbeit Programm und erleichterten den Zugang. In Österreich und den Niederlanden wurden bestehende Programme durch zeitlich befristete Corona-Kurzarbeitsprogramme ersetzt. Länder wie Dänemark und Irland hatten vor der Corona-Pandemie keine Kurzarbeitsprogramme und führten befristete Sonderprogramme ein. Vgl. Konle-Seidl (2020): [Kurzarbeit in Europa: Die Rettung in der aktuellen Corona-Krise?](https://www.iab.de/Kurzarbeit-in-Europa-Die-Rettung-in-der-aktuellen-Corona-Krise/) (iab.de)

¹⁰⁴ Vgl. Committee on the Monitoring and Evaluation of Financial Support Measures for Companies Confronted with the Covid-19 Epidemic (2021): Le Rapport Final.

Laut dem Scoreboard für staatliche Beihilfen wurden in den Jahren 2020, 2021 und 2022 insgesamt knapp 3,1 Prozent des EU-BIPs für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zur Verfügung gestellt.¹⁰⁵ Das Scoreboard erfasst alle staatlichen Beihilfemaßnahmen im Rahmen der Corona-Pandemie, für die die Europäische Kommission einen Beschluss erlassen hat. Über alle Mitgliedsstaaten hinweg, haben Beihilfen während der Corona-Pandemie stark zugenommen, sowohl absolut als auch relativ zum BIP.

Kredite und Haftungen machten in den europäischen Staaten im Durchschnitt den größten Anteil der angekündigten Aufwendungen aus, während Zuschüsse und Steuererleichterungen im Verhältnis weniger intensiv eingesetzt wurden.¹⁰⁶ Während im Jahr 2020 noch Kreditinstrumente den Großteil der staatlichen Beihilfen ausmachten, stieg im Pandemieverlauf die Bedeutung von Zuschussinstrumente, die im Jahr 2021 den größten Anteil darstellten.¹⁰⁷

Wie in Abbildung 58 dargestellt, weist Griechenland mit sieben Prozent den größten Anteil an bereitgestellten Beihilfemaßnahmen in Prozent des jeweiligen nationalen BIPs auf, gefolgt von Malta (5,9 Prozent), Slowenien und Polen (4,8 Prozent). Der Großteil der Mittelbereitstellung erfolgte im Jahr 2020.¹⁰⁸

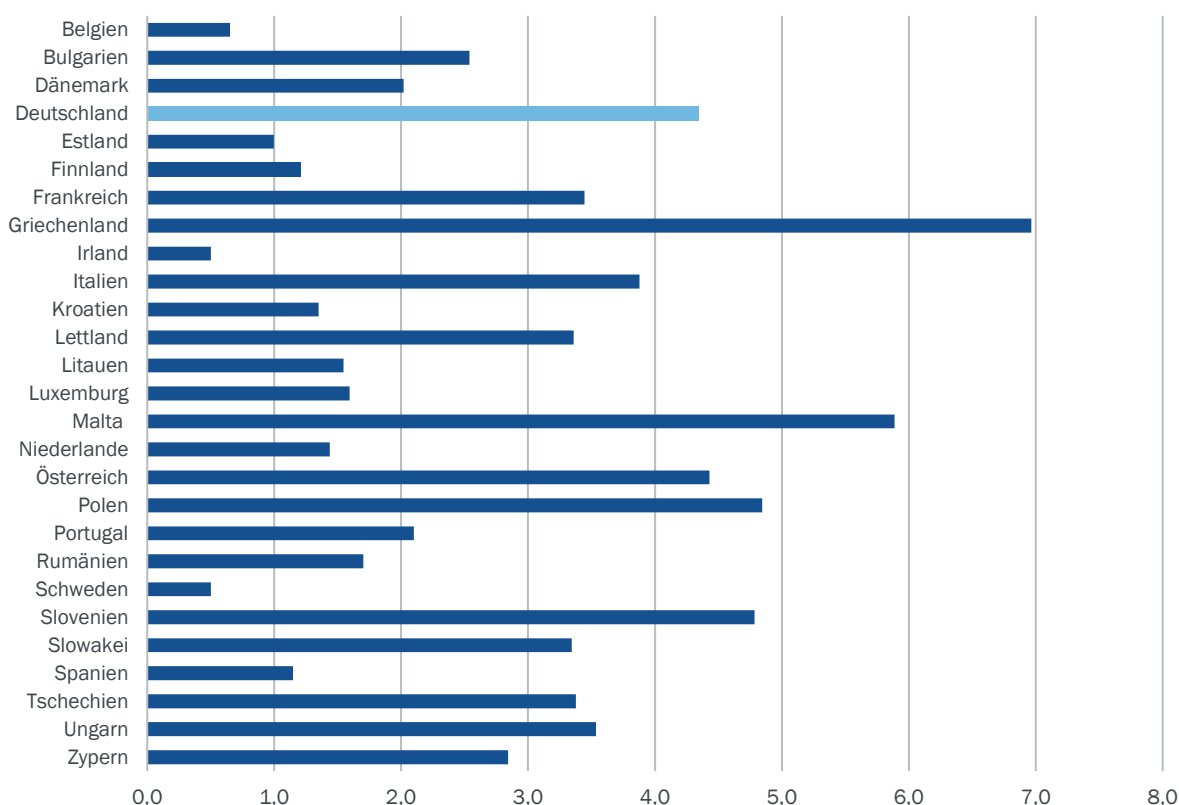
¹⁰⁵ Vgl. Europäische Kommission (2024): https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en?prefLang=de.

¹⁰⁶ Dies berechneten bspw. Gourinchas et al. (2021) auf Basis von Daten des Internationalen Währungsfonds und dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken. Vgl. Gourinchas et al. (2021): Fiscal Policy in the Age of Covid: Does it 'Get in all of the cracks?', Working Paper 292993, National Bureau of Economic Research.

¹⁰⁷ Vgl. Europäische Kommission (2024): State aid Scoreboard 2023, S. 71.

¹⁰⁸ Vgl. Europäische Kommission (2024): State aid Scoreboard 2023, S. 63.

Abbildung 58: Bereitgestelltes Budget für Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie in den Jahren 2020, 2021 und 2022, Angaben in Prozent des jeweiligen nationalen BIP



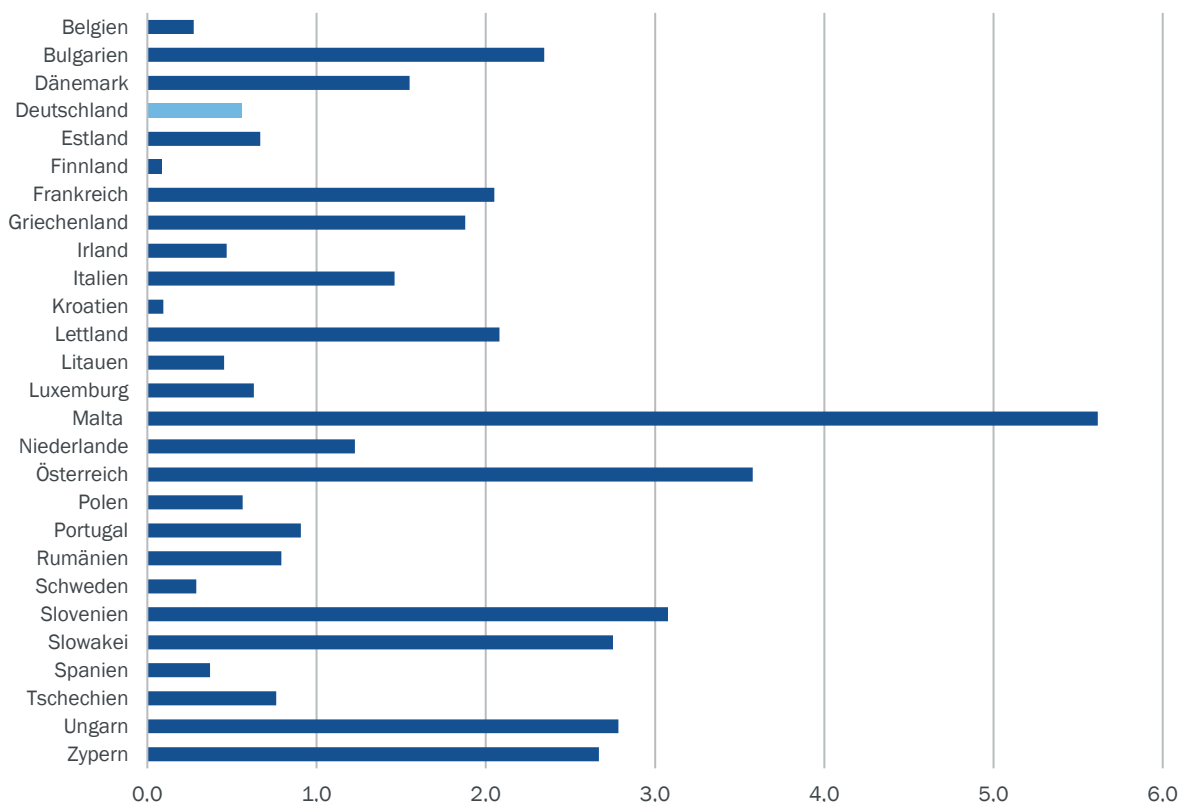
Quelle: Scoreboard State Aid data der Europäischen Kommission, Stand April 2024. Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Im Fokus der Evaluation stehen die Corona-Wirtschaftshilfen, die als direkte Zuschüsse an Unternehmen konzipiert wurden. In Relation zum EU-BIP wurden 1,23 Prozent an direkten Zuschüssen in den EU-Mitgliedstaaten gewährt, somit waren ca. ein Drittel der bereitgestellten Mittel direkte Zuschüsse.¹⁰⁹

Gemessen in absoluten Zahlen zählt Deutschland zu den Ländern, die am meisten Budget für Zuschüsse im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie bereitgestellt haben. Die ist vor allem auf die Größe der deutschen Volkswirtschaft zurückzuführen, wie der Blick auf die relativen Zahlen zeigt. Der höchste Anteil an Zuschüssen wurde in Malta zur Verfügung gestellt, gefolgt von Italien, Österreich und Slowenien (siehe Abbildung 59).

¹⁰⁹ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en?prefLang=de.

Abbildung 59: Bereitgestelltes Budget für direkte Zuschüsse im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie in den Jahren 2020, 2021 und 2022, Angaben in Prozent des jeweiligen nationalen BIPs



Quelle: Scoreboard State Aid data der Europäischen Kommission, Stand April 2024. Eigene Darstellung Prognos AG 2023.

Trotz der Unterschiede in den absoluten Beihilfesummen kam es im Rahmen der Beihilfen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie laut der Europäischen Kommission nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten. So korreliert der Anteil des bereitgestellten Budgets mit dem jeweiligen Rückgang der BIP-Wachstumsrate. Zudem erfassten die Beihilfen Firmen aus vielen verschiedenen Branchen und richteten sich größtenteils an Klein- und Kleinunternehmen.¹¹⁰

Ein Vergleich des Umfangs der Hilfen ist komplex. Grundsätzlich sind die bereitgestellten oder angekündigten Mittel leichter zu identifizieren als die tatsächlich ausgezahlten Hilfen. Die der Europäischen Kommission vorliegenden Zahlen bilden die bereitgestellten Mittel ab. Beim Vergleich der Daten ist zu beachten, dass gerade im Falle der KfW-Kredite und -Garantien die Mittel nicht immer vollständig abgerufen wurden. Zudem unterschieden sich die Maßnahmen in ihren Förderbedingungen, dem Fördervolumen und der Ausgestaltung. Ein weiterer schwer messbarer Effekt sind die indirekten Effekte weiterer Maßnahmen sowie der automatischen Stabilisatoren. So unterscheidet sich bspw. die Ausgestaltung von Kurzarbeitsprogrammen und der Systeme der sozialen Sicherung in den EU-Mitgliedstaaten. Diese werden in der Erhebung staatlicher Beihilfen durch die Europäische Kommission nicht erfasst.

¹¹⁰ Vgl. European Commission (2024): Replies of the European Commission to the European Court of Auditors' Special Report, [COM-Replies-SR-2024-21_EN.pdf](#)

Das Vorgehen in den Vergleichsländern

Für eine tiefergehende Analyse wurden drei EU-Mitgliedstaaten ausgewählt: Frankreich, Österreich und Polen. In allen drei Ländern beinhalteten die Maßnahmenpakete Zuschüsse an Unternehmen. In Tabelle 19 sind die zentralen Aspekte und Kennzahlen der Zuschussprogramme zusammengefasst, diese werden in den folgenden Abschnitten erläutert und kontextualisiert.

Tabelle 19: Übersicht über die Zuschussprogramme in den Vergleichsländern Frankreich, Österreich und Polen

	Maßnahmenpaket	Zuschussprogramme	AdressatInnen	Ziel	Förderbedingungen	Ausgezahltes Fördervolumen in Euro	Kennzahlen zu ZuschussempfängerInnen	Umsetzung
Frankreich	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kurzarbeitergeld ▪ Solidaritätsfonds ▪ Staatliche Garantien ▪ Stundungen von Sozialversicherungsbeiträgen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zuschüsse über den Solidaritätsfond ▪ Zuschuss zu den Fixkosten ▪ Branchenspezifische Beihilfen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unternehmen mit einem hinreichend großen Umsatzrückgang ▪ von Schließungen betroffene Unternehmen ▪ Selbstständige, Kleinst- und Kleinunternehmen ▪ Mittlere und große Unternehmen 	Zu den Zielen zählten der Ausgleich von Umsatzeinbußen, die Verhinderung von Insolvenzen und die Sicherung von Arbeitsplätzen.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umsatzausfall zwischen 60 und 80 %, beim Fixkostenzuschuss mindestens 30 % ▪ Förderzeitraum: März 2020 bis Dezember 2021 	40,9 Mrd.	Anzahl ausbezahlter Unternehmen: 2,9 Mio.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Über zentrales Online-Portal der Generaldirektion für öffentliche Finanzen ▪ Mehrfach Anpassungen der Programme, insbesondere Ausweitung auf größere Unternehmen ▪ Fixkostenzuschüsse: Prüfung der Kennzahl durch Buchhalter ▪ Mittel der Zentralregierung
Österreich	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kurzarbeitergeld ▪ Corona-Hilfsfonds und Härtefallfonds ▪ Staatliche Garantien ▪ Stundungen von Sozialversicherungsbeiträgen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixkostenzuschuss I und Fixkostenzuschuss 800.000 ▪ Ausfallsbonus I, II und III ▪ Lockdown-Umsatzersatz November und Dezember 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unternehmen mit einem hinreichend großen Umsatzrückgang ▪ Von Schließungen betroffene Unternehmen ▪ Ein-Personen-Unternehmen und Kleinunternehmen 	Zu den Zielen zählten die Erhaltung der Zahlungsfähigkeit von Unternehmen, die Vermeidung insolvenzrechtlicher Überschuldung und die Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Je nach Programm Umsatzausfälle von mindestens 30 bis 50 % ▪ Förderzeitraum: März 2020 bis Juni 2022 	15,34 Mrd.	Anzahl ausbezahlter Unternehmen: 236.487	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Für die Abwicklung war die COFAG zuständig ▪ Über zentrales Onlineantragsportal ▪ Einbeziehung prüfender Dritte (z. B. Steuerberater*in) für Verlustersatz I, II und III ▪ Mittel des Bundes
Polen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lohnsubventionen ▪ PFR-Finanzschuttschild 1.0 und 2.0 ▪ Stundung von Sozialversicherungsbeiträgen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (anteilige) Zuschüsse und Vorschusszahlungen im Rahmen des PFR-Finanzschuttschildes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unternehmen mit einem hinreichend großen Umsatzrückgang, die im Nachgang der Förderung ihre Geschäftstätigkeit fortgeführt haben ▪ Differenzierung nach Kleinunternehmen, Kleinen und mittleren Unternehmen und großen Unternehmen 	Zu den Zielen zählten die Liquiditätssicherung und der Erhalt von Arbeitsplätzen.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umsatzausfall von mindestens 30 bis 50 % ▪ je nach Programm war die Höhe der Auszahlung abhängig vom Umsatzausfall, der Anzahl an Beschäftigten sowie erwarteten Umsatz und Kosten ▪ Förderzeitraum April 2020 bis Februar 2021 	15,95 Mrd. inklusive zurückzahlender Anteile (68,12 PLN)	Anzahl ausbezahlter KMU: 395.793	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Für die Abwicklung und Auszahlung waren der Polnische Entwicklungsfonds und Banken zuständig ▪ über ein elektronisches Antrags- und Banking-Verfahren ▪ Mittel durch Emission staatlich garantierter Anleihen

Frankreich

Die französische Regierung reagierte mit umfassenden Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie (siehe Tabelle 20). Mit der Pandemie und den verbundenen Maßnahmen ging im Jahr 2020 ein im europäischen Vergleich starker wirtschaftlicher Einbruch einher, so ging das BIP um 7,5 Prozent zurück.

Tabelle 20: Übersicht über die coronabedingten Schließungsmaßnahmen in Frankreich

Zeitraum	Zentrale coronabedingte Einschränkungen
März 2020 – Mai/Juni 2020	Erster Lockdown: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Schließung von Büros und nicht-essenziellen Geschäften ▪ Schließung von Schulen, Universitäten, Kultureinrichtungen und Gastronomie (bis in den Juni) ▪ Verbot von Großveranstaltungen ▪ Versammlungseinschränkungen ▪ Einschränkungen der Bewegungsfreiheit
Oktober – Dezember 2020	Zweiter Lockdown: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Schließung nicht-essenzieller Geschäfte inklusive Gastronomie ▪ ab Ende November Lockerungen für nicht-essenzielle Geschäfte ▪ Verbot von Großveranstaltungen ▪ Versammlungseinschränkungen ▪ Einschränkungen der Bewegungsfreiheit
Februar 2021 – April 2021	Dritter Lockdown: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Schließung von großen Geschäften ▪ Wochenend-Lockdowns in einigen Regionen ▪ Schließung aller nicht-essenzieller Geschäfte ▪ Ausgangssperre von Oktober 2020 bis Juni 2021
April 2021 – Juli 2021	Allmähliche Lockerung der Lockdownregelungen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Einführung von 3G-Regeln ▪ Aufhebung nächtlicher Ausgangssperren ▪ Öffnung von nicht-essenziellen Geschäften inklusive Gastronomie und Kultureinrichtungen bis 23 Uhr
Juli 2022	Aufhebung sämtlicher Beschränkungen

Quelle: Soullignac, C./Bellégo, C. (2023): Les bénéficiaires du fonds de solidarité en 2020 et 2021, DGFiP Analyses Avril 2023 Nr. 3

In Relation zum nationalen BIP wurden in Frankreich 2020, 2021 und 2022 insgesamt 3,44 Prozent für coronabezogene Maßnahmen bereitgestellt.¹¹¹ Im März 2020 legte die französische Regierung mehrere Hilfsprogramme auf, um Unternehmen in der Krise zu unterstützen. Zu den verabschiedeten Maßnahmen zählen:

- Kurzarbeitergeld,
- Solidaritätsfonds,
- Stundungen von Sozialversicherungsbeiträgen und
- staatlich garantierte Kredite.

¹¹¹ Vgl. Europäische Kommission (2024): https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en?prefLang=de.

Die primären Ziele des Kurzarbeitergeldes und des Solidaritätsfonds waren die Sicherung von Arbeitsplätzen und Verhinderung von Insolvenzen, während die Stundungen und Garantien die Unternehmen in erster Linie bei Liquiditätsengpässen unterstützen sollten.¹¹² In den Fachgesprächen wurde zudem der Erhalt der Wirtschaftsstruktur als übergeordnetes Ziel betont. Somit sollte auch eine schnelle Erholung nach Aufhebung der Restriktionen gewährleistet werden.

Der Anteil an Zuschüssen belief sich auf ca. zwei Prozent des BIP. Im Vergleich zu Deutschland ist der Anteil an Zuschüssen am nationalen BIP in Frankreich höher, bei gesamten coronabezogenen Maßnahmen ist der Anteil niedriger. Ähnlich wie in Deutschland machten Kredite und Haftungen den mit Abstand größten Anteil an den geplanten Hilfsmaßnahmen aus.¹¹³

Direkte Zuschüsse an Unternehmen wurden im Rahmen des Solidaritätsfonds ausgezahlt. Die Mittel stellte die Zentralregierung bereit. Der Solidaritätsfonds richtete sich ursprünglich an Selbstständige, Kleinst- und Kleinunternehmen, wurde aber im Zeitverlauf mehrfach angepasst und ausgeweitet:

- Von März bis Mai 2020 richtete sich der Solidaritätsfonds nur an Selbstständige und Kleinunternehmen, die von Schließungsanordnungen betroffen waren oder erhebliche Umsatzeinbußen hatten. Die maximale Auszahlungshöhe war auf 1.500 Euro im Monat begrenzt.
- Im Juni 2020 wurde die Zielgruppe auf Kleinunternehmen in besonders betroffenen Branchen ausgeweitet und die maximale Auszahlungshöhe auf 10.000 Euro im Monat angehoben.
- Zu Beginn des Jahres 2021 wurde die Zielgruppe auf alle Unternehmen ausgeweitet, die von Schließungsmaßnahmen betroffen waren. Je nach Berechnungsgrundlage war die maximale, monatliche Auszahlungshöhe auf 10.000 Euro oder 200.000 Euro (auf Konzernebene) begrenzt.
- Für den Juni, Juli und August 2021 erfolgte eine weitere Anpassung des Solidaritätsfonds, um Unternehmen in der Wiedereröffnung zu unterstützen. Unternehmen, die weiterhin von Schließungsanordnungen betroffen waren, konnten weiterhin maximal 200.000 Euro erhalten. Auch Unternehmen, die im Mai 2021 Unterstützung aus dem Solidaritätsfonds erhielten, waren für weitere Zahlungen berechtigt.

Insbesondere in den ersten Monaten des Solidaritätsfonds lag die maximale Auszahlungshöhe unter dem Niveau der in Deutschland aufgelegten Programmlinien. Mit der Ausweitung des Beihilferahmens sowie des Empfängerkreises des Solidaritätsfonds ab Januar 2021 waren Auszahlungen auf einem ähnlichen Niveau wie bei den *Überbrückungshilfen* möglich. Im Gegensatz zu den *Überbrückungshilfen* wurden mit dem Solidaritätsfond Umsatzrückgänge erstattet.

Die Antragstellung erfolgte über ein zentrales Online-Portal der Generaldirektion für öffentliche Finanzen für den jeweiligen Monat, in dem das Unternehmen die Förderbedingungen erfüllte. Bei der Antragstellung mussten die Unternehmen einen Umsatzverlust im Vergleich zum jeweiligen Bezugsmonat im Jahr 2019 nachweisen. Zudem wurden ab Mai 2020 in mehreren Dekreten die von der Pandemie besonders betroffenen Branchen definiert.¹¹⁴ In der Regel lag der erforderliche Umsatzverlust bei 50 bis 80 Prozent. Damit war im Schnitt ein höherer Umsatzverlust als Grundlage der Förderberechtigung erforderlich als bei den deutschen Corona-Wirtschaftshilfen. In einigen Fällen, insbesondere bei den Regelungen im Jahr 2021, lag der erforderliche Umsatzverlust

¹¹² Vgl. Soulignac, C./Bellégo, C. (2023): Les bénéficiaires du fonds de solidarité en 2020 et 2021, DGFiP Analyses Avril 2023 Nr. 3.

¹¹³ Vgl. Gourinchas et al. (2021): Fiscal Policy in the Age of Covid: Does it „Get in all of the cracks?“, Working Paper 292993, National Bureau of Economic Research.

¹¹⁴ Vgl. Soulignac, C./Bellégo, C. (2023): Les bénéficiaires du fonds de solidarité en 2020 et 2021, DGFiP Analyses Avril 2023 Nr. 3.

zwischen 10 und 20 Prozent.¹¹⁵ Der Förderzeitraum des Solidaritätsfonds lief von März 2020 bis Oktober 2021. Die Antragstellung war bis zum 31. März 2022 möglich.¹¹⁶

Ergänzend zu den Zuschüssen aus dem Solidaritätsfonds wurde ab Beginn des Jahres 2021 ein Fixkostenzuschuss eingeführt. Voraussetzung für den Erhalt des Fixkostenzuschusses war ein Umsatzverlust von mindestens 30 Prozent zwischen Januar 2020 und November 2021 im Vergleich zum Referenzzeitraum 2019. Kalkulationsbasis für den Zuschuss bildeten die ungedeckten Fixkosten, die ein Teil der Monatsbilanz sind. Vor Antragstellung musste diese Kennzahl durch eine Buchhalterin bzw. einen Buchhalter geprüft werden. Der Zuschuss belief sich auf maximal 70 Prozent der ungedeckten Fixkosten, bei Kleinst- und Kleinunternehmen auf 90 Prozent.

Im Rahmen dieser Hilfsprogramme wurden im Jahr 2020 16,5 Mrd. Euro an zwei Mio. Unternehmen ausgezahlt, durchschnittlich also 8.300 Euro. Die durchschnittliche Auszahlungsdauer belief sich auf 24 Tage. Im Jahr 2021 stieg das ausgezahlte Volumen auf 24,4 Mrd. Euro an. Dabei reduzierte sich allerdings die Zahl der Unternehmen, die Unterstützung erhielten, auf 0,9 Mio. Unternehmen. Die durchschnittliche Auszahlungshöhe je Unternehmen belief sich auf 27.100 Euro. Mit 97 Prozent stellten Kleinstunternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten die hauptbegünstigten Unternehmen dar, erhielten aber nur rund 63 Prozent des Auszahlungsvolumens. Die Auszahlungsdauer verlängerte sich auf durchschnittlich 35 Tage.¹¹⁷

Die Verschiebungen lassen sich durch die Ausweitung der Zielgruppe auf größere Unternehmen und die Durchführung spezifischer Beihilfen für stark betroffene Unternehmen erklären. Mit der Ausweitung und zielgruppenspezifischeren Ausgestaltung des Programms wurde auch die Prüfung komplexer und die Auszahlungsdauer verlängerte sich auf 35 Tage.¹¹⁸ Über die zwei Jahre hinweg erhielt die Gastronomie- und Beherbergungsbranche am meisten Unterstützung durch den Solidaritätsfonds.

Mit der Verabschiedung der Hilfsprogramme im März 2020 wurde ein Komitee zur Überwachung und Evaluierung gegründet. Im Rahmen dieses Komitees wurde eine umfassende Datenbasis für die begleitende Analyse auf Unternehmensebene geschaffen, in der die Daten zur Inanspruchnahme der Maßnahmen durch Unternehmen mit den strukturellen und Bilanzdaten von Unternehmen verknüpft wurden.¹¹⁹ Der Abschlussbericht des Komitees wurde im Juli 2021 veröffentlicht. Laut diesem wurde mit dem Solidaritätsfonds ein Instrument geschaffen, um Unternehmen schnell und unkompliziert zu unterstützen. Die mehrfachen Anpassungen erlaubten eine zielgruppengerechtere Ansprache und spezifischere Unterstützung. Trotz des höheren administrativen Aufwands und der längeren Auszahlungsdauer wurden die Anpassungen als positiv eingeschätzt.¹²⁰ Durch den Solidaritätsfonds und das Kurzarbeitergeld wurden überwiegend Firmen erreicht, die besonders durch die Krise betroffen waren und hohe Umsatzverluste hatten. Firmen, die ihren Umsatz zwischen 2019 und 2020 steigerten, erhielten deutlich weniger Hilfen.¹²¹ In geringem Ausmaß kam es zu Fällen der Überkompensation, was in den Fachgesprächen sowie im

¹¹⁵ Vgl. Soullignac, C./Bellégo, C. (2023): Les bénéficiaires du fonds de solidarité en 2020 et 2021, DGFiP Analyses Avril 2023 Nr. 3.

¹¹⁶ Vgl. [Journal officiel de la République française - N° 304 du 31 décembre 2021 \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/journal-officiel/2021/12/31/304).

¹¹⁷ Vgl. Soullignac, C./Bellégo, C. (2023): Les bénéficiaires du fonds de solidarité en 2020 et 2021, DGFiP Analyses Avril 2023 Nr. 3.

¹¹⁸ Vgl. Committee on the Monitoring and Evaluation of Financial Support Measures for Companies Confronted with the Covid-19 Epidemic (2021): Le Rapport Final.

¹¹⁹ Vgl. CoEuroé, B. (2021): What 3.5 million French firms can tell us about the efficiency of Covid-19 support measures, <https://cepr.org/voxeu/columns/what-35-million-french-firms-can-tell-us-about-efficiency-covid-19-support-measures>.

¹²⁰ Vgl. Committee on the Monitoring and Evaluation of Financial Support Measures for Companies Confronted with the Covid-19 Epidemic (2021): Le Rapport Final.

¹²¹ Vgl. CoEuroé, B. (2021): What 3.5 million French firms can tell us about the efficiency of Covid-19 support measures, <https://cepr.org/voxeu/columns/what-35-million-french-firms-can-tell-us-about-efficiency-covid-19-support-measures>.

Evaluationsbericht berichtet wurde. In den Fachgesprächen wurde zudem verdeutlicht, dass insbesondere die Kombination aus verschiedenen Hilfsmaßnahmen es ermöglichte, auf die entsprechende Bedarfe der betroffenen Unternehmen zu reagieren.

Österreich

Zur Eindämmung der Corona-Pandemie wurde auch in Österreich mit umfassenden Einschränkungen reagiert. Auch die österreichische Wirtschaft war mit einem Rückgang des BIPs um 6,6 Prozent im Jahr 2020 vergleichsweise stark betroffen.

Tabelle 21: Übersicht über die coronabedingten Schließungsmaßnahmen in Österreich

Zeitraum	Zentrale coronabedingte Einschränkungen
März – Mai 2020	Erster Lockdown: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen ▪ Schließung von Geschäften abseits der Grundversorgung, Gastronomie, Sport- und Kultureinrichtungen ▪ Absage von Großveranstaltungen
November 2020 – Februar 2021	Zweiter Lockdown: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen ▪ Schließung von Geschäften (mit Unterbrechung in der Vorweihnachtszeit)
November 2021 – Januar 2022	Dritter Lockdown: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen ▪ Österreichweite Beendigung des Lockdowns für Geimpfte und Genesene bereits Mitte Dezember 2021: Einführung von 2G- und 3G-Regelungen
März 2022	Aufhebung sämtlicher Beschränkungen

Quelle: Austrian Corona Panel Project (2023): Themenübersicht (univie.ac.at)

Zur Abfederung des pandemiebedingten ökonomischen Schocks verabschiedete die österreichische Bundesregierung umfassende Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen und Selbstständige. Das übergeordnete Ziel war die Liquiditätsstärkung von Unternehmen, um Insolvenzen und einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Neben Maßnahmen auf Bundesebene implementierten auch die Bundesländer Hilfsmaßnahmen. Laut den Gesprächspartnern sind Hilfsmaßnahmen der Bundesländer aufgrund geringerer finanzieller Ausstattung als weniger bedeutsam einzuschätzen.

In Relation zum nationalen BIP wurden in Österreich 2020, 2021 und 2022 insgesamt 4,41 Prozent für coronabezogene Maßnahmen bereitgestellt. Insgesamt wurden aus dem Bundeshaushalt knapp 41,2 Mrd. Euro für das Maßnahmenpaket ausgezahlt.

Zu den verabschiedeten Maßnahmen zählten:

- Kurzarbeitergeld,
- Corona-Hilfsfonds und Härtefallfonds,
- staatlich garantierte Kredite,
- Stundungen von Sozialversicherungsbeiträgen und
- Steuererleichterungen.

Die Bedeutung von Krediten im Gesamtportfolio wurde in den Fachgesprächen als gering eingeschätzt, da trotz staatlicher Garantien die Hürden für KMU in der Krise hoch waren. Zur Deckung der laufenden Kosten wurden daher Zuschussprogramme konzipiert. Neben dem *Kurzarbeitergeld* bildete der *Corona-Hilfsfonds* die zentrale Zuschussmaßnahme und beinhaltete verschiedene Einzelhilfen. Der Anteil an Zuschüssen belief sich auf 3,58 Prozent des BIP Österreichs.¹²² Damit ist der Anteil am nationalen BIP im Vergleich zu Deutschland in Österreich höher, bei gesamten coronabezogenen Maßnahmen ist der Anteil auf einem ähnlichen Niveau. Das Verhältnis zwischen dem angekündigten Kreditvolumen und den Zuschüssen „hielt sich nahezu die Waage“¹²³. In der Ausgestaltung der Zuschussprogramme wurde ein möglichst einheitlicher Ansatz gewählt. Die Programme waren branchenoffen und die Antragstellung war ab Mai 2020 möglich.¹²⁴ Folgende Einzelhilfen wurden in Österreich implementiert:

- 16. März 2020 bis 16. September 2021: Die Hilfen *Fixkostenzuschuss I* und *Fixkostenzuschuss 800.000* richteten sich an Unternehmen mit einem Umsatzverlust von mindestens 40 bzw. 30 Prozent. Je nach Höhe des Umsatzverlusts konnte ein Zuschuss zu den Fixkosten beantragt werden. Damit konnten bis zu 75 Prozent der Fixkosten abgedeckt werden.
- November 2020 bis März 2022: Die Zuschüsse *Ausfallsbonus I, II* und *III* wurden Unternehmen mit einem Umsatzrückgang zwischen 30 und 50 Prozent ausgezahlt. Die Zuschüsse wurden in Höhe von zehn bis 40 Prozent des Umsatzrückgangs ausgezahlt, wobei die maximale Auszahlungshöhe auf zwischen 60.000 und 80.000 Euro pro Monat und Antragstellenden begrenzt war.
- 16. September 2020 bis 30. Juni 2021: Die Förderungen *Verlustersatz I, II* und *III* wurden an Unternehmen mit Umsatzausfällen zwischen 30 und 40 Prozent ausgezahlt. Die Höhe der Zuschüsse ergab sich aus dem Umsatzausfall, also die Differenz zwischen (prognostizierten) Erträgen und Aufwendungen und war auf zehn bis 12 Mio. Euro beschränkt.
- November 2020 bis Dezember 2020: In diesem Zeitraum wurde ein *Lockdown-Umsatzeratz* an Unternehmen in Branchen ausgezahlt, die direkt von Schließungsverordnungen betroffen waren. Der Zuschuss war auf maximal 800.000 Euro beschränkt.

Im Vergleich zu Deutschland war die Antragstellung für die Zuschussprogramme in Österreich erst später möglich. Die maximalen Zuschusshöhen waren in Österreich wiederum schon früh höher angesetzt als in Deutschland und durch einen geringeren erforderlichen Umsatzverlust war der Empfängerkreis breiter ausgelegt. Zudem genügte beim *Fixkostenzuschuss*, beim *Verlustersatz* und *Ausfallsbonus* als Voraussetzung für die Förderberechtigung. Die Coronabedingtheit musste nicht explizit nachgewiesen werden.¹²⁵

¹²² Vgl. Europäische Kommission (2024): https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en?prefLang=de.

¹²³ Scheiblecker, M. et al. (2023): Makroökonomische Effekte der von der Bundesregierung im Rahmen der Corona-Pandemie gesetzten Maßnahmen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen Österreich, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

¹²⁴ Vgl. COVID-19-Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) (2024): Beihilfen zur Unterstützung der österreichischen Wirtschaft, <https://www.fixkostenzuschuss.at/>.

¹²⁵ Vgl. Rechnungshof Österreich (2022): COFAG und Zuschüssen an Unternehmen. Bericht des Rechnungshofes.

Die Zuständigkeit für die Zuschussprogramme lag beim Bundesministerium für Finanzen. Zur Abwicklung und Prüfung der Wirtschaftshilfen wurde im März 2020 die COVID-19-Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) gegründet und mit finanziellen Mitteln des Bundes ausgestattet.¹²⁶

Seit März 2020 wurden insgesamt knapp 15,45 Mrd. Euro an 667.316 Antragstellende¹²⁷ im Rahmen der Zuschussprogramme ausgezahlt. Damit belief sich der durchschnittliche Zahlungsbetrag je Antragstellenden auf ca. 23.152 Euro. Der Median des Zahlungsbetrags je Antragsstellenden betrug 13.436 Euro. Dieses deutet daraufhin, dass wenige Unternehmen sehr große Zahlungsbeträge erhalten haben.¹²⁸ Insbesondere beim Verlustersatz kam es zu sehr hohen Fördersummen. Sowohl nach Anzahl der berücksichtigten Antragsstellenden als auch nach ausbezahlter Fördersumme stellte der Ausfallsbonus die größte Hilfe dar. Im Gegensatz zu den deutschen *Überbrückungshilfen*, die als Fixkostenerstattung fungierten, orientierten sich die Höhen des Ausfallsbonus und Verlustersatz am Umsatzrückgang. Die Median Genehmigungsdauer der Zuschussprogramme lag bei etwa acht Tagen.

Eine umfassende Evaluierung der Corona-Hilfsmaßnahmen in Österreich ist bisher noch nicht erfolgt, die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Hilfsmaßnahmen wurden in Studien des WIFO und des CESAR-Instituts untersucht. Die Studien attestieren den Corona-Hilfsmaßnahmen einen substanziellen Beitrag zu Stabilisierung der österreichischen Wirtschaft. Demnach konnten durch die Hilfen die Liquidität von Unternehmen erhalten und Arbeitsplätze gesichert werden.¹²⁹ Laut Modellrechnungen des CESAR-Instituts hätten die implementierten Maßnahmen durch die schnelle Auszahlung trotz Überförderung in etwa genauso gut gewirkt wie zielgerichtetere, aber dafür langsamere Maßnahmen.¹³⁰ Auch in den Fachgesprächen wurde die Zielerreichung der Corona-Hilfsmaßnahmen als sehr hoch eingeschätzt. Im Gegenzug wurde eine Überförderung in Kauf genommen, was sich auch mit den in Österreich sehr strengen Einschränkungen zur Eindämmung der Pandemie begründen ließ.

Die österreichischen Corona-Hilfsmaßnahmen standen wegen Fällen der Überförderung in der Kritik, u. a. durch den Bundesrechnungshof und die Europäische Kommission.¹³¹ Aufgrund unklarer nationaler Regelungen hätten die Zuschüsse an Unternehmensverbände die beihilferechtlichen Obergrenzen der EU überschritten. Zudem wurden Hilfszahlungen nach Ablauf des befristeten Beihilferahmens gewährt. Mit der Europäischen Kommission konnte im Rahmen einer neuen Richtlinie eine Einigung erzielt werden.¹³² Derzeit laufen für einzelnen Hilfen noch Rückforderungsverfahren. Die Überförderung wird in den Fachgesprächen nicht auf die gewählten Prüfverfahren, sondern die grundsätzliche Ausgestaltung der Förderrichtlinien zurückgeführt. Diese unterlag keiner einheitlichen Prozesssteuerung. Hinzu kam, dass zu Beginn die COFAG über wenig Personal und Expertise im Beihilferecht verfügte und die Ausgestaltung der Normen an externe Akteure ausgelagert wurde. Die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf eine GmbH, also die

¹²⁶ Vgl. COFAG (2024): Gründung und Aufgabe der COFAG, <https://www.cofag.at/aufgabe.html>.

¹²⁷ Die Zahl der bewilligten Anträge beläuft sich auf 1,3 Mio. https://www.bmf.gv.at/services/startseite-budget/COVID-19-Berichterstattung.html#cofag_zuschuesse.

¹²⁸ Zahlen zum Stand 27.05.2024, COFAG (2024): Aktuelle Zahlen, <https://www.cofag.at/aktuelle-zahlen.html>.

¹²⁹ Vgl. Kratena, K. (2022): Die gesamtwirtschaftlichen Effekte der COVID-Hilfsmaßnahmen in Österreich, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen Österreich, Centre of Economic Scenario Analysis and Research und Scheiblecker, M. et al. (2023): Makroökonomische Effekte der von der Bundesregierung im Rahmen der Corona-Pandemie gesetzten Maßnahmen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen Österreich, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

¹³⁰ Kratena, K. (2022): Die gesamtwirtschaftlichen Effekte der COVID-Hilfsmaßnahmen in Österreich, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen Österreich, Centre of Economic Scenario Analysis and Research

¹³¹ Vgl. Rechnungshof Österreich (2023): COVID-19: Handlungsempfehlungen aus der Pandemie.

¹³² Vgl. Der Standard (2023): Europäische Kommission genehmigt Corona-Förderungen in Höhe von 750 Millionen Euro, <https://www.derstandard.at/story/3000000182506/kommission-genehmigt-coronaf246rderungen-in-h246he-von-750-mio-euro>.

Ausgliederung an die COFAG, wurde im Oktober 2023 in Teilen als verfassungswidrig eingestuft.¹³³ Zum 01. August 2024 wurde die Abwicklung der COFAG eingeleitet und sämtliche Rechte und Pflichten an den Bund übertragen.¹³⁴ Die Prüfung der eingereichten Anträge erfolgte unter anderem durch die Verknüpfung mit Steuerdaten und eine enge Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung. Dies wurde in den Fachgesprächen als ein erfolgreicher Prozess angesehen.

Polen

Die polnische Regierung veranlasste zur Eindämmung der Pandemie eine Reihe an Maßnahmen. Die Pandemie und die verbundenen Maßnahmen führten auch in Polen zu einem Rückgang des BIP, auch wenn der Rückgang mit knapp zwei Prozent verhältnismäßig geringer ausfiel als in vielen anderen europäischen Staaten.

Tabelle 22: Überblick über die pandemiebedingten Einschränkungen in Polen

Zeitraum	Zentrale coronabedingte Einschränkungen
März – Mai 2020	Erster partieller Lockdown: <ul style="list-style-type: none">▪ Schließung von Schulen, Universitäten, Kultureinrichtungen, Büros▪ Schließung nicht-essenzieller Geschäfte (bis April 2020)▪ Verbot von Großveranstaltungen▪ Einschränkungen von Versammlungen
November 2020 – Januar 2021	Zweiter Lockdown: <ul style="list-style-type: none">▪ Schließung nichtessenzieller Geschäfte, Hotels und Skianlagen
März 2021 – Mai 2022	Partieller, regionaler Lockdown: <ul style="list-style-type: none">▪ Teilweise Schließung von Sportstätten, Shopping-Centern, Kultureinrichtungen, Hotels und anderen nicht-essenziellen Geschäften
Mai 2021	Allmähliche Lockerung verbleibender Einschränkungen

Quelle: A3M (2020 bis 2022): COVID-19 pandemic – Poland, [COVID-19 pandemic - Poland \(global-monitoring.com\)](https://www.global-monitoring.com/).

In Relation zum nationalen BIP wurden in Polen 2020, 2021 und 2022 insgesamt 4,84 Prozent für coronabezogene Maßnahmen bereitgestellt. Im März 2020 verabschiedete die polnische Regierung mit dem sogenannten Anti-Krisenschild ein erstes Maßnahmenpaket. Das Anti-Krisenschild wurde um Hilfen für Unternehmen über die Förderungen *Finanzschuttschild 1.0* und *Finanzschuttschild 2.0* ergänzt. Die zentralen Instrumente der polnischen Krisenreaktion umfassten:

- Lohnsubventionen, einmalige Zahlungen an Selbstständige,
- Stundung oder Befreiung der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen,
- Kredite, und
- Zuschüsse.

Der Anteil an Zuschüssen belief sich auf 0,56 Prozent des BIPs. Neben direkten Zuschüssen umfassten die polnischen Hilfsmaßnahmen Vorauszahlungen und Zuschüsse, die unter bestimmten

¹³³ Vgl. Verfassungsgerichtshof Österreich (2023): Aufgabenübertragung an die COVID-19-Finanzierungsagentur verstößt gegen die Verfassung, https://www.vfgh.gv.at/medien/Ausgliederung_COFAG.php.
¹³⁴ Vgl. Bundesministerium für Finanzen (2024): Aufgabenübernahme COFAG, <https://www.bmf.gv.at/themen/cofag-abwicklung.html>.

Bedingungen zurückgezahlt werden mussten. Bei Berücksichtigung dieser Maßnahmen steigt der Anteil auf 1,23 Prozent.¹³⁵ Im Vergleich zu Deutschland ist der Anteil von coronabezogenen Maßnahmen sowie von Zuschüssen am nationalen BIP in Polen niedriger. Zuschüsse bzw. Subventionen wurden mehrheitlich im Rahmen der finanziellen Schutzschilder 1.0 und 2.0 implementiert mit dem Ziel, die Liquidität betroffener Unternehmen sowie Arbeitsplätze zu sichern. Die Zuständigkeit für die Umsetzung lag beim Polnischen Entwicklungsfonds (PFR). Die Auszahlung erfolgte über ein elektronisches Banking-Verfahren, das durch ausgewählte Banken abgewickelt wurde. Die Mittel wurden über die Emission von staatlich garantierten Anleihen durch den PFR bereitgestellt.¹³⁶

Das *finanzielle Schutzschild 1.0* wurde am 16. April 2020 beschlossen und differenzierte zwischen den drei Zielgruppen: Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen sowie großen Unternehmen. Eine Voraussetzung für die Förderung war ein Umsatzrückgang von mindestens 25 Prozent nach Februar 2020. Damit waren in Polen geringere Umsatzeinbußen für die Antragsberechtigung notwendig als in Deutschland. Die Hilfen wurden als Kredite ausgezahlt. Die Höhe des Kredites war abhängig von der Höhe des Umsatzverlusts und der Anzahl an Mitarbeitenden. Die maximale Auszahlungssumme für Kleinstunternehmen belief sich auf ca. 76.000 Euro¹³⁷ und für KMU auf ca. 820.000 Euro.¹³⁸ Für Kleinstunternehmen und KMU bestand die Möglichkeit, dass bis zu 75 Prozent der geliehenen Summe als Zuschuss ausgezahlt werden. Unternehmen mussten die volle Summe zurückzahlen, wenn sie im Jahr nach Erhalt des Kredits ihre Geschäftstätigkeit einstellten oder Auflösungs- oder Umstrukturierungsmaßnahmen einleiteten. Unternehmen, die die Geschäftstätigkeit aufrechterhielten und ihre Mitarbeitenden hielten, konnten die vollen 75 Prozent als Zuschuss beantragen. Große Unternehmen wurden im Rahmen des *Finanzschuttschildes 1.0* nur über staatlich garantierte Kredite unterstützt.¹³⁹

Im Januar 2021 wurde das *PFR-Finanzschuttschild 2.0* implementiert und hatte die weitere Unterstützung von Unternehmen in 38 Branchen zum Ziel, die pandemiebedingt ihre Tätigkeiten einschränken mussten. Diese Zielgruppe umfasste bspw. Unternehmen im Einzelhandel, in Gastronomie und Hotellerie, in der Kultur- und Unterhaltungswirtschaft sowie im Tourismus. Wie im Vorgängerprogramm waren die Förderkonditionen von der Unternehmensgröße abhängig. Kleinstunternehmen mussten einen Umsatzeinbruch von mindestens 30 Prozent vorweisen und erhielten den vollen Zuschuss bei Erhalt der Anzahl an Mitarbeitenden. Der Zuschuss war auf maximal 76.000 Euro¹⁴⁰ über den Gesamtförderzeitraum beschränkt. KMU mussten ebenfalls einen Umsatzverlust von mindestens 30 Prozent vorweisen und konnten unter der Voraussetzung der Fortführung der Geschäftstätigkeit bis zu 70 Prozent der Auszahlung einbehalten. Die Zuschusshöhe war auf ca. 820.000 Euro begrenzt.¹⁴¹ Bei KMU wurden die Hilfsmaßnahme zudem um eine Förderung der Fixkosten ergänzt. Für große Unternehmen bot das PFR-Finanzschuttschild 2.0 weiterhin die Möglichkeit Kredite zu erhalten.¹⁴² Die Antragstellung lief bis Ende Februar 2021 und die Rückzahlungsverfahren wurden im September 2022 abgeschlossen. Laut den Fachgesprächen

¹³⁵ Vgl. Europäische Kommission (2024): https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en?prefLang=de.

¹³⁶ Vgl. Polish Development Fund (2024): PFR bonds, <https://pfrsa.pl/en/investor-relations/bonds.html>.

¹³⁷ 324.000 Polnische Zloty, gerundete Umrechnung in Euro, Stand 19.09.2024.

¹³⁸ 3,5 Mio. Polnische Zloty, gerundete Umrechnung in Euro, Stand 19.09.2024.

¹³⁹ Vgl. Dreyer, M. (2020): Poland's Financial Shield provides Support to Businesses, <https://som.yale.edu/blog/poland-s-financial-shield-provides-support-to-businesses>.

¹⁴⁰ 324.000 Polnische Zloty, gerundete Umrechnung in Euro, Stand 19.09.2024.

¹⁴¹ 3,5 Mio. Polnische Zloty, gerundete Umrechnung in Euro, Stand 19.09.2024.

¹⁴² Vgl. Polish Development Fund (2020): In January, the PFR 2.0 Financial Shield will be launched – PLN 35 billion to help companies affected by the second wave of COVID-19, <https://pfr.pl/aktualnosci/EN-Serwis-korporacyjny/investor-relations/main/in-january-the-pfr-20-financial-shield-will-be-launched-pln-35-billion-to-help-companies-affected-by-the-second-wave-of-covid-19.html> (29.05.2024).

führten die Anpassungen im Rahmen des *PFR-Finanzschuttschild 2.0* zu einer besseren Erreichung der Zielgruppen, also der besonders betroffenen Branchen.

Insgesamt wurden über die Finanzschuttschilder ca. 15,94 Mrd. Euro ausgezahlt, diese Zahl umfasst auch die Anteile, die zurückgezahlt werden müssen. Laut dem PFR haben 395.793 Kleinunternehmen und KMU von dem Programm profitiert.¹⁴³ Durch die enger definierte Zielgruppe waren im Vergleich zu Deutschland die maximalen Auszahlungssummen in Polen geringer. Durch das vollständig digitalisierte und teils automatisierte Antrags- und Auszahlungsverfahren dauerte die Auszahlung im Schnitt nur 48 Stunden, zumindest für das *Finanzschuttschild 1.0*.¹⁴⁴ Die bereits vorhandene Infrastruktur zur Auszahlung sowie der gute Zugang zu Unternehmensdaten wurden in den Fachgesprächen zu zentralen Erfolgsfaktoren gezählt.

Bisher wurden die Finanzschuttschilder nicht umfassend evaluiert. In den Fachgesprächen wurde die Zielerreichung der aufgesetzten Finanzschuttschilder weitestgehend positiv bewertet. Kochaniak et al. (2023) untersuchten die Wirksamkeit der Wirtschaftshilfen in der Umsatzstabilisierung von Kleinunternehmen. Laut ihren Untersuchungen waren die Hilfen für sehr stark betroffene Unternehmen nicht ausreichend. Unternehmen, die weniger stark betroffen waren, erhielten wiederum zusätzliche Unterstützung durch die Hilfsmaßnahmen, die für das langfristige Überleben nicht unbedingt notwendig gewesen wären.¹⁴⁵ Zum *Finanzschuttschild 1.0* veröffentlichte der PFR 2023 eine Überprüfung der Prozesse. Demnach waren die eingebauten Kontrollmechanismen erfolgreich. Bei ca. 1,3 bis zwei Prozent der Begünstigten traten Unregelmäßigkeiten auf.¹⁴⁶

Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich

Vergleicht man die Corona-Lockdownmaßnahmen von Deutschland, Frankreich, Österreich und Polen miteinander, so springt zunächst die große Ähnlichkeit ins Auge, insbesondere zwischen den drei erstgenannten Ländern. Sowohl in der Art der Maßnahmen als auch in der Strenge und Länge der Beschränkungen liegen die genannten Länder nahe beieinander. Forscherinnen und Forscher ordnen Frankreich, Deutschland und Österreich der Gruppe europäischer Länder mit einschneidenden Lockdowns zu, wobei Frankreich bspw. vergleichsweise strenge Maßnahmen verhängte, die erst im Juli 2022 vollständig aufgehoben wurden. Auch in Österreich waren die Lockdown-Monate mit härteren Einschränkungen verbunden. Polen hingegen setzt sich von den

¹⁴³ Vgl. Polish Development Fund (2024): Tarcza Finansowa PFR 1.0, <https://pfrsa.pl/tarcza-finansowa-pfr/tarcza-finansowa-pfr-10.html> und Polish Development Fund (2024): Tarcza Finansowa PFR 2.0, <https://pfrsa.pl/tarcza-finansowa-pfr/tarcza-finansowa-pfr-20.html>.

¹⁴⁴ Vgl. Polish Development Fund (2023): Informacja Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. o procesie następczej weryfikacji prawidłowości udzielenia wsparcia w ramach programu rządowego Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla Małych i Średnich Firm, <https://pfrsa.pl/aktualnosci/tarcza-finansowa-pfr-1.0/informacja-polskiego-funduszu-rozwoju-sa-o-procesie-nastepczej-weryfikacji-prawidlowosci-udzielenia-wsparcia-w-ramach-programu-rzadowego-tarcza-finansowa-polskiego-funduszu-rozwoju-dla-malych-i-srednich-firm.html>.

¹⁴⁵ Vgl. Kochaniak, K./Ulman, P./Zajkowski, R. (2023): Effectiveness of COVID-19 state aid for microenterprises in Poland, in: International Review of Economics and Finance 86 (2023), S. 494.

¹⁴⁶ Vgl. Polish Development Fund (2023): Informacja Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. o procesie następczej weryfikacji prawidłowości udzielenia wsparcia w ramach programu rządowego Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla Małych i Średnich Firm, [Informacja Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. o procesie następczej weryfikacji prawidłowości udzielenia wsparcia w ramach programu rządowego Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla Małych i Średnich Firm | Serwis Spółki PFR S.A.](https://pfrsa.pl/aktualnosci/tarcza-finansowa-pfr-1.0/informacja-polskiego-funduszu-rozwoju-sa-o-procesie-nastepczej-weryfikacji-prawidlowosci-udzielenia-wsparcia-w-ramach-programu-rzadowego-tarcza-finansowa-polskiego-funduszu-rozwoju-dla-malych-i-srednich-firm.html)

drei anderen genannten Ländern durch etwas kürzere und mildere Lockdowns ab, bereits im Frühjahr 2021 wurden die Einschränkungen weitestgehend aufgehoben.¹⁴⁷

Durch die temporäre Lockerung der EU-Beihilfevorschriften konnten die EU-Mitgliedstaaten umfassende Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen implementieren. Die EU-Mitgliedstaaten griffen auf ähnliche Instrumente zurück und setzten bspw. die Ausweitung der Kurzarbeit, Zuschüsse an Unternehmen sowie Kredite ein.

In den drei Vergleichsländern folgte die Krisenreaktion einem ähnlichen Muster: Ab März 2020 wurden schnell Hilfsprogramme auf nationaler Ebene implementiert, die im Pandemieverlauf angesichts der dynamischen Lage mehrmals angepasst und ergänzt wurden. Auch in Frankreich, Österreich und Polen kamen Zuschussinstrumente zum Einsatz, die neben der Ausweitung der Kurzarbeit zu den wichtigsten Hilfsmaßnahmen gezählt wurden und gerade im Vergleich zu Krediten eine bedeutendere Rolle einnahmen. Der Umfang der Zuschussinstrumente war eng an die pandemische Lage und die damit einhergehenden Einschränkungen im jeweiligen Land geknüpft. So war die Unterstützung in Österreich im europäischen Vergleich sehr umfangreich und offen gestaltet. Gleichzeitig wurden in Österreich auch vergleichsweise strenge Schließungsmaßnahmen verhängt. Die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie waren in Polen lockerer, was sich auch mit weniger umfangreichen Zuschussinstrumenten bzw. der Koppelung an Kredite deckt.

Grundsätzlich verfolgten alle betrachteten Programme die Zielsetzung, Unternehmen, die von den coronabedingten Einschränkungen betroffen waren, zu unterstützen. Während Deutschland und Österreich die Hilfen branchenoffen gestalteten und einzelne Branchen zusätzlich unterstützten, definierte Polen in der zweiten Phase der Hilfen anspruchsberechtigte Branchen, in denen Unternehmen ihre Tätigkeit im Rahmen der Pandemie einschränken mussten. Primäre Zuschussempfänger waren Kleinunternehmen und KMU. Auch in Frankreich wurden ab Juni 2020 die berechtigten Wirtschaftszweige definiert. In Deutschland, Frankreich und Österreich wurden die Förderprogramme in Teilen auch auf große Unternehmen erweitert, während Polen die Zielgruppe, zumindest nach Unternehmensgröße, beibehielt.

Die Laufzeit der Hilfsprogramme unterschied sich in den Vergleichsländern. In Polen liefen die Förderungen bereits im Februar 2021 aus, was sich mit dem Wegfall der pandemiebedingten Einschränkungen erklären lässt. Mit der Aufhebung von Schließungsmaßnahmen im Sommer 2021 lief in Frankreich auch die Unterstützung über den Solidaritätsfonds aus. Die Förderzeiträume waren mit einer Laufzeit bis Juni 2022 in Österreich und Deutschland am längsten.

Die wichtigste Kennzahl zur Ermittlung der Förderfähigkeit war der Umsatzverlust im Vergleich zu einem festgelegten Referenzzeitraum. Im Falle der deutschen *Überbrückungshilfen* musste die Coronabedingtheit des Umsatzausfalls nachgewiesen werden. Frankreich und Polen definierten zudem Branchen, die als besonders von der Pandemie betroffen galten. Österreich sticht in der Hinsicht heraus, da ein Nachweis des Umsatzausfalls in der Regel als Nachweis für die Betroffenheit genügte. Im Gegensatz zu Deutschland wurden in Vergleichsländern überwiegend Umsätze

¹⁴⁷ Siehe auch Mathieu; E. et al. (2020): Coronavirus Pandemic (COVID-19), <https://ourworldindata.org/covid-stringency-index#citation>; Egger, C.M.; de Saint Phalle, E.; Magni-Berton, R.; Aarts, C.W.A.M.; Roché Sébastien (2022): "EXCEPTIUS dataset v2.0". URL: <https://doi.org/10.34894/QED8L2>, DataverseNL, V1, Egger, C., Magni-Berton, R. (2024): A Comparative Journey into COVID-19 Policies in Europe. In: Egger, C., Magni-Berton, R., de Saint-Phalle, E. (eds) Covid-19 Containment Policies in Europe. International Series on Public Policy. Palgrave Macmillan, Cham. URL: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-031-52096-9.pdf>, S. 12, Chazel, Laura (2024): Stay at Home! A Comparative Analysis of the Implementation of Lockdowns as a Response to the COVID-19 Pandemic. In: Egger, C., Magni-Berton, R., de Saint-Phalle, E. (eds) Covid-19 Containment Policies in Europe. International Series on Public Policy. Palgrave Macmillan, Cham. URL: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-031-52096-9.pdf>, S. 214f.

erstattet. Frankreich und Österreich nahmen ähnlich wie in Deutschland zudem noch die ungedeckten Fixkosten in den Fokus.

Die Abwicklung der Anträge wurde in den Vergleichsländern sehr unterschiedlich gehandhabt. In Österreich, Frankreich und Polen wurden die Hilfen von Beginn an über zentrale bzw. einheitliche Verfahren bearbeitet. In Österreich wurde mit der COFAG eine eigene Agentur für diesen Zweck gegründet. Ab den *Überbrückungshilfen* wurde die Antragsstellung in Deutschland auf eine einheitliche Verfahrensplattform verlagert. In Frankreich und in Polen wurde primär mit bestehenden Plattformen und Strukturen gearbeitet, was die Implementierung vereinfachte.

Sowohl in Deutschland als auch in den Vergleichsländern standen die Verantwortlichen vor der Herausforderung, Zuschussprogramme zu konzipieren, die eine schnelle, unbürokratische Auszahlung ermöglichten und gleichzeitig durch Zielgenauigkeit Mitnahmeeffekte minimierten. Mit eng definierten Zielgruppen und Prüfungen erhöhte sich in den betrachteten Fällen auch die Komplexität. Auf Basis der vorliegenden Auswertungen schien die schnelle Auszahlung insbesondere in Österreich priorisiert worden sein, dafür wurde eine gewisse Überförderung in Kauf genommen. Dieser wurde in Deutschland mit der Erstattung von fortlaufenden Fixkosten und dem Nachweis der Coronabedingtheit sowie in Frankreich und Polen mit der Definition besonders betroffener Branchen entgegengewirkt. Nach den Erfahrungen mit den *Soforthilfen* wurde in Deutschland die Zielgenauigkeit der folgenden Programme erhöht. Auch in Frankreich wurden mit der Ausweitung der Zielgruppe die Förderkonditionen enger definiert und strenger geprüft.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass das unterschiedliche Vorgehen und das uneinheitliche Reporting die direkte Gegenüberstellung der Zahlen und den Vergleich der Zielerreichung erschwert. Zudem ist die Datenverfügbarkeit zu den jeweiligen Wirtschaftshilfen sehr unterschiedlich. So konnte in Frankreich durch die frühe wissenschaftliche Begleitung und die Verknüpfung von Daten zu Unterstützungsmaßnahmen und Unternehmenscharakteristika eine umfassende Datenbasis geschaffen werden.

10 Empfehlungen

Da die Analysen mit Teil 1 der Evaluation nicht abgeschlossen sind und insbesondere die Analyse der wirtschaftlichen Effekte sich nur auf eine Maßnahme (*Soforthilfen*) bezieht, konzentrieren sich die Empfehlungen auf ausgewählte Aspekte.

In der Benennung von Verbesserungspotentialen ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der globalen Corona-Pandemie um eine außerordentliche Krisensituation handelte, die kurzfristige Interventionen des Staates erforderte. Diese mussten einen Ausgleich finden zwischen den gesundheitspolitischen Erfordernissen und der Minimierung von negativen Entwicklungen im Unternehmensbereich, der im Fokus der Corona-Wirtschaftshilfen stand. Diese sollten einerseits breit angelegt sein, um eine Vielzahl gerade sehr kleiner Unternehmen zu erreichen, andererseits spezifische Zielgruppenbedürfnisse aufgreifen, um in den Programmen wiederum unterschiedliche Betroffenen zu berücksichtigen. Gleichzeitig bestanden große Unsicherheiten im Hinblick auf den Verlauf der Pandemie, ggf. weiteren notwendigen Einschränkungen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens und den kurz- und mittelfristigen Folgen für Unternehmen und Selbstständige.

Von daher stand die Wirtschaftspolitik vor der Herausforderung, eine stabilisierende Aufgabe zu übernehmen, ohne zu wissen, in welchen Zeiträumen und in welcher Intensität sich die Pandemie und auch die negativen Folgen staatlicher Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie weiterentwickeln würden. Es bestanden die Notwendigkeit zu einer schnellen Intervention bei gleichzeitig hoher Unsicherheit sowie der Bedarf an flexiblen Lösungen bei gleichzeitig sich schnell verändernden Rahmenbedingungen. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass das wirtschaftspolitische Krisenmanagement, soweit es den Gegenstand dieser Evaluation, also die Gestaltung und Umsetzung der Corona-Wirtschaftshilfen betraf, hinsichtlich Umsetzungsgeschwindigkeit, Zielgruppenorientierung und Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern ein hohes Leistungsniveau erreicht hat.

Die Empfehlungen konzentrieren sich folglich auf operationelle und prozessuale Aspekte.

Konsequente und frühzeitige Digitalisierung

In der ersten Phase der *Soforthilfen* fehlte eine digitale Plattform zur Antragsbearbeitung und damit eine entsprechende Unterstützung der Bewilligungsstellen, sodass es in den Ländern zu vielen, notwendigerweise dezentralen Lösungen kam. Angesichts der sehr kurzen Reaktions- und Interventionszeiten war die rasche Implementierung der Plattform zur Einführung der *Überbrückungshilfen* ein großer Erfolg. Eine schnelle Bereitstellung einer gemeinsamen und einheitlichen digitalen Plattform für die Beantragung, Bewilligung und Auszahlung entsprechender Zuschussprogramme kann somit auch für zukünftige Kriseninterventionen als ein zentraler Erfolgsfaktor angesehen werden. Dies betrifft sowohl die Bereitstellung der technologischen Plattform als auch die Einbindung intermediärer Akteure (hier: prüfende Dritte), die zu einer deutlichen Verbesserung der Datenqualität beitragen.

Verlässliche Prozesse etablieren und nachträgliche Prozessänderungen vermeiden

Die *Soforthilfen* dienten der schnellen, unmittelbaren Intervention in einer Krisensituation. Die hohe Zahl von Anträgen ist ein Indikator für den Unterstützungsbedarf, der hier bei den Unternehmen und Selbstständigen in der Krise vorlag. Die stichprobenhafte Überprüfung der Antragsberechtigung zeigte jedoch, dass die Maßnahme auch von Unternehmen und Selbstständigen in Anspruch genommen wurde, bei denen entsprechende Umsatzrückgänge nicht eingetreten waren. Eine hohe Unzufriedenheit bei der Bewertung der Corona-Wirtschaftshilfen resultiert aus den zu Beginn nicht berücksichtigten Rückmeldeverfahren der *Soforthilfen*. Diese sowie entsprechende Prüfroutinen (Stichproben, Vollerhebung) sollten bei der Konzeption von Anfang an mitberücksichtigt werden. Hierdurch würde sowohl bei den Zuschussempfängerinnen und -empfängern als auch bei den Umsetzungsverantwortlichen eine deutliche Entlastung erzielt.

Umsetzungspartner (hier: Länder) intensiv in Fragen der Prozessgestaltung und der technischen Umsetzung einbinden

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ist insgesamt als eine Stärke im Krisenmanagement der Bundesregierung anzusehen. Abstimmungsprozesse verliefen vergleichsweise schnell und ergebnisorientiert. Auch wenn die Länder in die Konzeption und Umsetzung der Zuschussprogramme auf der politischen und administrativen Ebene eng involviert waren, ist eine weitere und frühe Einbindung weiterer Akteure (z. B. Finanzverwaltungen der Länder) bei der Gestaltung prozessualer und technischer Schnittstellen wünschenswert.

Datenerfassung auch an Erfordernissen des Monitorings und der Evaluation ausrichten

Die Erhebung und strukturierte Sammlung und Dokumentation von Antrags-, Bewilligungs- und Unternehmensdaten als Grundlage für Monitoring- und Evaluationsaufgaben sollte von Anfang an mitgedacht werden. Dies betrifft die Vereinheitlichung von Erhebungseinheiten, Kategorisierungen sowie Label der Daten. Damit würde die Informationsqualität programmbegleitend wie auch in der ex post-Betrachtung deutlich verbessert werden.

11 Ergebnisse im Überblick

Die Evaluation stützt sich auf ein breites empirisches Instrumentarium, das qualitative Untersuchungsansätze und quantitative Analysen miteinander verknüpft. Grundsätzlich steht das gesamte Portfolio der Corona-Wirtschaftshilfen im Fokus der Betrachtung. Die ökonometrische Analyse begrenzt ihre Betrachtung allerdings auf die *Soforthilfen*, sodass nur diese Maßnahme mit einem kontrafaktischen Ansatz untersucht werden konnte. Dies ist vor allem der aktuell noch mangelnden Datenqualität geschuldet. Weitergehende Analysen sind in Teil 2 der Evaluation geplant.

Zu berücksichtigen ist, dass „Zielerreichung“ und „Wirkung“ der Corona-Wirtschaftshilfen nicht identisch sind. Wie mehrfach skizziert ergänzten sich unterschiedliche Unterstützungsmechanismen zu einem Maßnahmenportfolio. Zu nennen sind hier vor allem Kreditprogramme von Bund und Ländern, Bürgschaften, der WSF, das Kurzarbeitergeld, aber auch die Aussetzung der Insolvenzanmeldepflicht. Hinsichtlich Relevanz und Wirksamkeit sind diese für einzelne Zielgruppen (Branchen, aber auch Unternehmensgrößen) von unterschiedlicher Bedeutung. Unterstützungsleistungen wurden in unterschiedlichen Kombinationen in Anspruch genommen. Separate Betrachtungen der Wirkungen einzelner Interventionsansätze sind nur schwer möglich, da eine kontrafaktische Situation kaum sinnvoll abgegrenzt werden kann: Was wäre, wenn in diesem Portfolio ein einzelner Interventionsansatz nicht vorhanden gewesen wäre? Folglich gilt die Arbeitshypothese: alle Maßnahmen aus diesem Portfolio leisten in unterschiedlicher Intensität einen Zielerreichungsbetrag.

Die wesentlichen Ergebnisse der Evaluation lassen sich in die folgenden Themenbereiche untergliedern:

Die Corona-Wirtschaftshilfen trugen zur Kompensation von Liquiditätsengpässen eigentlich profitabler Unternehmen bei, die von den politischen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie und deren Folgen betroffen waren.

Die Stärkung der Liquidität, der von politischen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie betroffenen Unternehmen konnte durch die Wirtschaftshilfen erreicht werden. Die Experteneinschätzungen, die Selbstauskunft der Unternehmen sowie die ökonometrische Analyse für die *Soforthilfen* stützen diesen Befund. Wie gezeigt hat sich die Zahlungsweise und Bonität der Unternehmen, die anspruchsberechtigt waren, in den betrachteten Monaten Juni bis August 2020 gegenüber dem Jahresbeginn verbessert. Insbesondere bei Dienstleistungsunternehmen und beim Handel sind messbare Effekte zu beobachten.

Die Corona-Wirtschaftshilfen trugen zur Existenzsicherung betroffener Unternehmen bei.

Die Erreichung des Ziels der Existenzsicherung kann auf Basis der Befundlage positiv bewertet werden. Die Gegenüberstellung der durch die Einnahmeausfälle zu erwartenden Schließungsraten und der zu beobachtenden Unternehmensschließungen verdeutlicht, dass hier über fast alle Branchen hinweg Erfolge erzielt wurden. Festzuhalten bleibt jedoch, dass auch hier eine eindeutige kausale Rückführung der Zielerreichung auf die Corona-Wirtschaftshilfen nicht möglich ist. Insbesondere die Aussetzung der Insolvenzanmeldepflicht, aber auch die weiteren zuschuss- oder kreditbasierten Programme sowie das Kurzarbeitergeld lassen sich als Maßnahmenportfolio in

dieser Betrachtung analytisch nicht trennen. Dennoch waren die Wirtschaftshilfen aus Sicht der Unternehmen, die einen Zuschuss erhielten, ein wichtiger Baustein im Gesamtgefüge der Maßnahmen. In der Online-Befragung zu den *Überbrückungshilfen* stimmten 79 Prozent der befragten Unternehmer der Aussage zu, dass die Wirtschaftshilfen wesentlich zur Sicherung ihres Betriebes beigetragen habe („stimme zu“ / „stimme eher zu“).

Die Corona-Wirtschaftshilfen trugen zur Arbeitsplatzsicherung in betroffenen Unternehmen bei.

Auch hinsichtlich der Sicherung von Arbeitsplätzen weisen die Antworten der Unternehmen auf einen positiven Beitrag der Corona-Wirtschaftshilfen hin. 76 Prozent der befragten Unternehmen teilen die Aussage, dass die *Überbrückungshilfen* wesentlich zur Sicherung von Arbeitsplätzen bei ihnen beigetragen hätten. Die Erreichung dieses Ziels baut auf der Erreichung der ersten beiden Zielsetzungen auf. Die Sicherung der Liquidität und die Aufrechterhaltung der Geschäftstätigkeit trotz partieller oder vollständiger Einnahmeverluste ermöglichten die Sicherung der Beschäftigung. Gleichzeitig sind hier die Regelungen zur Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld als wichtige weitere Maßnahme zu nennen, mit der dieselbe Zielsetzung verfolgt wurde.

Die Corona-Wirtschaftshilfen wurden schnell implementiert.

Der erste Lockdown wurde am 16. März 2020 beschlossen und trat zum 22. März 2020 in Kraft, am 27. März 2020 wurden die *Soforthilfen* vom Bundesrat gebilligt. Binnen kurzer Frist erfolgten die ersten Auszahlungen durch die Länder. Somit konnte eine hohe Planungs- und Umsetzungsgeschwindigkeit realisiert werden, die sich, wie die Analyse der *Soforthilfen* aufzeigt, unmittelbar auf die Liquidität der Betriebe und Selbstständigen auswirkte, die Zuschüsse empfangen.

Dass die Geschwindigkeit der Umsetzung ggf. mit negativen Implikationen verknüpft sein kann, zeigen die *Soforthilfen*. Da hier z. B. eine einheitliche digitale Verfahrensplattform fehlte, kam es zu höchst unterschiedlichen Verwaltungs- und Bewilligungsprozessen in den Ländern. Dadurch waren Maßnahmen zur Betrugsprävention bzw. die Prozesse zu Prüfungen nicht ausreichend und nicht einheitlich definiert. Den zuschussempfangenden Unternehmen fehlten damit zum Teil Informationen, die über den reinen Antragsprozess hinausgingen. Dies führte im Rahmen der Rückmeldeverfahren zu Herausforderungen für Bund, Länder, Bewilligungsstellen sowie die Zuschussempfängerinnen und -empfänger.

Mit der Einführung der digitalen Verfahrensplattform bei den *Überbrückungshilfen* konnten durch standardisierte Prozesse deutliche Verbesserungen in der Abwicklung und der Betrugsprävention erzielt werden. Allerdings besteht häufig eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen einer höheren Prozessqualität und einer verbesserten Handlungssicherheit aufgrund komplexerer Förderbedingungen und der Bearbeitungsgeschwindigkeit. Mit zunehmender Komplexität verzögern sich oft die Prüf- und Bewilligungsprozesse. Zusätzlich heben die Fachgespräche die bedarfsgerechte Anpassung der Programme an sich ändernde Situationen als Vorteil hervor, es muss jedoch berücksichtigt werden, dass eine gleichzeitige Umsetzung von notwendigen Anpassungen und schnellen Verfahren nicht möglich ist. Dies führt zu einem Spannungsfeld, in dem komplexere Programme zwar eine höhere Qualität und Sicherheit bieten, aber auch längere Bearbeitungszeiten nach sich ziehen. Um trotz dieser Verzögerungen den Finanzierungsbedarf von Unternehmen und Selbstständigen zu decken, wurden in einigen Fällen schnelle Finanztransfers durch Abschlagszahlungen ermöglicht.

Die Corona-Wirtschaftshilfen konnten den Bedürfnissen unterschiedlicher Zielgruppen Rechnung tragen und erreichten somit die besonders betroffenen Unternehmen.

Die Corona-Wirtschaftshilfen richteten sich branchenübergreifend an die Gesamtheit der Unternehmen mit einem Fokus auf kleine und Kleinstbetriebe sowie Soloselbstständige, denen es in Krisensituationen mit einer instabilen Einnahmesituation an Kreditwürdigkeit mangelt. Branchen mit besonders hohen Umsatzeinbrüchen erhielten auch den Großteil der Hilfen. Die Maßnahmen wurden stufenweise weiterentwickelt, um einerseits der aktuellen ökonomischen Situation der Unternehmen als Folge staatlicher Einschränkungen zur Pandemie-Bekämpfung, andererseits den Spezifika einzelner Branchen Rechnung tragen zu können. Hier hat die frühzeitige Einbindung der Unternehmensverbände und Interessenvertretungen sichergestellt, dass in der sukzessiven Maßnahmengestaltung die Vielfalt der induzierten Wirkungen berücksichtigt werden konnten.

Durch die gewählten Antrags- und Auszahlungsverfahren konnten die Corona-Wirtschaftshilfen kurzfristig ihre Wirksamkeit entfalten.

Umsetzungsgeschwindigkeit und kurzfristige Wirksamkeit gehen Hand in Hand. In der Unternehmensbefragung wurde deutlich, dass die Unternehmen den Willen des Staates, Unterstützungsleistungen in der Krise anzubieten, von 76 Prozent als „zutreffend“ anerkannten. Gleichzeitig weisen die positiven Effekte auf die Liquidität (*Soforthilfe*) und die niedrige Zahl der Unternehmensschließungen darauf hin, dass die Stabilisierung des Unternehmensbestandes mit den Corona-Wirtschaftshilfen und den weiteren Maßnahmen gewährleistet werden konnte.

Die Umsetzung der Corona-Wirtschaftshilfen war kostspielig, verglichen mit den hohen Fördervolumina aber nicht unwirtschaftlich.

Für die Umsetzung der Corona-Wirtschaftshilfen (exkl. *Härtefallhilfen*) fielen in Ländern und Bewilligungsstellen nach derzeitigem Kenntnisstand Vollzugskosten in Höhe von ca. 1,65 Mrd. Euro an. Im Vergleich zum Fördervolumen der vier Programmlinien (ca. 75,7 Mrd. Euro) ergibt sich ein Vollzugskostenanteil von 2,18 Prozent. Dieser Anteil ist vor dem Hintergrund eines der Förderhöhe und Antragsmenge nach nicht vergleichbaren Zuschussprogramm schwer zu bewerten.

Im Laufe der Corona-Wirtschaftshilfen trug die Einführung der digitalen Verfahrensplattform zur Effizienzsteigerung und Kostenreduzierung der Antrags- und Bewilligungsverfahren bei. Die Zahl an Anträgen und die in den Verwaltungen gebundenen Ressourcen führten dennoch zu einer großen zeitlichen und finanziellen Belastung für Länder und Bewilligungsstellen.

Insgesamt lässt sich somit eine positive Bilanz hinsichtlich der Zielerreichung der Corona-Wirtschaftshilfen ziehen. Der Unternehmensbestand der von Pandemie-eindämmenden staatlichen Maßnahmen besonders betroffenen Branchen, konnte ebenso gesichert werden wie Arbeitsplätze und Liquidität. Zu konstatieren bleibt, dass die ökonometrische Analyse sich auf eine einzelne Maßnahme bezieht (*Soforthilfen*), und eine Isolierung der Wirkungen im Kontext des breiten Portfolios an Unterstützungsmaßnahmen schwer möglich ist. Somit lässt sich hinsichtlich der Zielerreichung das Fazit ziehen, dass die einzelnen Zielsetzungen weitgehend erreicht werden konnten. Grundsätzlich hat sich der Ansatz, schnell insbesondere die Liquidität der Betriebe und Selbstständigen zu verbessern, bewährt.

Die mittel- und langfristigen Wirkungen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer beurteilen. Hierfür ist vor allem verantwortlich, dass die gesamtwirtschaftliche Lage durch weitere externe geopolitische Faktoren beeinflusst wird, die sich zu einer Polykrise summieren.

Anhang

Anhang 1: Beihilferegelungen

Tabelle 23: Kurzübersicht zu den Beihilferegelungen auf Basis des befristeten Beihilferahmens

Beihilferegelung	Beihilferechtlich zulässige Höchstgrenze*	Erforderliche Nachweise	Kombinationsmöglichkeiten	Beantragbare Corona-Wirtschaftshilfe
Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020	<ul style="list-style-type: none"> ■ max. 800.000 EUR (ÜBH I) ■ max. 1,8 Mio. EUR (ÜBH II – III Plus) ■ max. 2,3 Mio. EUR (ÜBH IV) 		Kumulierbar mit allen Beihilferegelungen.	Corona-Soforthilfen des Bundes, Überbrückungshilfen I, III – IV*, Neustarthilfeprogramme, November- und Dezemberhilfe *ÜBH II erst im Rahmen der Schlussabrechnung
Bundesregelung Fixkostenhilfe 2020	<ul style="list-style-type: none"> ■ 70 % der ungedeckten Fixkosten bis max. 3 Mio. EUR (ÜBH II) ■ 70 % der ungedeckten Fixkosten bis max. 10 Mio. EUR (ÜBH III – III Plus) ■ 70 % der ungedeckten Fixkosten bis max. 12 Mio. EUR (nur ÜBH IV) ■ Kleine und Kleinstunternehmen bis 90 % 	Nachweis ungedeckter Fixkosten im Förderzeitraum und mindestens 30% Umsatzrückgang gegenüber dem Vergleichszeitraum im Jahr 2019	Kumulierbar mit der Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 und der De-minimis-Verordnung. Kann nicht mit der Bundesregelung Novemberhilfe/Dezemberhilfe kombiniert werden.	Überbrückungshilfen II – IV, November- und Dezemberhilfe
Bundesregelung Novemberhilfe/Dezemberhilfe (Schadensausgleich)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 95 % des Schadens (keine Begrenzung) 	Nachweis eines Schadens durch Lockdown-Maßnahmen im November/Dezember 2020 (und ggf. im Frühjahr 2020)	Kumulierbar mit der Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 und der De-minimis-Verordnung.	November- und Dezemberhilfe
Allgemeine Bundesregelung Schadensausgleich, COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> ■ 95 % des Schadens (keine Begrenzung) 	Nachweis eines Schadens durch Lockdown-Maßnahmen im Förderzeitraum	Kumulierbar mit der Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 und der De-minimis-Verordnung. Kumulierbar mit der Bundesregelung Fixkostenhilfe 2020 unter bestimmten Voraussetzungen.	Überbrückungshilfen III – IV

Beihilferegelung	Beihilferechtlich zulässige Höchstgrenze*	Erforderliche Nachweise	Kombinationsmöglichkeiten	Beantragbare Corona-Wirtschaftshilfe
De-minimis-Verordnung	■ max. 200.000 EUR in 3 Steuerjahren		kumulierbar mit allen Beihilferegelungen	Überbrückungshilfen I – IV, November- und Dezemberhilfe
<p>* Gilt pro Unternehmen bzw. Unternehmensverbund programmübergreifend für alle in Anspruch genommenen Corona-Hilfsprogramme zusammen. Für detaillierte Angaben zu den Beihilferegelungen siehe Überbrückungshilfe Unternehmen - Beihilferegelungen. Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG.</p>				

Anhang 2: Prozessdarstellungen der Programmlinien

Als separates Dokument beigelegt.

Anhang 3: Leitfaden für Umfeldinterviews

Auswirkungen der Corona-Pandemie und der Einschränkungen

- Welche unmittelbaren und/oder langfristigen Auswirkungen der Pandemie und der damit einhergehenden Einschränkungen ließen sich in Ihren Branchen oder in von Ihnen vertretenen Unternehmen beobachten?
- War(en) die Branche(n) von direkten Schließungsanordnungen betroffen?
- Wie veränderte sich das Investitionsverhalten?

Einschätzungen zum Maßnahmenaufbau und zu den Prozessen

- Waren die Programme und Instrumente gut geeignet, um den Bedarf der betroffenen Unternehmen zu adressieren? Genauer gesagt, wie haben die Programme *Soforthilfe*, *Überbrückungshilfen*, *Neustarthilfe*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen* und *Härtefallhilfen* den Bedarf der betroffenen Unternehmen adressiert?
- Wie waren Ihre Erfahrungen mit dem Prozess? Wie bewerten Sie den Prozess der schnellen Auszahlung, Abschlagszahlung und späteren Prüfung und Bescheidung?
- Sind Ihnen besondere Herausforderungen im Antrags- und Auszahlungsverfahren bekannt? Wie bewerten sie die Antragstellung durch prüfende Dritte?
- Die Hilfen wurden im Zeitverlauf mehrmals angepasst bzw. ergänzt, wie wurden diese Änderungen wahrgenommen? Wurde die Passfähigkeit erhöht?
- Welche Elemente der Programmlinien haben sich Ihrer Meinung nach als besonders erfolgreich erwiesen?
- Welche Elemente könnten bei zukünftigen Programmen besser berücksichtigt werden?

Wirkungsmechanismen und Zielerreichung

- Welche Zielsetzungen standen aus Ihrer Sicht hinter den verschiedenen Maßnahmen zur Unterstützung von betroffenen Unternehmen als Reaktion auf die Corona-Krise?
- Welche kurzfristigen und langfristigen Auswirkungen wurden von diesen Maßnahmen auf die betroffenen Unternehmen und die Gesamtwirtschaft erwartet?
- Welche beobachtbaren Auswirkungen hatten die Maßnahmen auf die betroffenen Unternehmen?
- Wie bewerten Sie die Zielerreichung der Programmlinie der jeweiligen Corona-Wirtschaftshilfen und ihre weiterführenden Effekte auf die Unternehmen aus?
- Wie angemessen wirkten die Instrumente bei der Kompensation kurzfristiger Einschränkungen der Unternehmensaktivitäten und Einnahmeausfälle?
- Wurden die besonders betroffenen Sektoren und Unternehmen erreicht?
- Welche unerwarteten Entwicklungen oder Herausforderungen sind im Zusammenhang mit der Umsetzung dieser Maßnahmen aufgetreten?

Wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Umfeld

- Inwieweit haben andere negativ hemmende Faktoren des wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Umfelds die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Unterstützung der betroffenen Unternehmen als Reaktion auf die Coronakrise beeinflusst?
- Wie ordnen Sie die Unternehmenshilfen des Bundes in die Maßnahmenpakete von Bund und Ländern ein? Welche Rolle spielten sie im Vergleich zum *Kurzarbeitergeld* und den *Kreditprogrammen*?

Anhang 4: Ergebnisse der Befragung der Zuschussempfängerinnen und -empfänger

Im Zuge der Evaluation der Corona-Wirtschaftshilfen wurde eine Befragung unter Zuschussempfängerinnen und -empfängern der fünf Programmlinien durchgeführt. Ziel der Befragung war es, einen Einblick in die Perspektive der Zuschussempfängerinnen und -empfängern auf unterschiedliche Aspekte der Corona-Wirtschaftshilfen zu erhalten. Dazu zählen folgende Bewertungen:

- Umsetzung der unterschiedlichen Programmlinien
- Wirkungen der Zuschüsse
- Antragstellung und Schluss- bzw. Endabrechnung

Für die Befragung wurden insgesamt 28.423 (Solo-)Selbstständige und Unternehmen per Zufallsstichprobe, die sich aus einer anteiligen Zusammensetzung der Größe einer Programmlinie und der Größe der Unternehmen, die diese Programmlinie in Anspruch nahmen, angeschrieben. Gemäß Dokumentation des externen Dienstleisters der digitalen Verfahrensplattform hatte jede/r dieser (Solo-)Selbstständige und Unternehmen mindestens einen Zuschuss aus den folgenden drei Programmlinien erhalten: *Überbrückungshilfen*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen* oder *Neustarthilfen*.¹⁴⁸ Aufgrund der dezentralen Umsetzung und Datenhaltung der *Soforthilfen* und der aus Datenschutzgründen bereits gelöschten Daten zu den *Härtefallhilfen* konnten diese Zuschussempfängerinnen und -empfänger nicht explizit angeschrieben werden.

Die Befragung wurde im Zeitraum vom 28.06.2024 bis zum 26.07.2024 durchgeführt. In diesem Zeitraum vervollständigten **1.160 Personen** die Befragung, was einer Rücklaufquote von **4,08 Prozent** entspricht. Von den 1.160 Personen gaben 750 Personen (65 Prozent) an, solo-selbstständig zu sein, 410 Personen (35 Prozent) gaben an, die Befragung für ein Unternehmen auszufüllen. Von diesen Personen erhielten mit 73 Prozent die meisten Personen *Soforthilfen*, gefolgt von 68 Prozent *Überbrückungshilfen*. *Neustarthilfen* und *außerordentliche Wirtschaftshilfen* erhielten jeweils 42 Prozent der Personen, *Härtefallhilfen* lediglich zwei Prozent.¹⁴⁹

Darüber hinaus sind auf den Folgeseiten unterschiedliche Basisinformationen zu Soloselbstständigen und Unternehmen zu finden, die die Befragung vervollständigt haben:

- Zugehörigkeit nach Bundesland
- Zugehörigkeit nach Branche
- Mitarbeiterzahl zum Zeitpunkt der Antragstellung
- Ausmaß der negativen wirtschaftlichen Beeinflussung durch die Covid-19-Pandemie
- Antragstellung: direkt oder mittels eines prüfenden Dritten (im Falle von außerordentlichen Wirtschaftshilfen und *Neustarthilfen*)

Inhaltlich wurde die Befragung in vier Themenbereiche untergliedert:

- Allgemeine Fragen
- Durchführung
- Wirkung

¹⁴⁸ Die Verteilung der 28.423 (Solo-)Selbstständigen und Unternehmen wurde prozentual zur Anzahl der (teil)ausgezählten Anträge je Programmlinie vorgenommen: 45 Prozent *Überbrückungshilfen*, 30 Prozent *außerordentliche Wirtschaftshilfen* und 25 Prozent *Neustarthilfen*.

¹⁴⁹ Mehrfachangaben waren möglich, da Soloselbstständige und Unternehmen teilweise in unterschiedlichen Programmlinien förderberechtigt waren. Die hohe Zahl an Rückmeldungen für die *Soforthilfen* ist damit zu begründen, dass systemseitig gefiltert werden konnte, welche im Zuge von *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* geförderten Unternehmen ebenfalls *Soforthilfen* erhalten hatten. Dieser Filter wurde aktiviert, um auch eine hohe Zahl an Rückmeldungen für die *Soforthilfen* zu erhalten.

■ Antragstellung & Schlussabrechnung

Die Fragen wurden für die drei Programmlinien *Überbrückungshilfen*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* gleichermaßen gestellt. Bei den beiden letztgenannten Programmlinien wurden Fragen für die Direktantragstellung ergänzt. Wurde dies ausgewählt, erhielten die Befragten andere Fragen als diejenigen, die ihre Hilfen über prüfende Dritte beantragten.

Für die *Soforthilfen* wurden die Fragebereiche Durchführung und Wirkung aufgeführt. Aufgrund der unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Umsetzung in den Ländern wurde darauf verzichtet, die Antragstellung und Schlussabrechnung bzw. Rückmeldeverfahren bewerten zu lassen.

Die nachfolgenden Abbildungen stellen teilweise die Antworten je Hilfe dar, teilweise werden diese kombiniert und gesamthaft abgebildet.

Allgemeine Angaben

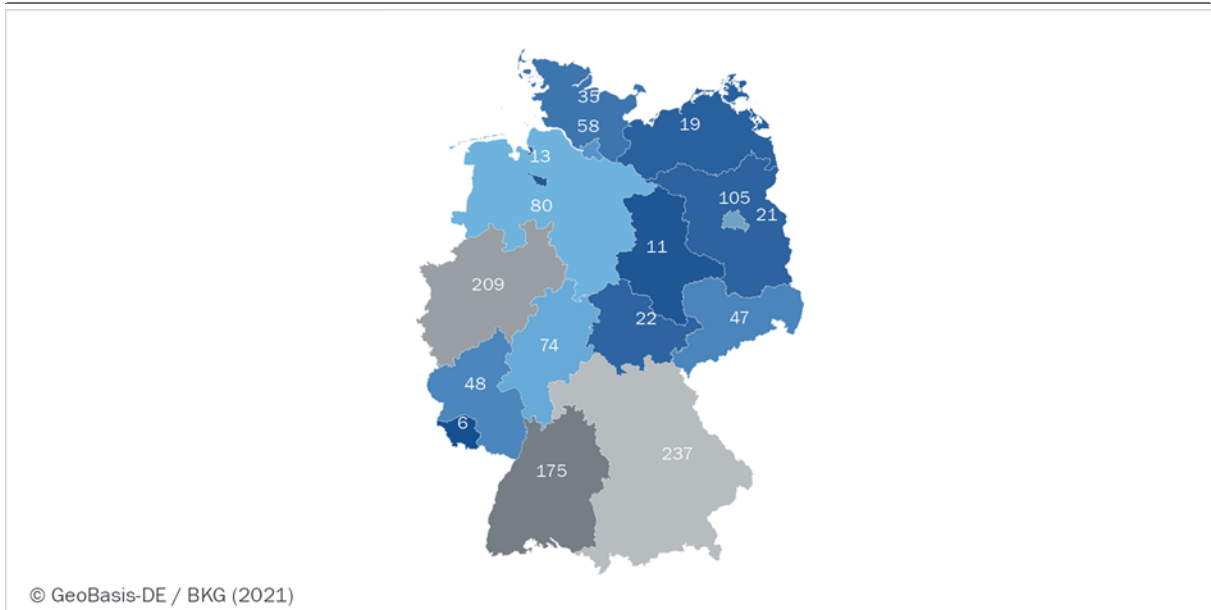
Der erste Teil der Befragung befasste sich mit allgemeinen Fragen.

Zunächst zeigt Abbildung 60 aus welchen Ländern die Teilnehmenden der Befragung stammten. Werden die Länder nach der Anzahl der Anträge je Hilfe sortiert, zeigt sich ein ähnliches Bild: Das Land mit den meisten Anträgen der *Überbrückungshilfen*¹⁵⁰ ist Nordrhein-Westfalen, gefolgt von Bayern. An der Befragung nahmen jedoch ca. 30 Personen mehr aus Bayern als aus Nordrhein-Westfalen teil. Ein deutlicher Unterschied zeigt sich beim Land Brandenburg: Hier ist die Anzahl der Teilnehmenden im Verhältnis zur Position bei der Anzahl der Anträge deutlich höher (Platz 12 bei der Anzahl der Anträge, Platz 4 bei der Befragung). Weitere deutliche Unterschiede gibt es nicht. Dies zeigt, dass die Verteilung der Teilnehmenden, bis auf wenige Ausnahmen, nahezu der Zufallsstichprobe entspricht.

Insgesamt nahmen 1.160 angeschriebene Personen an der Befragung teil (35 Prozent Unternehmen, 65 Prozent Soloselbstständige). In den nachfolgenden Abbildungen wurden diese Antworten differenziert nach den Programmlinien aufgeteilt. Im Vergleich zu Abbildung 11, Abbildung 19 und Abbildung 27 zeigen sich Parallelen. Die Anzahl Soloselbstständige, die die drei Programmlinien beantragten, überstieg die Anzahl der Unternehmen deutlich.

¹⁵⁰ Für diese Frage wird der Vergleich mit den *Überbrückungshilfen* aufgezeigt, da sie die Programmlinie mit der höchsten Anzahl Anträge ist.

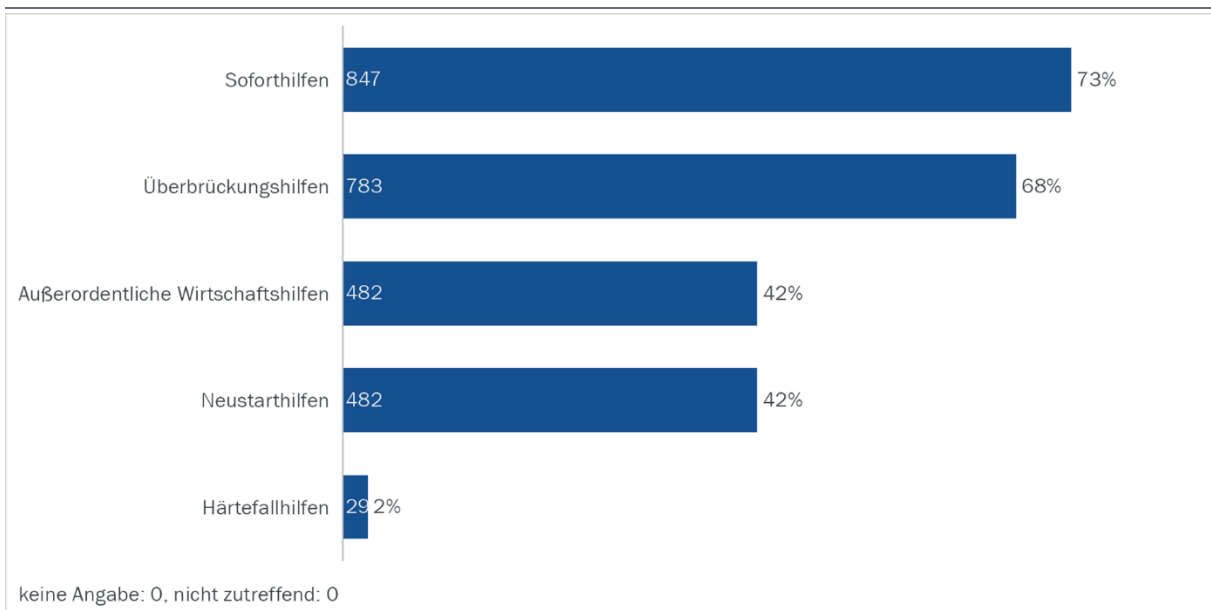
Abbildung 60: Frage „In welchem Bundesland ist Ihr Unternehmen (bzw. Selbstständigkeit) ansässig?“
Anteil der Nennungen in absoluten Zahlen (n = 1.160)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Jeweils mehr als zwei Drittel der an der Befragung teilnehmenden Soloselbstständigen und Unternehmen haben *Soforthilfen* und *Überbrückungshilfen*, jeweils 42 Prozent der Befragten *außerordentliche Wirtschaftshilfen* oder *Neustarthilfen* beantragt und erhalten (siehe Abbildung 61).

Abbildung 61: Frage „Bitte wählen Sie alle Förderprogramme aus, die Ihr Unternehmen erhalten hat.“
Anteil der Nennungen in absoluten Zahlen und in Prozent (n=1.160, Mehrfachantworten möglich)

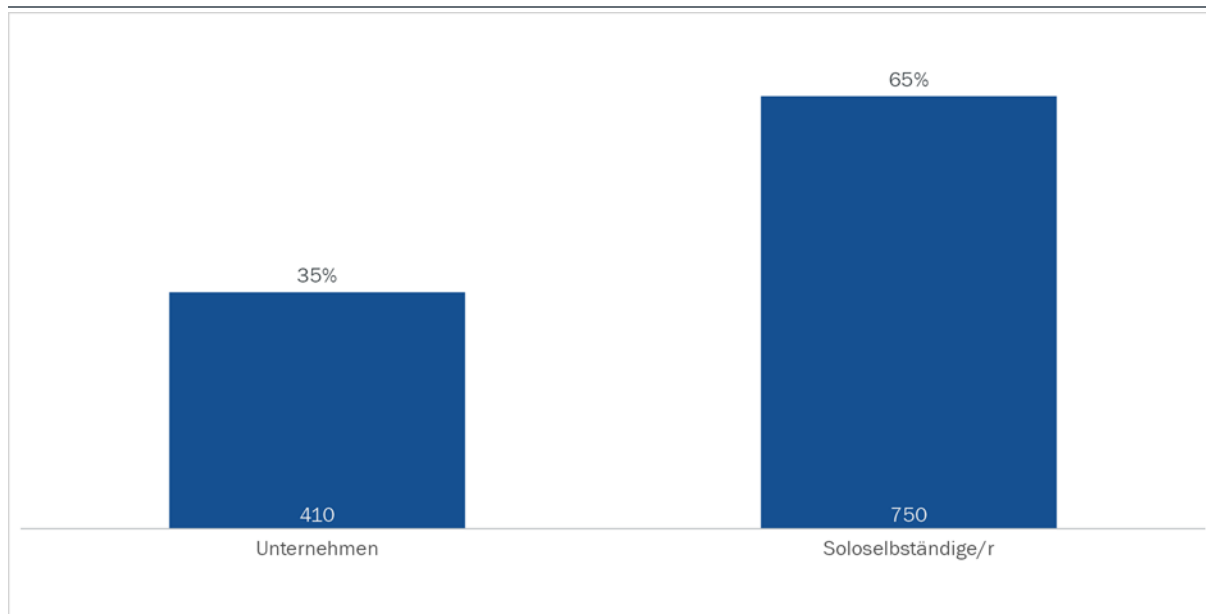


Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Die Teilnehmenden der Befragung differenzieren sich in Soloselbstständige und kleine und mittlere Unternehmen.

Abbildung 62: Frage „In welcher Funktion beantworten Sie diese Fragen?“

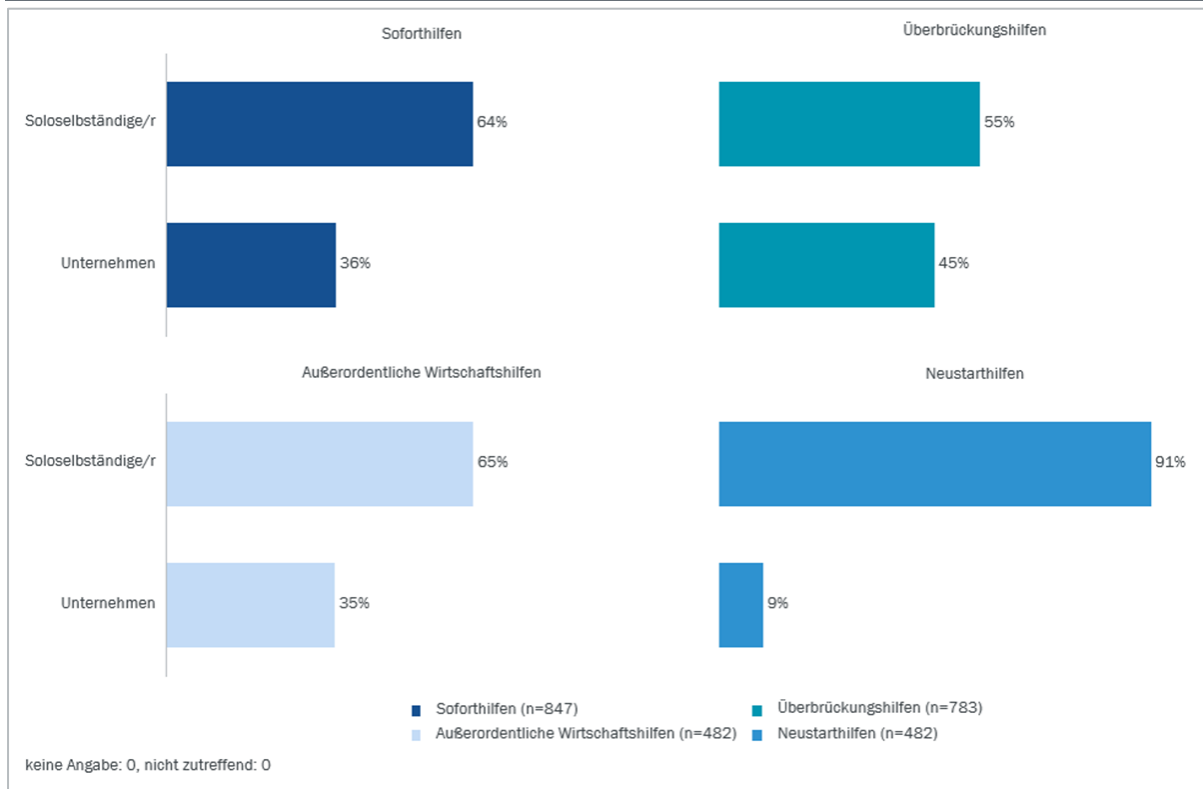
Anteil der Nennungen in absoluten Zahlen und in Prozent (n=1.160)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

**Abbildung 63: Frage „In welcher Funktion beantworten Sie diese Fragen differenziert nach Programm-
linie?“**

Anteil der Nennungen in Prozent (n = siehe Angaben unterhalb je Programmlinie)

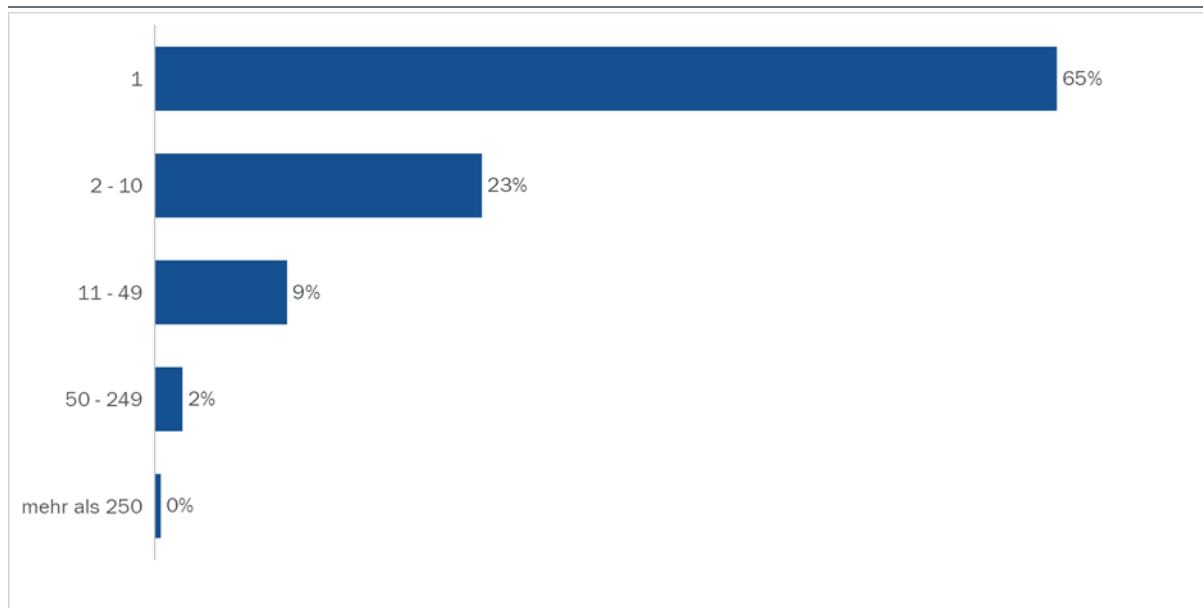


Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Die nachfolgende Abbildung 64 gibt einen Überblick zur Unternehmensgröße.

Abbildung 64: Frage „Wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Vollzeitäquivalente) beschäftigte Ihr Unternehmen zum Zeitpunkt der Antragstellung auf Corona-Wirtschaftshilfen?“

Anteil der Nennungen in absoluten Zahlen und in Prozent (n=1.160)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

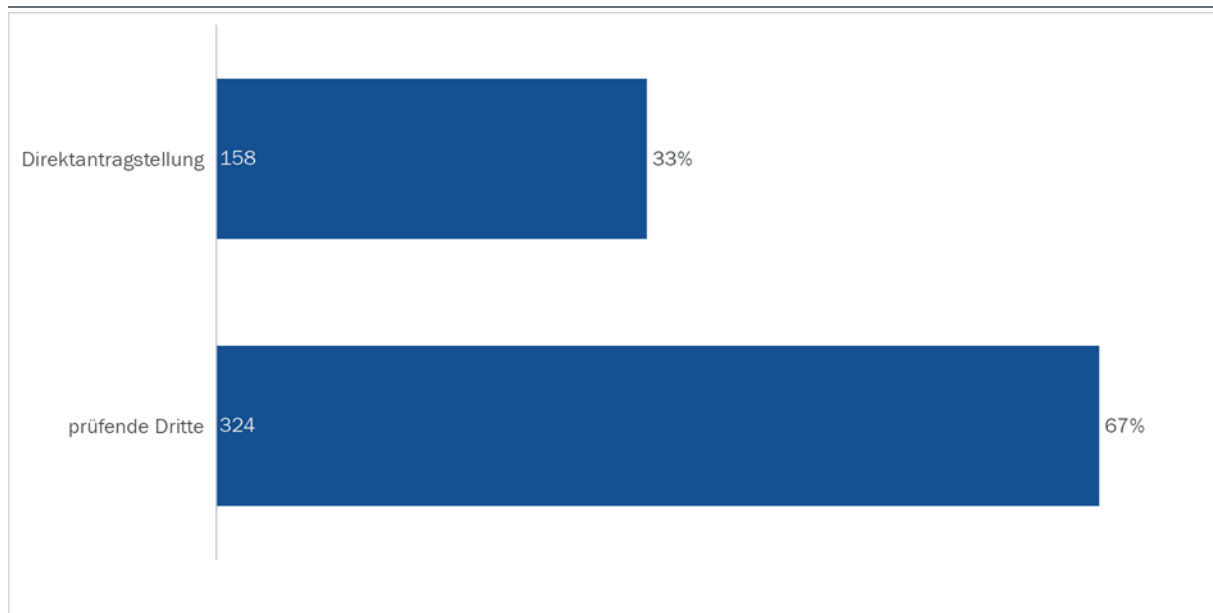
Die Differenzierung der Unternehmensgrößen erfolgte nach den Größenordnungen der KMU. Ein wesentlicher Teil der Unternehmen, die eine oder mehrere Wirtschaftshilfen in Anspruch nahmen, waren Kleinstunternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten, neun Prozent hatten zwischen elf und 49 Beschäftigte. Große Unternehmen hingegen waren mit zwei Prozent deutlich weniger auf Hilfen angewiesen bzw. beantragten deutlich weniger eine der Programmlinien.

Bei den Programmlinien *außerordentliche Wirtschaftshilfe* und *Neustarthilfen* konnten Antragstellende unter bestimmten Bedingungen auch einen Direktantrag stellen. Die Fragen für diese Gruppe an Teilnehmenden unterscheiden sich leicht von den Fragen, die Unternehmen mit prüfenden Dritten beantworten sollten. Die Direktantragstellung war insbesondere bei den *Neustarthilfen* mit 72 Prozent die häufigere Wahl. Bei den *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* wurden hingegen rund 33 Prozent der Anträge direkt gestellt.

Hintergrund der eher geringen Anzahl Direktanträge liegt in den Bedingungen, unter welchen die Förderprogramme *November-* bzw. *Dezemberhilfen* direkt beantragt werden durften: Betroffene Unternehmen durften vorher keine *Überbrückungshilfen* erhalten haben, sprich: sie hatten noch keine Hilfen mithilfe eines prüfenden Dritten beantragt. Sobald dies der Fall war, mussten Unternehmen einen prüfenden Dritten, unabhängig von der beantragten Fördersumme, einbinden. Unternehmen, die noch keinen prüfenden Dritten hatten und maximal 5.000 Euro je Monat beantragten, durften ihren Antrag direkt stellen. Wurde eine höhere Fördersumme beantragt, musste auch hier ein prüfender Dritter beauftragt werden.

Abbildung 65: Frage „Haben Sie Ihren Antrag für die außerordentlichen Wirtschaftshilfen direkt oder über einen prüfenden Dritten gestellt?“

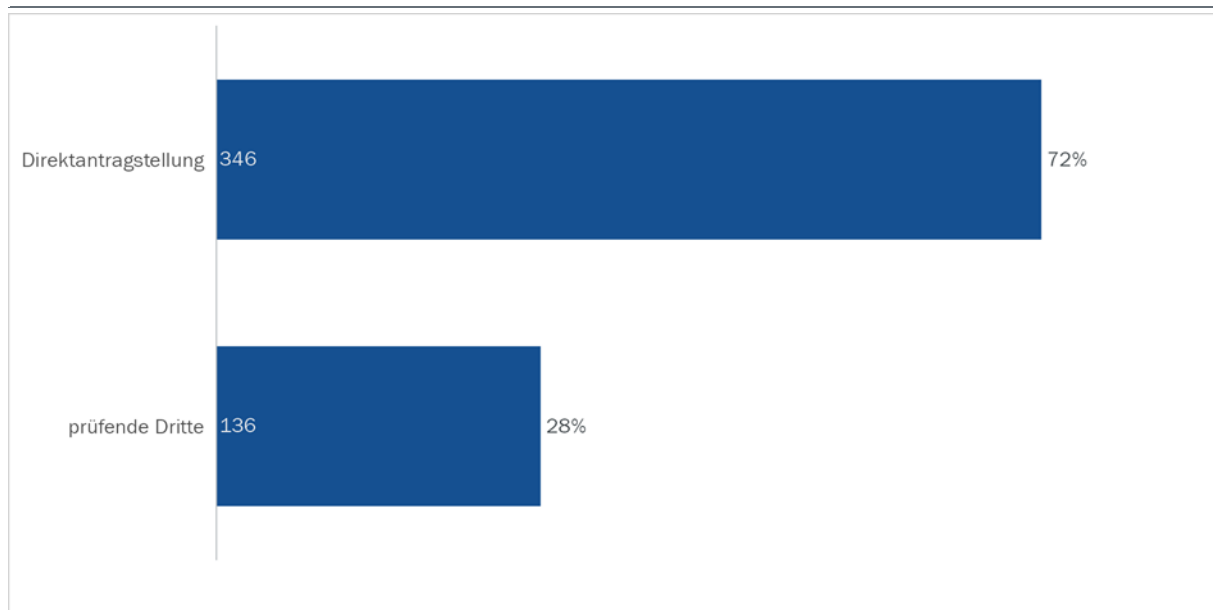
Anteil der Nennungen in absoluten Zahlen und in Prozent (n=482)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Abbildung 66: Frage „Haben Sie Ihren Antrag für die *Neustarthilfen* direkt oder über einen prüfenden Dritten gestellt?“

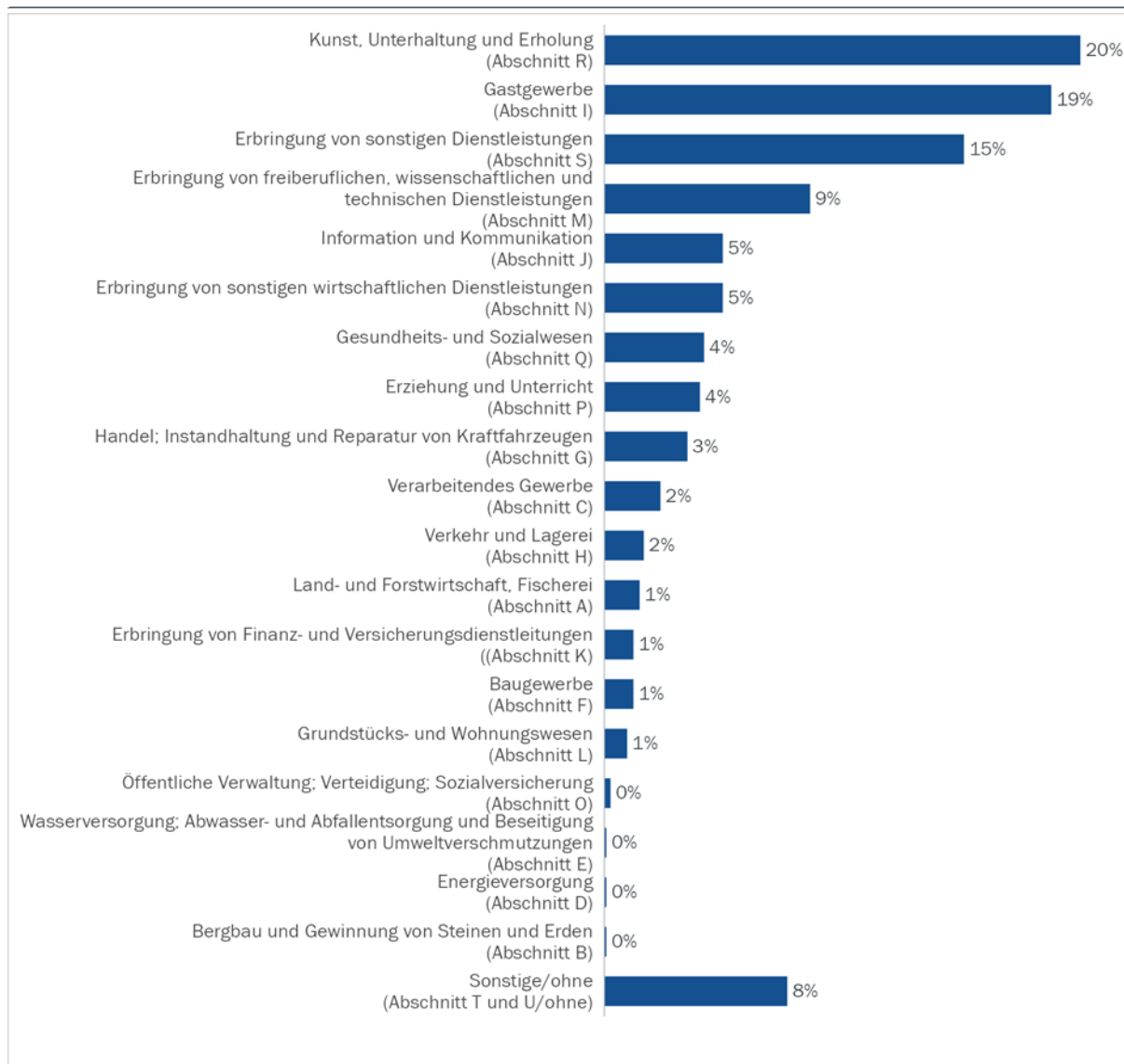
Anteil der Nennungen in absoluten Zahlen und in Prozent (n=482)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Abbildung 67: Frage „In welcher Branche ist Ihr Unternehmen primär aktiv?“

Anteil der Nennungen in Prozent (n = 1.160)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

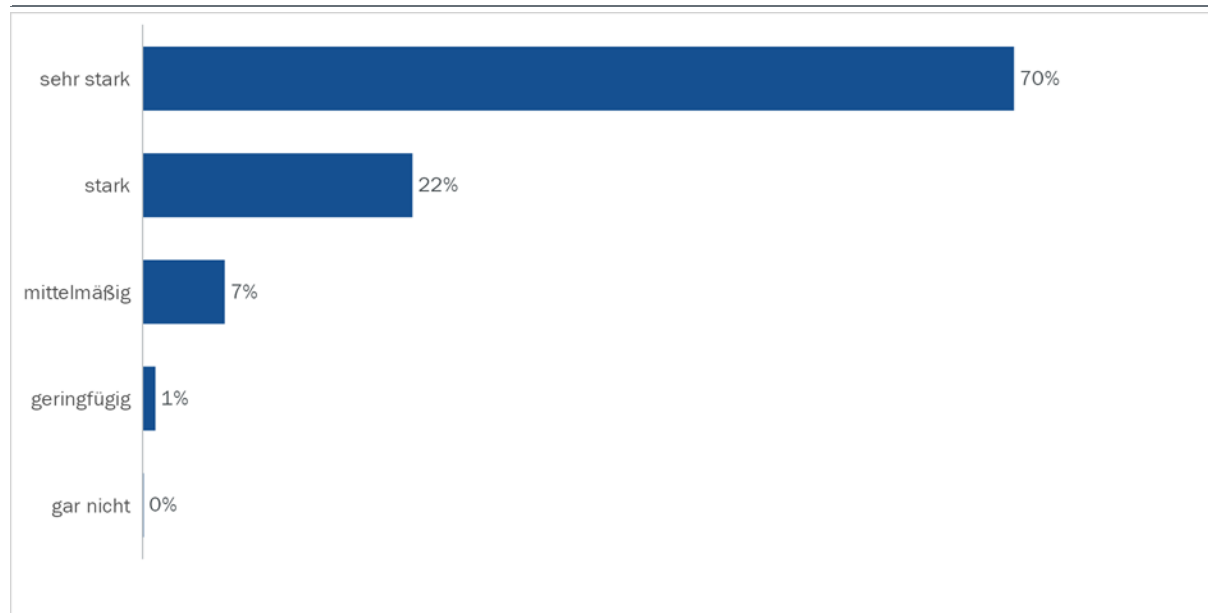
Die abgebildete Reihenfolge der Branchenzugehörigkeit in Abbildung 67 unterscheidet sich erneut leicht zur tatsächlich in Anspruch genommener *Überbrückungshilfen* (vgl. Abbildung 12). Während an der Befragung insbesondere Personen aus Kunst, Unterhaltung und Erholung teilnahmen, war die mit den *Überbrückungshilfen* am stärksten unterstützte Branche das Gastgewerbe.

Nachfolgend zu den allgemeinen Angaben, wurden die Teilnehmenden gefragt, in welchem Ausmaß sie von der Pandemie wirtschaftlich betroffen waren. 70 Prozent antworteten mit „sehr stark“. Differenziert nach Programmlinie zeigt sich, dass insbesondere Unternehmen und Solo-selbstständige, die die außerordentliche Wirtschaftshilfe erhielten, sich als am stärksten betroffen identifizierten (83 Prozent). Lediglich ein Prozent empfand nur eine geringfügige Beeinflussung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit durch die Covid-19-Pandemie. Während in Abbildung 68 die

Teilnehmenden jeweils einmal gezählt wurden, wurden für die Auswertung nach Programmlinien auch Mehrfachantworten berücksichtigt. Dies führt zu den geringen Unterschieden im prozentualen Mittelwert der Bewertung (vgl. Abbildung 69).

Abbildung 68: Frage „In welchem Ausmaß wurde Ihr Unternehmen durch die Covid-19-Pandemie in der wirtschaftlichen Tätigkeit unmittelbar negativ beeinflusst?“

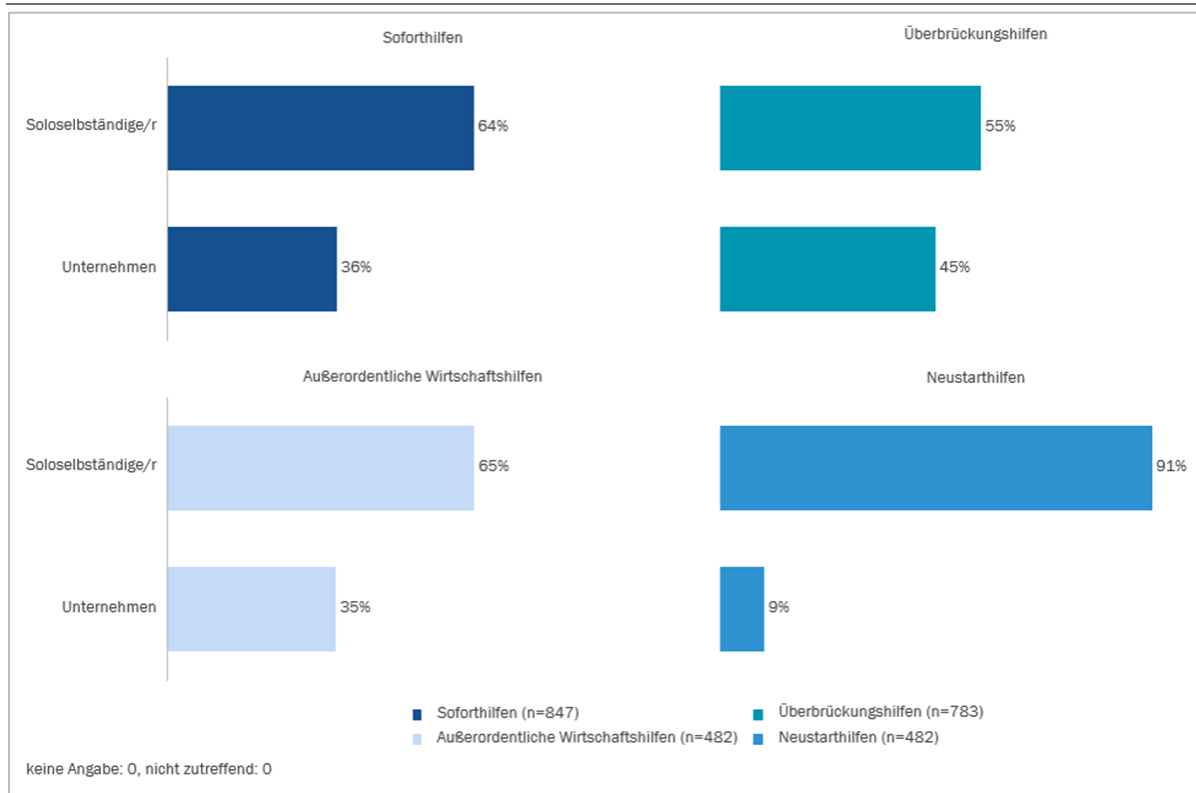
Anteil der Nennungen in Prozent (n=1.160)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Abbildung 69: Frage „In welchem Ausmaß wurde Ihr Unternehmen durch die Covid-19-Pandemie in der wirtschaftlichen Tätigkeit unmittelbar negativ beeinflusst differenziert nach Programmlinie?“

Anteil der Nennungen in Prozent (n = siehe Angaben unterhalb je Programmlinie)

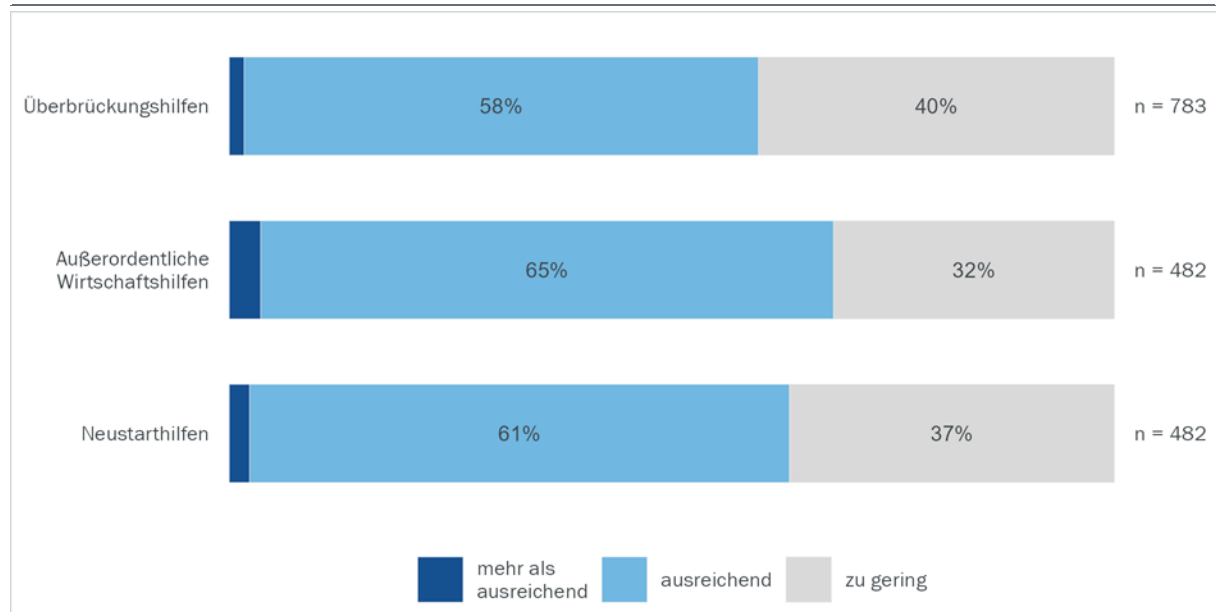


Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Als weitere übergreifende Einschätzung waren die Teilnehmenden aufgefordert anzugeben, wie sie die Höhe des jeweiligen Zuschusses bewerten (vgl. Abbildung 70). Bei *Überbrückungshilfen*, *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* gaben zwischen 58 und 65 % der Teilnehmenden an, dass die Höhe des Zuschusses ausreichend war.

Abbildung 70: Frage „Die Höhe des Zuschusses der Wirtschaftshilfen war für mein Unternehmen ...“

Anteil der Nennungen in Prozent (n = siehe Angaben je Programmlinie am Ende jedes Balkens)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Durchführung

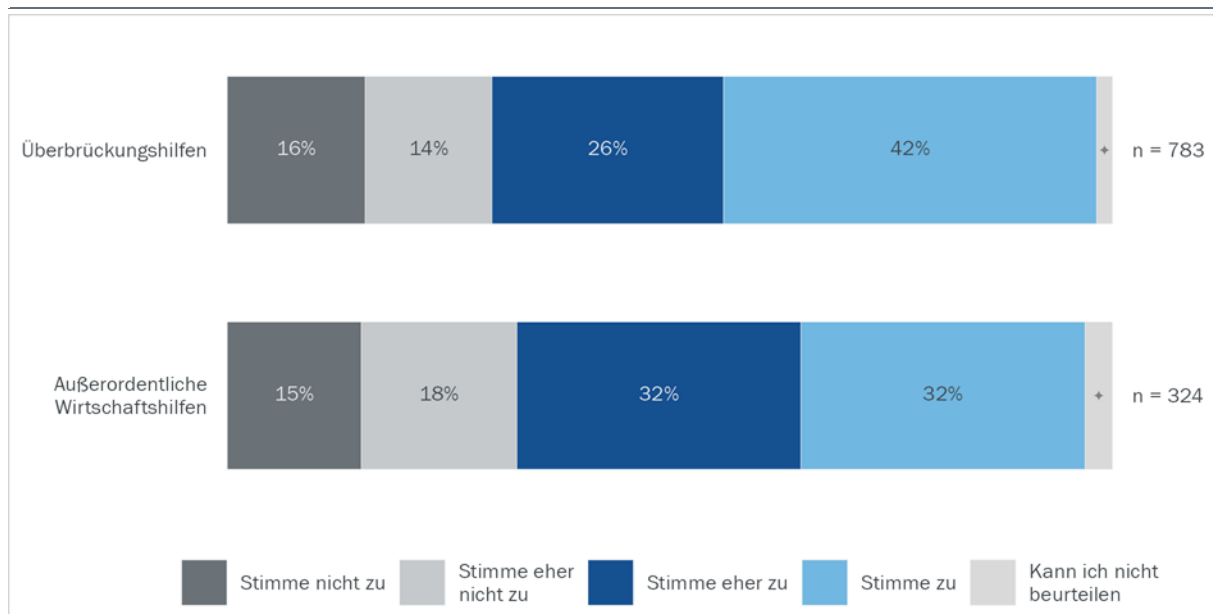
Das erste inhaltliche Kapitel der Befragung befasste sich mit der Einschätzung zur Durchführung der Programme. Hier wurde sowohl in den Fragen als auch in der Darstellung der Abbildungen differenziert nach Anträgen, die durch prüfende Dritte bzw. direkt gestellt wurden, unterschieden. Zumeist sollten die Teilnehmenden der Befragung mithilfe einer fünfstufigen Likert-Skala („stimmen (eher) zu“, über „stimmen (eher) nicht zu“ hin zu „kann ich nicht beurteilen“) eine Einschätzung zu verschiedenen Fragen liefern. Die Einschätzung sollte zum Zeitraum zwischen Antragstellung und dem Erhalt der Abschlagszahlung sowie zur Erleichterung der inhaltlichen und zeitlichen Entlastung durch den prüfenden Dritten erfolgen.

Prüfende Dritte

Die nachfolgenden Abbildungen konzentrieren sich zunächst auf die Bewertung von Unternehmen, die *Überbrückungshilfen* und *außerordentliche Wirtschaftshilfen* erhielten, und die durch einen prüfenden Dritten beantragt wurden. Hier gab es Abschlagszahlungen, ehe die vollständige Fördersumme ausgezahlt wurde.

Abbildung 71: Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zur Durchführung der *Überbrückungshilfen* zu: Der Zeitraum zwischen Antragstellung (Absenden des Antrags) und dem Erhalt der Abschlagszahlung war der Situation angemessen.“

Anteil der Nennungen in Prozent (n = siehe Angaben je Programmlinie am Ende jedes Balkens)

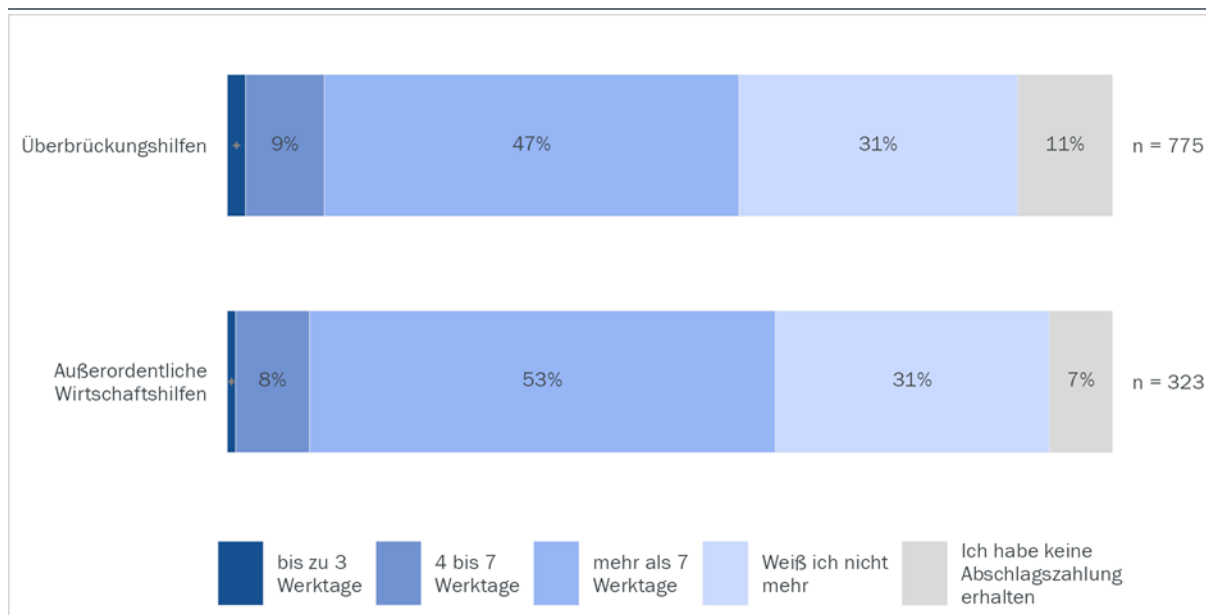


Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Ein deutlich höherer Anteil der Unternehmen, die ihren Antrag für die *Überbrückungshilfen* und *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* stellen ließen, hielten den Zeitraum zwischen Versand der Antragstellung und dem Erhalt der Abschlagszahlung für angemessen. So waren dies bei den *Überbrückungshilfen* 68 Prozent und bei den *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* 64 Prozent. 14 Prozent (*Überbrückungshilfen*) bzw. elf Prozent (*außerordentliche Wirtschaftshilfen*) geben an, innerhalb von sieben Werktagen ihre Abschlagszahlung erhalten zu haben.

Abbildung 72: Frage „Wie lange dauerte es nach Einreichung des Antrags bis zum Eingang der Abschlagszahlung? (prüfende Dritte)“

Anteil der Nennungen in Prozent (n = siehe Angaben je Programmlinie am Ende jedes Balkens)

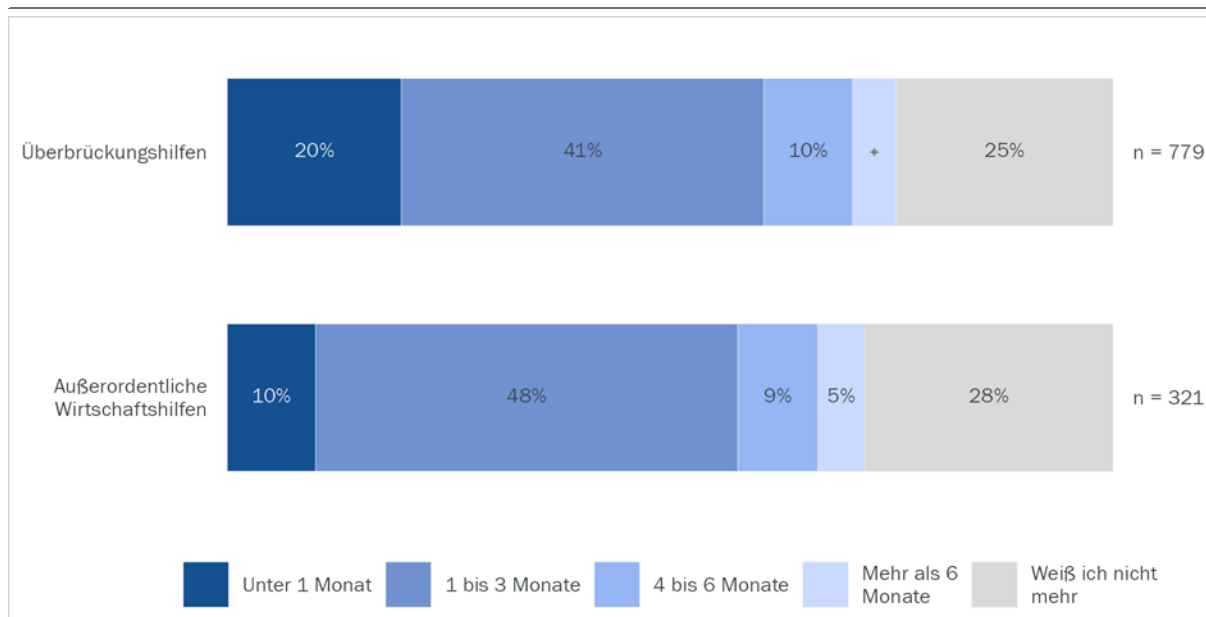


Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Die nachfolgende Abbildung stellt ergänzend den Zeitraum bis zum Eingang der Fördersumme dar. Ein wesentlicher Teil der Fördersumme wurde zwischen einem und drei Monaten ausgezahlt (41 Prozent bei den *Überbrückungshilfen*, 48 Prozent bei den *außerordentlichen Wirtschaftshilfen*). Weitere 20 Prozent (*Überbrückungshilfen*) bzw. zehn Prozent (*außerordentliche Wirtschaftshilfen*) erhielten ihre Fördersumme in unter einem Monat, zehn bzw. neun Prozent erhielten die Fördersumme in einem Zeitraum von etwa vier bis sechs Monaten.

**Abbildung 73: Frage „Wie lange dauerte es nach Einreichung des Antrags bis zum Eingang der Förder-
summe? (Prüfende Dritte)“**

Anteil der Nennungen in Prozent (n = siehe Angaben je Programmlinie am Ende jedes Balkens)

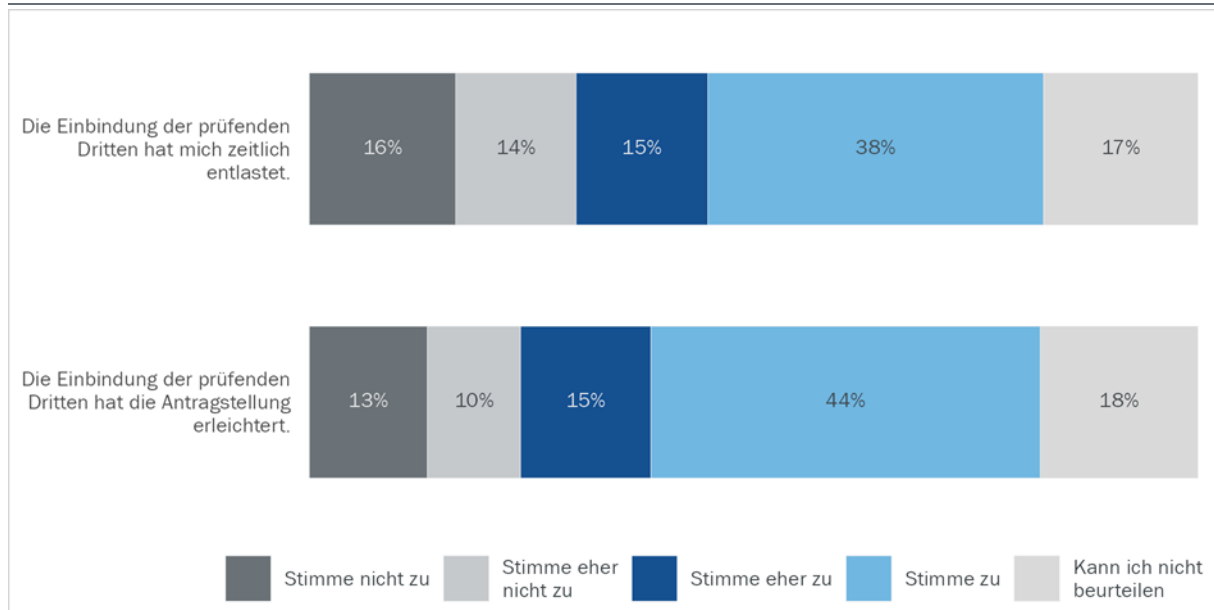


Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Die Befragten, die *Überbrückungshilfen*, *außerordentliche Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* mithilfe eines prüfenden Dritten beantragten, sollten darüber hinaus bewerten, ob der/die prüfende Dritte sie sowohl zeitlich entlastete und damit die Antragsstellung erleichterte. In allen drei Wirtschaftshilfen war dies der Fall. So stimmten bei den *Überbrückungshilfen* 53 bzw. 59 Prozent der Befragten zu, dass die prüfenden Dritten sie zeitlich entlasteten und die Antragstellung erleichterten. Bei den *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* waren dies 74 bzw. 78 Prozent und bei den *Neustarthilfen* 76 bzw. 79 Prozent.

Abbildung 74: Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zur Durchführung der Überbrückungshilfen zu:“

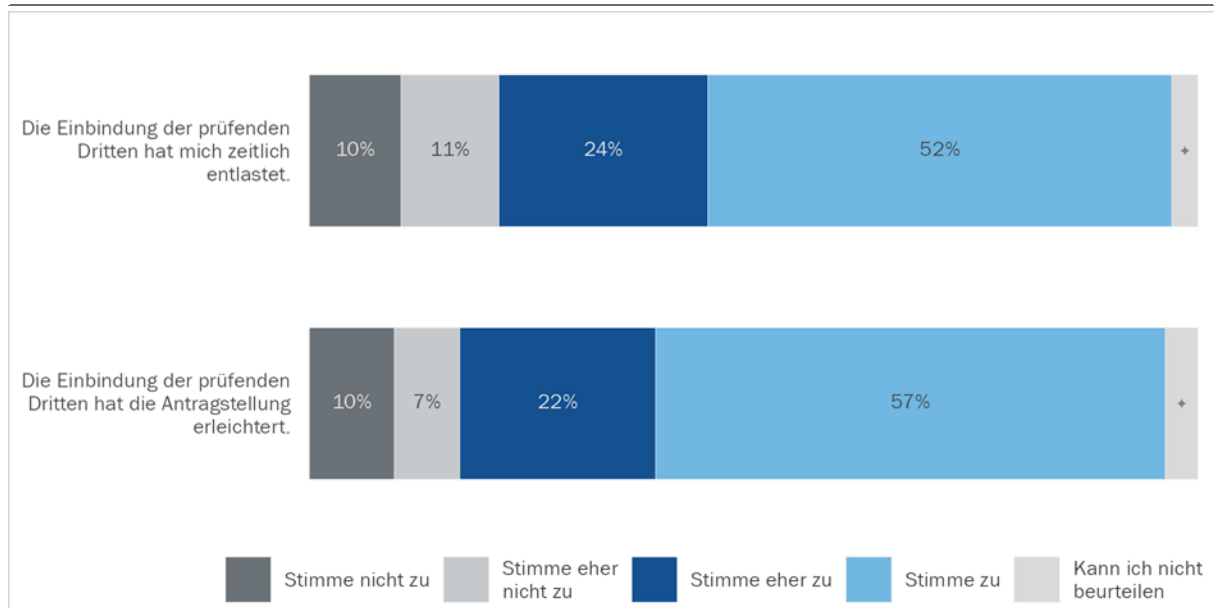
Anteil der Nennungen in Prozent (n=783)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Abbildung 75: Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zur Einbindung der prüfenden Dritten im Rahmen der Neustarthilfen zu:“

Anteil der Nennungen in Prozent (n=482)

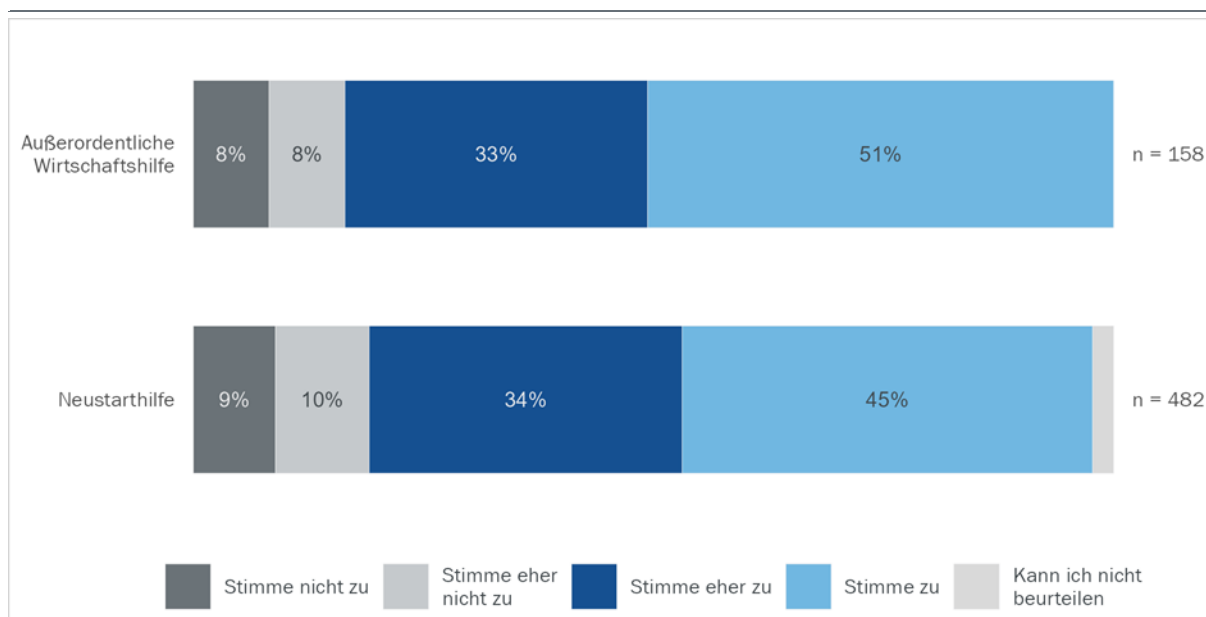


Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Direktantragstellung

Für die *außerordentlichen Wirtschaftshilfen* und *Neustarthilfen* waren in der Direktantragsstellung keine Abschlagszahlungen vorgesehen. So wurde bei diesen Hilfen nach der Angemessenheit des Zeitraums zwischen Antragstellung und Auszahlung der Fördersumme gefragt. Gut zwei Drittel der Teilnehmenden bewerteten den Zeitraum als angemessen. Knapp 20 Prozent je Programmlinie hingegen hielten den Zeitraum für nicht bzw. eher nicht angemessen.

Abbildung 76: Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zur Durchführung zu: Der Zeitraum zwischen Antragstellung (Absenden des Antrags) und dem Erhalt des Zuschusses war der Situation angemessen. (Direktantragstellung)“: Nennungen in Prozent (n = siehe Angaben je Programmlinie am Ende jedes Balkens)

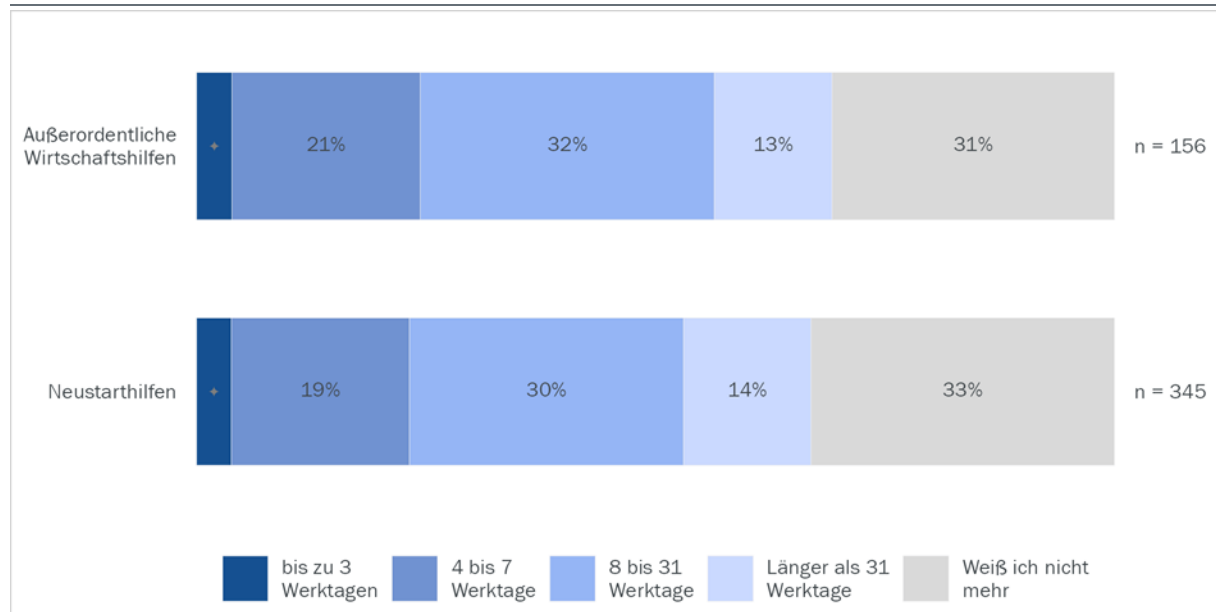


Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Gut 20 Prozent der Befragten erhielten ihren Zuschuss in bis zu sieben Werktagen, weitere 30 Prozent gaben an, den Zuschuss zwischen acht und 31 Werktagen erhalten zu haben. 13 bzw. 14 Prozent gaben an, länger als 31 Werktage auf den Zuschuss gewartet zu haben. Ein Drittel der Befragten beantworteten diese Frage mit „Kann ich nicht beurteilen“.

**Abbildung 77: Frage „Wie lange dauerte es nach Einreichung des Antrags bis zum Eingang der Förder-
summe?“**

Anteil der Nennungen in Prozent (n = siehe Angaben je Programmlinie am Ende jedes Balkens)

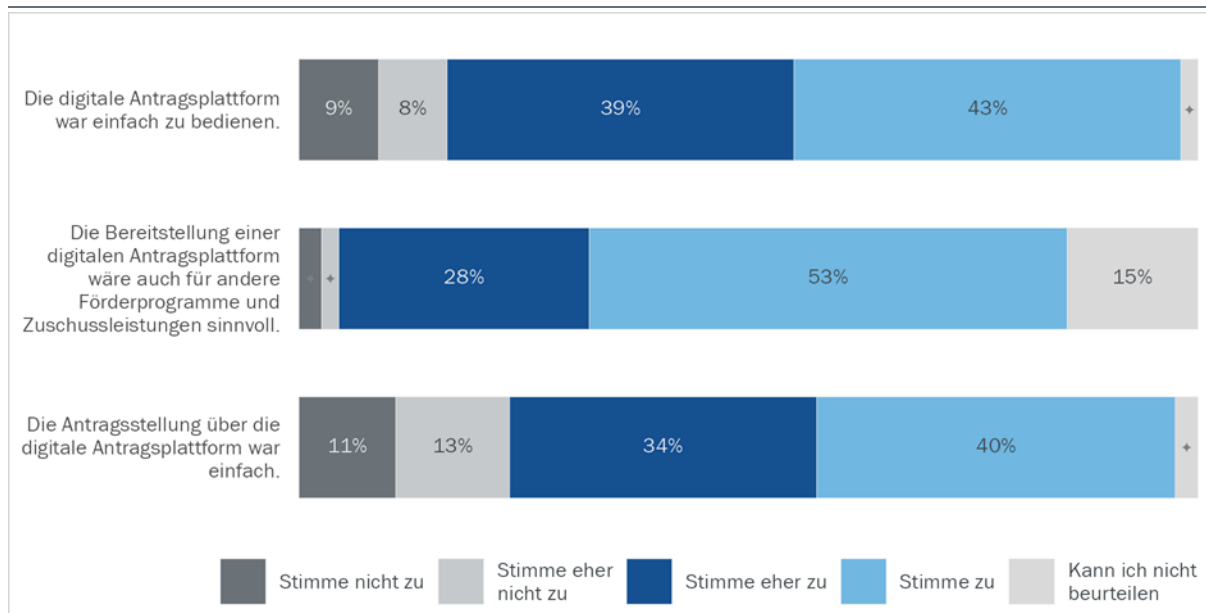


Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Zudem wurden die Direktantragstellenden beider Programmlinien über Handhabung und Nutzbarkeit der Verfahrensplattform befragt. Als weitere Frage sollten die Direktantragstellenden bewerten, ob sie eine solche oder ähnliche Plattform auch für andere Zuschuss- bzw. Förderprogramme wünschten.

Abbildung 78: Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zur Durchführung der außerordentlichen Wirtschaftshilfen (November-/Dezemberhilfen) zu:“

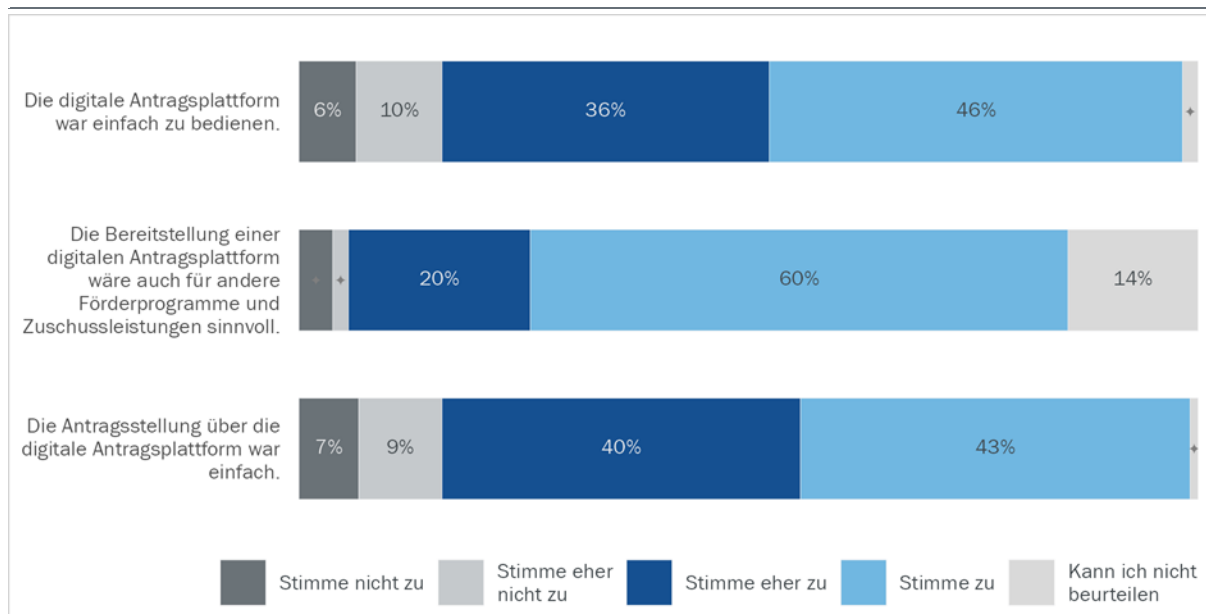
Anteil der Nennungen in Prozent (n = 158 je Frage)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Abbildung 79: Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zur Durchführung der Neustarthilfe(n) zu:“

Anteil der Nennungen in Prozent (n = 346 je Frage)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Wirkung

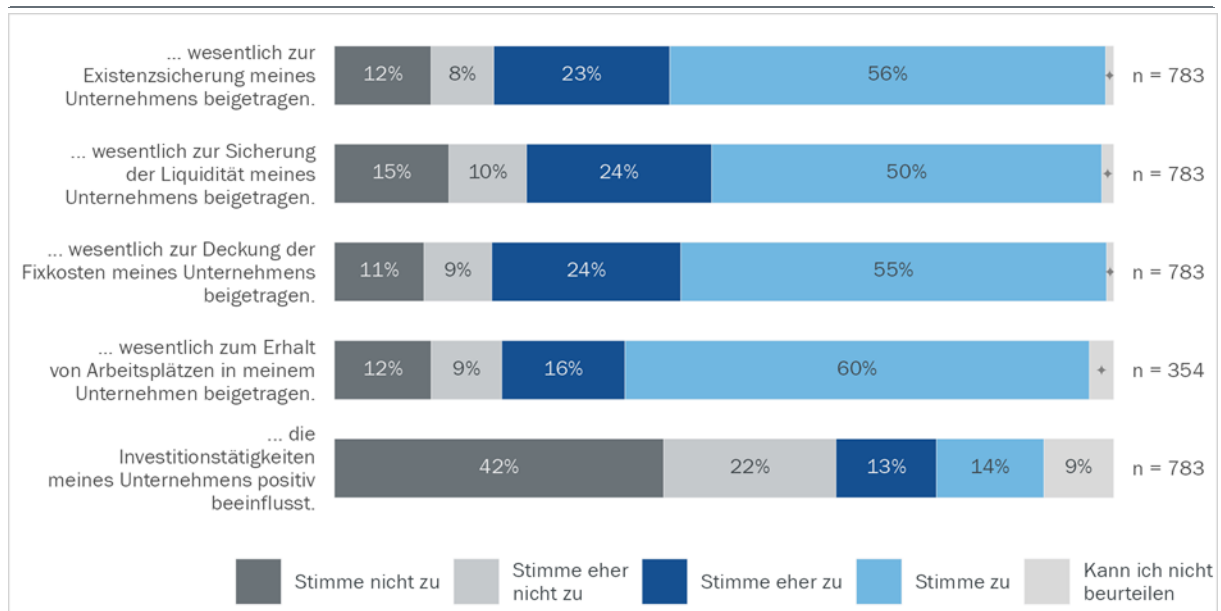
Ein wesentliches Thema der Befragung war die Bewertung der Wirkung bei den Teilnehmenden der Befragung. Hier sollten sie einschätzen, inwieweit der Zuschuss jeweils wesentlich zur

- Existenzsicherung des Unternehmens,
- Sicherung der Liquidität,
- Sicherung zur Deckung der Fixkosten,
- zum Erhalt von Arbeitsplätzen
- und zu den Investitionstätigkeiten beigetragen hat.

Während die ersten vier Fragen überwiegend zustimmend beantwortet wurden, wurde die Frage der Investitionstätigkeit überwiegend nicht zustimmend beantwortet. Da die Mittel auch nicht für die Stärkung der Investitionstätigkeiten beitragen sollten, erscheint diese Beantwortung der Fragen stimmig zu sein. Die nachfolgenden Abbildungen stellen die Antworten je Programmlinie dar.

Abbildung 80: Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zu den Wirkungen der Überbrückungshilfen zu: Der Zuschuss der Überbrückungshilfe(n) hat in der Krisensituation...“

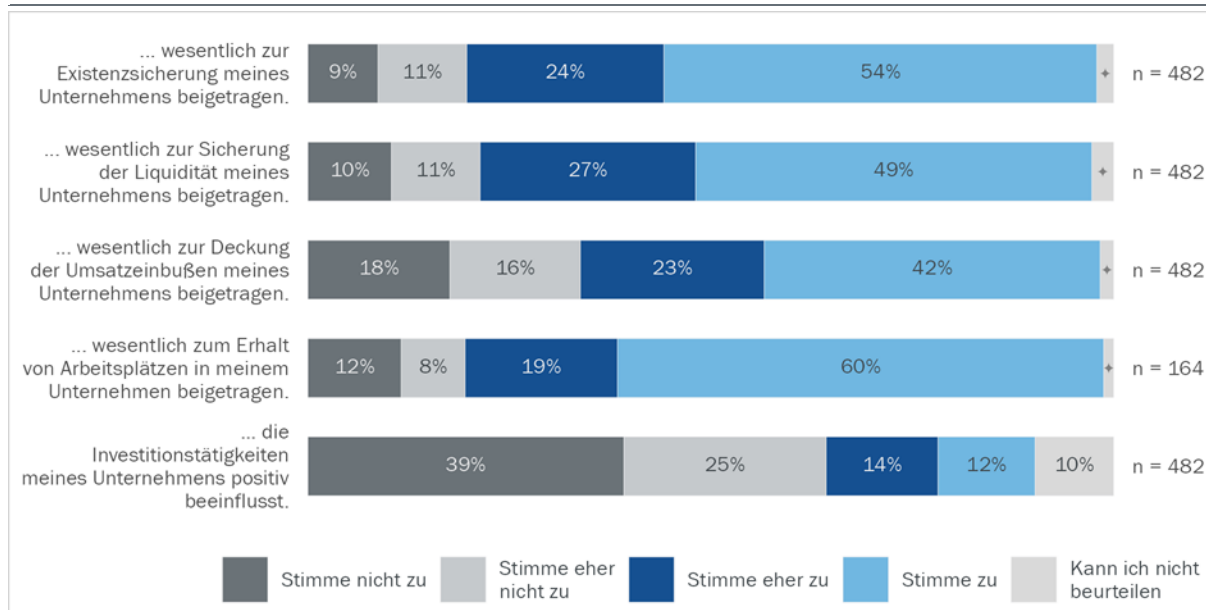
Anteil der Nennungen in Prozent (n = siehe Angaben am Ende jedes Balkens)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Abbildung 81: Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zu den Wirkungen der außerordentlichen Wirtschaftshilfe(n) zu: Der Zuschuss der außerordentlichen Wirtschaftshilfe(n) hat in der Krisensituation...“

Anteil der Nennungen in Prozent (n = siehe Angaben am Ende jedes Balkens)

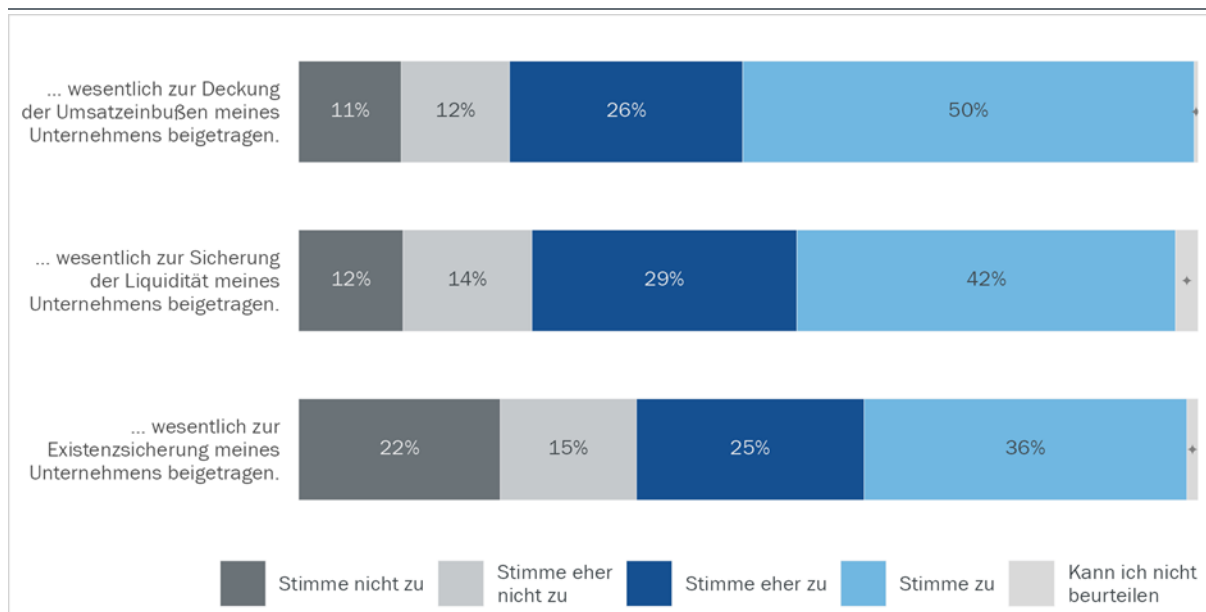


Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

© Prognos 2024

Abbildung 82: Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zu den Wirkungen der Neustarthilfe(n) zu: Der Zuschuss der Neustarthilfe(n) hat in der Krisensituation...“

Anteil der Nennungen in Prozent (n=482)



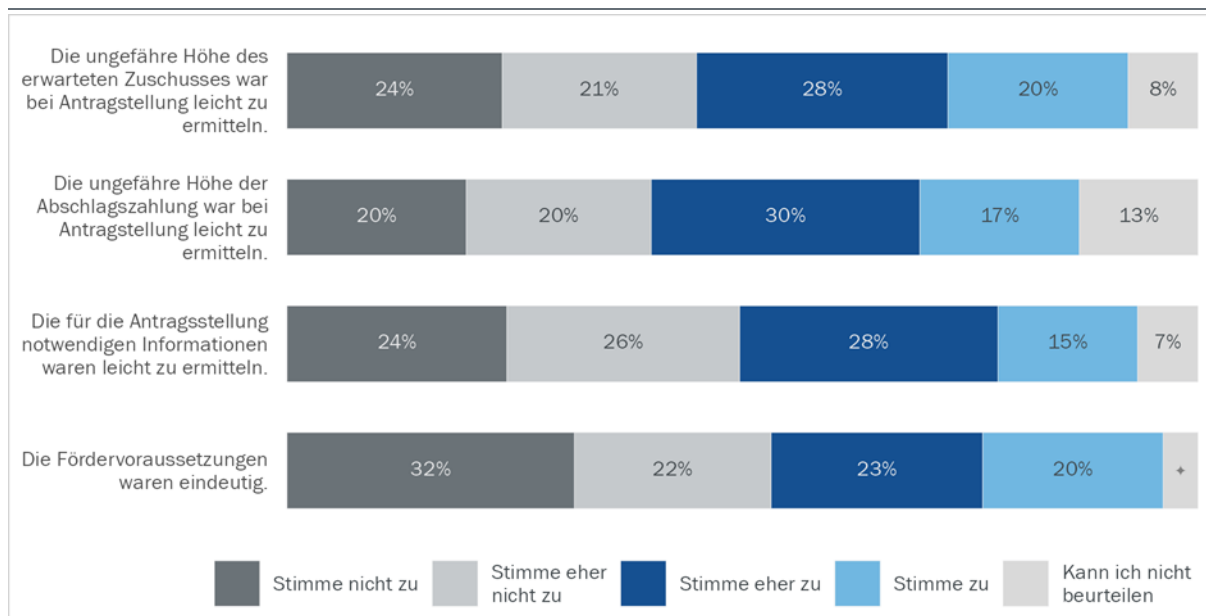
Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Antragstellung und Schlussabrechnung

Fragen zur Antragstellung und Schlussabrechnung bildeten den letzte Programmlinien spezifischen Frageblock. Ziel war es, eine Einschätzung zum Verständnis der Förderbedingungen zu erhalten. In den Programmlinien *Überbrückungshilfen* und *außerordentliche Wirtschaftshilfen* stimmten etwa 50 Prozent den jeweiligen Aussagen zu, während dies bei den *Neustarthilfen* um die 60 Prozent waren.

Abbildung 83: Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zu der Antragstellung und Schlussabrechnung der *Überbrückungshilfen* zu:“

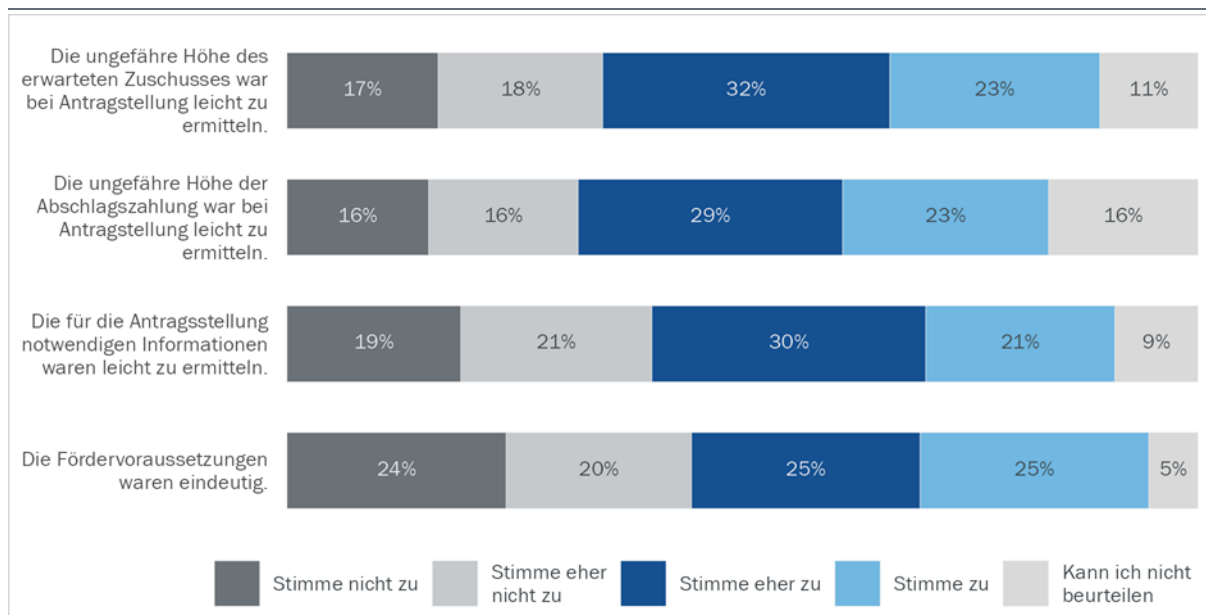
Anteil der Nennungen in Prozent (n=783)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Abbildung 84: Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zu der Antragstellung und Schlussabrechnung der außerordentlichen Wirtschaftshilfe(n) zu?“

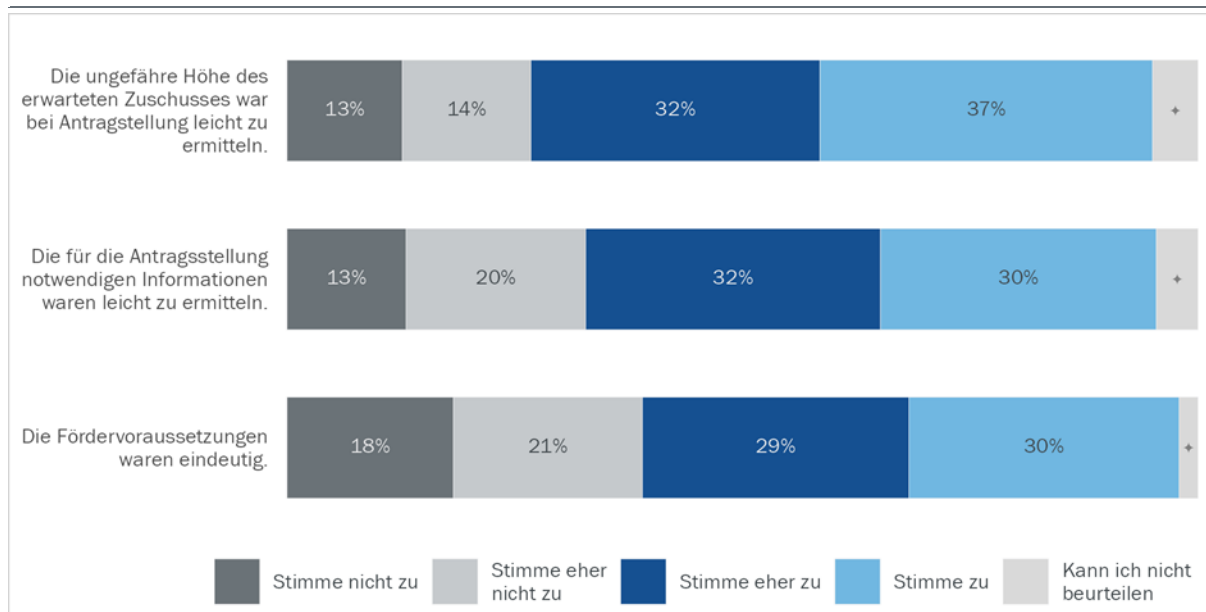
Anteil der Nennungen in Prozent (n = 482)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Abbildung 85: Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zur Antragstellung und Schlussabrechnung der Neustarthilfen zu?“

Anteil der Nennungen in Prozent (n = 482)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

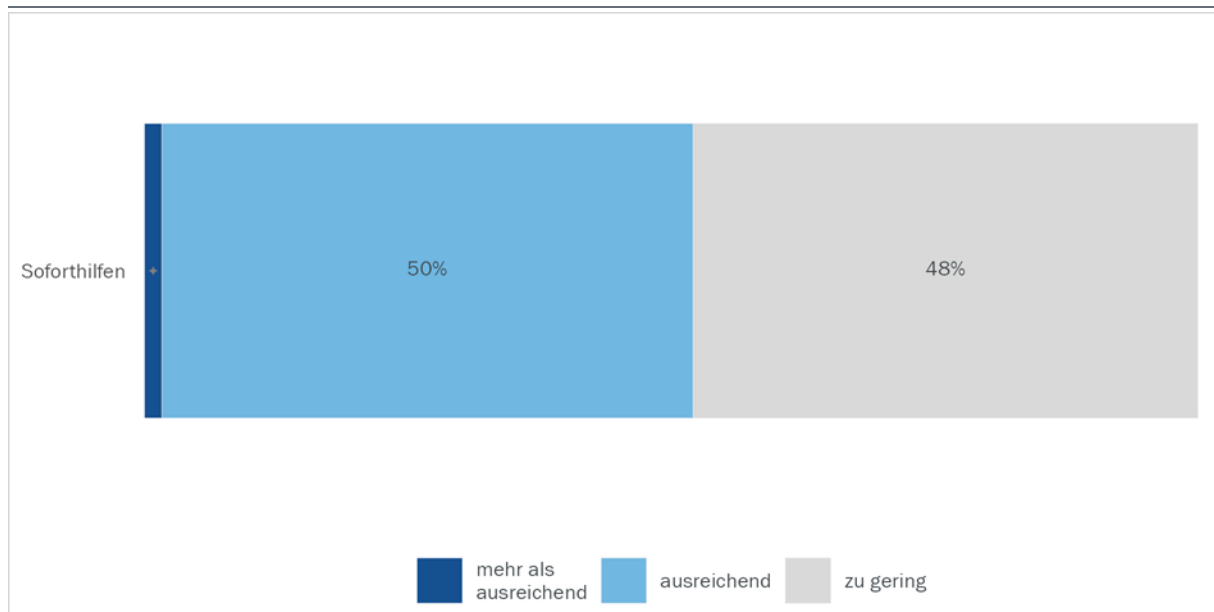
Soforthilfen

Die *Soforthilfen* (als erste Programmlinie) unterlagen anderen Startbedingungen. Aus diesem Grund wurden die Antworten aus der Befragung separat betrachtet. Zudem wurden keine Fragen zu Antragsstellung und Schlussabrechnung Rückmeldeverfahren gestellt, da die Unterschiede zu groß und im Rahmen der Evaluation sechs Länder, und nicht alle betrachtet wurden. Eine Einordnung der Antworten wäre demnach nicht möglich gewesen.

Während rund 52 Prozent der Befragten angaben, der Zuschuss der *Soforthilfen* sei (mehr als) ausreichend gewesen, widersprechen dem 48 Prozent. Sie sagen, der Zuschuss sei zu gering. Eine nähere Begründung ist an dieser Stelle nicht möglich.

Abbildung 86: Frage „Die Höhe des Zuschusses der *Soforthilfen* war für mein Unternehmen ...“

Anteil der Nennungen in Prozent (n=847)

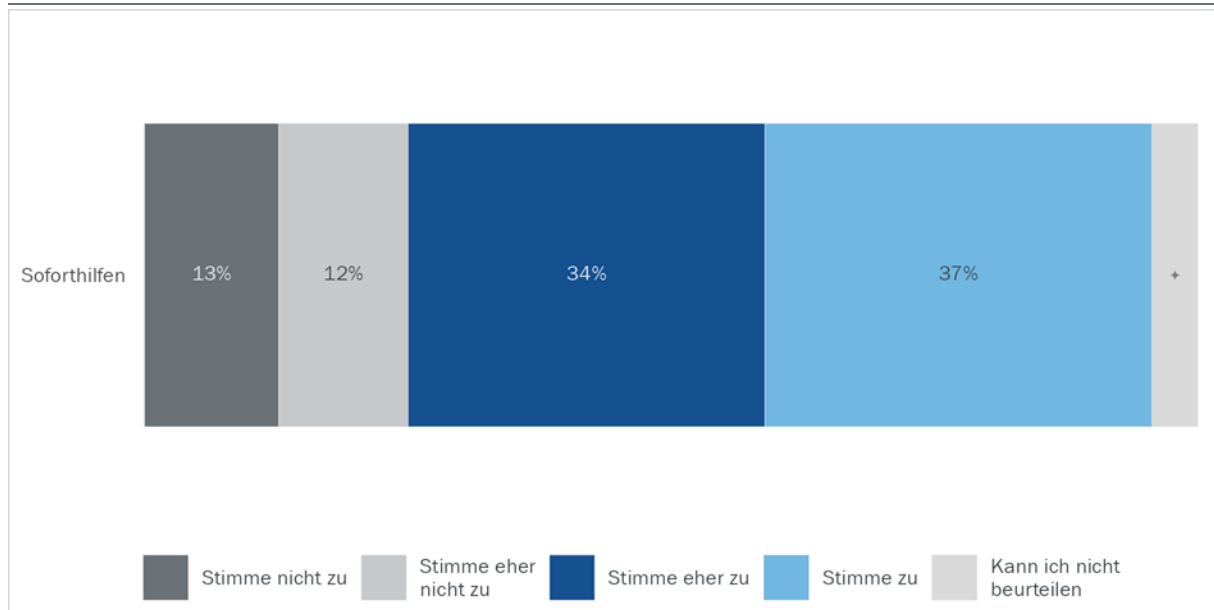


Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

71 Prozent der Teilnehmenden der Befragung gaben an, dass der Zeitraum zwischen Antragstellung und dem Erhalt des Zuschusses der Situation angemessen gewesen sei. 25 Prozent stimmten dem (eher) nicht zu.

Abbildung 87: Frage „Inwiefern stimmen Sie der Aussage zu: Der Zeitraum zwischen Antragstellung (Absenden des Antrags auf Soforthilfe) und dem Erhalt des Zuschusses war der Situation angemessen.“

Anteil der Nennungen in Prozent (n = 847)

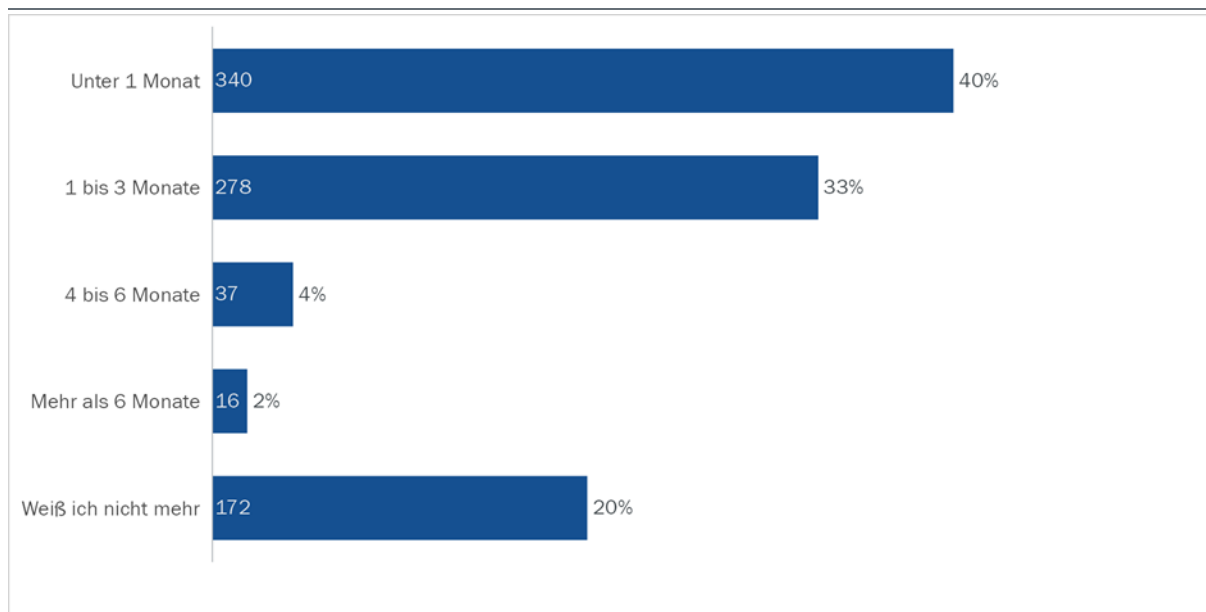


Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Von denjenigen, die zufrieden waren mit dem Zeitraum zwischen Antragstellung und Erhalt der Fördersumme, erhielten 40 Prozent ihren Zuschuss in unter einem Monat und weitere 33 Prozent in zwischen einem und drei Monaten. Das macht mit insgesamt 73 Prozent die Mehrheit aus.

Abbildung 88: Frage „Wie lange dauerte es nach Einreichung des Antrags auf Soforthilfen bis zum Eingang der Fördersumme?“

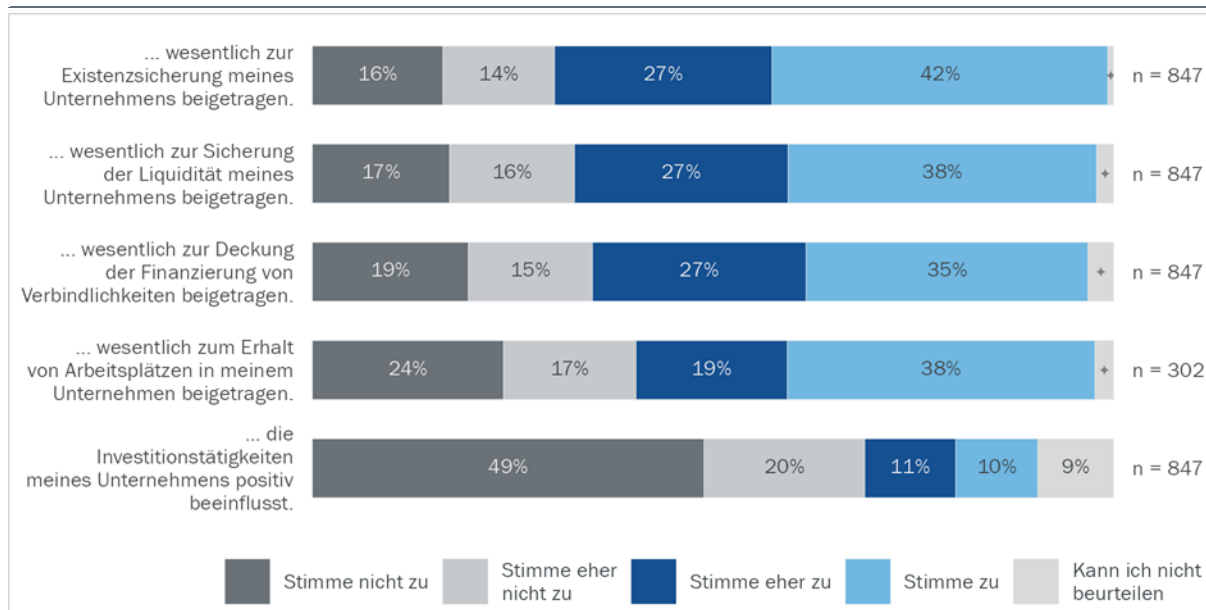
Anteil der Nennungen in Prozent (n=847)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Abbildung 89: Frage „Inwiefern stimmen Sie den Aussagen zu den Wirkungen der Soforthilfen zu: Der Zuschuss der Soforthilfen hat in der Krisensituation...“

Anteil der Nennungen in Prozent (n = siehe Angaben am Ende jedes Balkens)



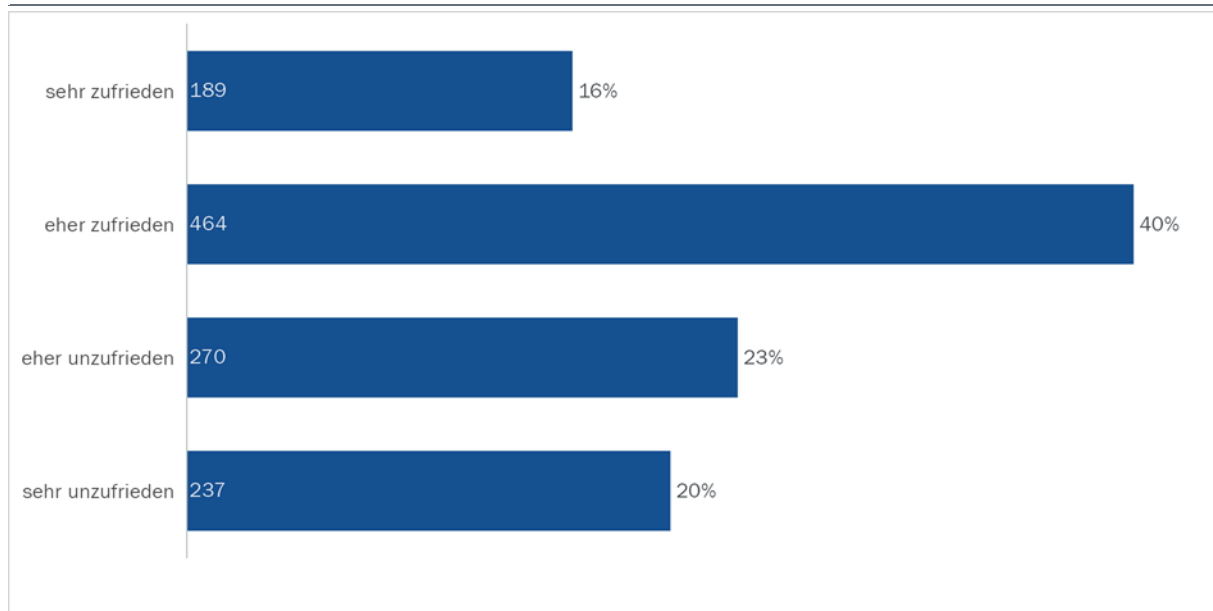
Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Gesamteindruck zu den Wirtschaftshilfen

Im letzten Fragenblock wurde der Gesamteindruck zu den Wirtschaftshilfen abgefragt. Eine Differenzierung nach Programmlinie erfolgte im Rahmen der Auswertung. 56 Prozent und damit leicht die Mehrheit, war sehr (16 Prozent) bzw. eher zufrieden (40 Prozent). Rund 43 Prozent waren eher (23 Prozent) oder sehr (20 Prozent) unzufrieden. Um diese Antworten noch etwas besser zu verstehen, stand ein Freitextfeld zur Verfügung.

Abbildung 90: Frage „Wie zufrieden waren Sie mit den Corona-Wirtschaftshilfen insgesamt?“

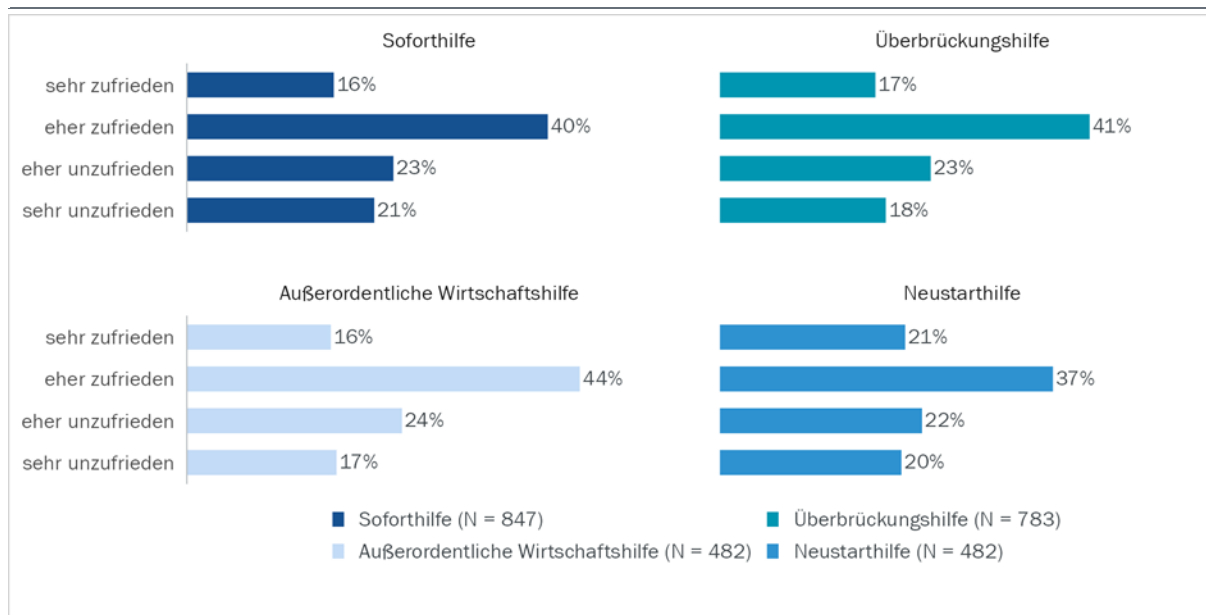
Anteil der Nennungen in absoluten Zahlen und in Prozent (n=1.160)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Abbildung 91: Frage „Wie zufrieden waren Sie mit den Corona-Wirtschaftshilfen insgesamt?“

Anteil der Nennungen in Prozent (n=2.112)

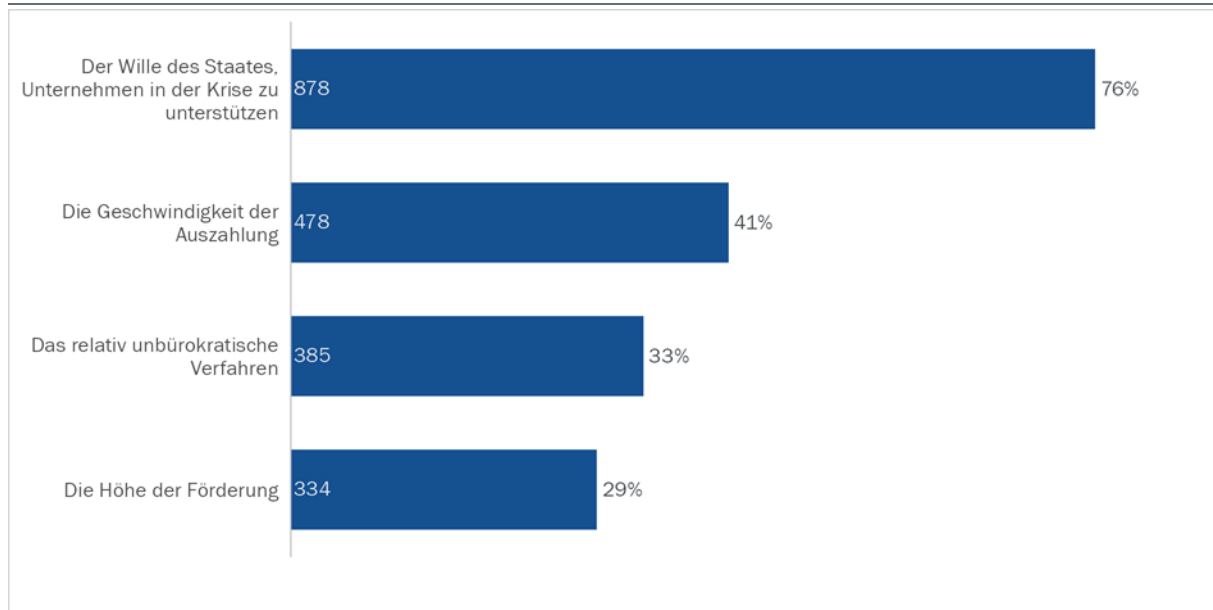


Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Ergänzend wurde gefragt, welche Aspekte im Zusammenhang mit den Wirtschaftshilfen besonders hervorzuheben waren. Hier ist mit einer überwiegenden Mehrheit von 76 Prozent (Mehrfachantworten waren möglich) der Wille des Staates zu nennen, Unternehmen in der Krise zu unterstützen. An zweiter Stelle steht die Geschwindigkeit der Auszahlung, der rund 41 Prozent zustimmten, und mit einem guten Drittel wurde das unbürokratische Verfahren genannt. Die wenigsten, mit 29 Prozent, stimmten der Höhe der Förderung als wesentlichem Aspekt zu.

Abbildung 92: Frage „Alles in allem: Welche Aspekte erachten Sie als zutreffend und haben Sie an der Bereitstellung der Hilfen besonders geschätzt?“

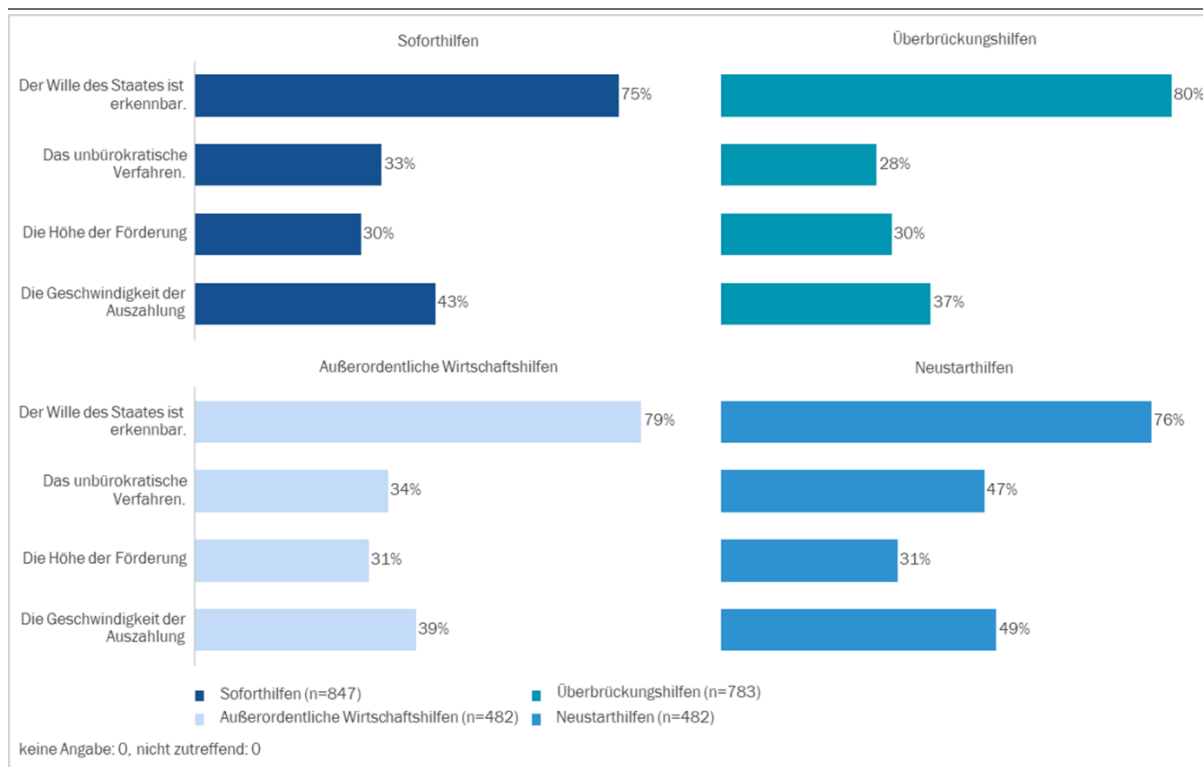
Anteil der Nennungen in absoluten Zahlen und in Prozent (n=1.160, Mehrfachantworten möglich)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Abbildung 93: Frage „Alles in allem: Welche Aspekte erachten Sie als zutreffend und haben Sie an der Bereitstellung der Hilfen besonders geschätzt?“

Anteil der Nennungen in Prozent (n=1.160, Mehrfachantworten möglich)



Quelle: Eigene Darstellung Prognos AG 2024.

Anhang 5: Wirkungsanalyse der Soforthilfen

Methodischer Ansatz: Regression-Diskontinuitäts-Design

Um den **kausalen Effekt der Förderung** (= Erhalt der *Soforthilfen*) zu messen, muss im Idealfall die Zielgröße (z. B. die Veränderung der Liquidität) für das geförderte Unternehmen sowohl im Zustand der Förderung als auch im Zustand der Nicht-Förderung beobachtet werden. Als kausaler Fördereffekt wird dann der Unterschied in der Zielgröße zwischen beiden Zuständen bezeichnet. Während die Zielgröße im Falle einer Förderung bei den geförderten Unternehmen beobachtet werden kann, kann für geförderte Unternehmen niemals beobachtet werden, wie sie sich ohne Förderung entwickelt hätten. Um diesem Problem der kontrafaktischen Situation zu begegnen, haben sich **Kontrollgruppenansätze** in der Wirkungsanalyse als Standardverfahren in der Programmevaluation etabliert. Die Kontrollgruppe soll simulieren, wie sich die geförderten Unternehmen im Falle einer Nicht-Förderung vermutlich verhalten und entwickelt hätten. In Abhängigkeit von der Datenverfügbarkeit und dem Förderdesign können verschiedene Kontrollgruppenmethoden zum Einsatz kommen.

Für die Wirkungsanalyse der *Soforthilfen* kommt als Kontrollgruppenansatz ein **Regression-Diskontinuitäts-Design (RDD)** zum Einsatz. Dieser Ansatz wird gewählt, weil keine Mikrodaten über geförderte und nicht-geförderte Unternehmen bereitgestellt werden konnten und daher eine idealtypische Kausalanalyse nicht möglich war. Allerdings erlauben das Förderdesign der *Soforthilfen* und die Tatsache, dass nahezu alle Antragsberechtigten die *Soforthilfen* beantragt und erhalten haben, mit dem RDD eine sehr gute Annäherung daran. Denn gemäß dem Förderdesign waren für die *Soforthilfen* nur Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten antragsberechtigt, während Unternehmen mit elf oder mehr Beschäftigten keine *Soforthilfen* beantragen konnten. Zur Berechnung des kausalen Fördereffekts der *Soforthilfen* wird beim RDD daher die Zielgröße verglichen zwischen antragsberechtigten Unternehmen, deren Beschäftigtenzahl gleich dem Schwellenwert von zehn Beschäftigten oder knapp darunter liegt (**Treatmentgruppe**) und nicht antragsberechtigten Unternehmen, deren Beschäftigtenzahl gerade oberhalb des Schwellenwerts (**Kontrollgruppe**) liegt. Wichtig für die Identifizierung des Fördereffekts der *Soforthilfen* ist darüber hinaus, dass es im Zeitraum der *Soforthilfen* auch kein anderes Förderprogramm zur Abmilderung der Folgen der Corona-Pandemie speziell für Unternehmen ab elf Beschäftigten gab.¹⁵¹ Andere Corona-Unterstützungsmaßnahmen, wie das *Kurzarbeitergeld* und die *Aussetzung der Insolvenzantragspflicht*, konnten dagegen beide Gruppen in Anspruch nehmen und sollten daher den geschätzten Fördereffekt der *Soforthilfen* nicht beeinflussen.¹⁵² Die Info-Box liefert nähere methodische Erläuterungen zum RDD.

¹⁵¹ Hätte es ein Förderprogramm speziell für Unternehmen mit elf oder mehr Beschäftigten gegeben, dann hätte nur der Nettoeffekt zwischen beiden Programmen identifiziert werden können.

¹⁵² Die Inanspruchnahme dieser anderen Unterstützungsmaßnahmen kann im Mannheimer Unternehmenspanel nicht beobachtet werden und daher in der Schätzung nicht explizit kontrolliert werden. Die Aussage, dass sie keinen Einfluss auf den Fördereffekt der *Soforthilfen* haben, gilt zumindest, solange die anderen Unterstützungsmaßnahmen den gleichen Effekt auf die Zielgröße in der Treatment- und Kontrollgruppe haben und sich beide Gruppen in der Nutzung der anderen Fördermaßnahmen nicht systematisch unterscheiden.

Regression-Diskontinuitäts-Design (RDD)

Das Regression-Diskontinuitäts-Design (RDD) ist ein Kontrollgruppenansatz, der immer dann zur Bestimmung der kausalen Wirkungen einer Förderung eingesetzt wird, wenn die Entscheidung über eine Förderung durch die Anwendung eines Schwellenwerts (Cut-off-Punkt) für eine kontinuierlich gemessene Zuweisungsvariable erfolgt. Im Fall der *Soforthilfen* ist die kontinuierliche Zuweisungsvariable die Beschäftigtenzahl der Unternehmen und der Schwellenwert liegt bei zehn Beschäftigten. D.h. alle Unternehmen mit höchstens zehn Beschäftigten sind antragsberechtigt, während alle Unternehmen mit elf oder mehr Beschäftigten keine *Soforthilfen* durch den Bund erhalten konnten.

Idealerweise würde man bei dem vorliegenden Förderdesign nur die tatsächlich geförderten Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten mit der Kontrollgruppe vergleichen. Da jedoch keine Mikrodaten der geförderten Unternehmen vorliegen, werden alle antragsberechtigten Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten als Treatmentgruppe definiert, unabhängig davon, ob sie tatsächlich einen Zuschuss aus den *Soforthilfen* bekommen haben oder nicht. Bei dem geschätzten Fördereffekt der *Soforthilfen* handelt es sich somit um einen sogenannten „Intention-to-Treat (ITT)“-Fördereffekt. Dies bedeutet, dass die Analyse auf der Antragsberechtigung zur Förderung basiert und nicht auf dem Erhalt der Förderung. ITT-Wirkungsanalysen liefern Ergebnisse, die den Fördereffekt einschließlich möglicher Non-Compliance (Nicht-Beantragung trotz Berechtigung) wiedergeben. Der ITT-Fördereffekt tendiert daher dazu, konservativere Schätzungen der Fördereffekte zu liefern, da er auch Unternehmen einbezieht, die trotz Anspruchsbeerechtigung die Förderung nicht genutzt haben. Im Vergleich dazu würde ein Complier-Average-Causal-Effect (CACE)-Schätzer den Fördereffekt nur für die anspruchsberechtigten Unternehmen schätzen, die die *Soforthilfen* tatsächlich erhalten haben. Allerdings hat der weit überwiegende Teil der Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten die *Soforthilfen* erhalten, sodass wir davon ausgehen, dass die Unterschätzung des tatsächlichen Fördereffekts durch den verwendeten ITT-Schätzer eher gering sein dürfte.

In der Anwendung des RDD werden im Allgemeinen nicht alle Unternehmen unterhalb des Schwellenwerts mit allen oberhalb verglichen, sondern es wird eine **geeignete Bandbreite** gewählt. Die Bandbreite bestimmt, welche Unternehmen in die Analyse als Treatment- und Kontrollgruppe einbezogen werden. Unsere präferierte Bandbreite definiert als **Treatmentgruppe** alle Unternehmen mit sechs bis zehn Beschäftigten und als **Kontrollgruppe** Unternehmen mit elf bis 15 Beschäftigten. Die folgende Info-Box erläutert im Detail unsere Wahl der Bandbreite.

Wahl der Bandbreite

Bei einem RDD-Ansatz stellt die Wahl einer geeigneten Bandbreite um den Schwellenwert (Cut-Off-Punkt) eine große Herausforderung dar. Die Bandbreite bestimmt, welche Unternehmen in die Treatment- und Kontrollgruppe einbezogen werden. Sie bestimmt damit den Stichprobenumfang und den Grad der Ähnlichkeit zwischen beiden Gruppen. Wird die Bandbreite zu groß gewählt, können Beobachtungen einbezogen werden, die sich stark von denen am Cut-off-Punkt unterscheiden, und so zu Verzerrungen (Bias) führen. Ist die Bandbreite dagegen zu klein gewählt, kann es zu einer höheren Varianz und damit zu einem Verlust an statistischer Präzision kommen.

In der Literatur gibt es verschiedene Methoden der Bandbreitenwahl, die abhängig vom jeweiligen Kontext mit Vor- und Nachteilen verbunden sind. Imbens und Kalyanaraman (2012) haben eine Methode zur optimalen Wahl der Bandbreite entwickelt, um den Bias-Varianz-Kompromiss in RDD-Schätzungen zu optimieren. Sie wählen die Bandbreite so, dass der mittlere quadratische Fehler (MSE: Mean Squared Error) des lokalen linearen Regressionsschätzers minimiert wird. Calonico, Cattaneo und Titiunik (2014) haben diesen Ansatz verfeinert, indem sie eine Verzerrungskorrektur und robuste Standardfehler verwenden.

Da wir verschiedene Zielgrößen betrachten, aber zugleich die gleiche Stichprobe für diese Zielgrößen untersuchen wollen und wir darüber hinaus viele Massenpunkte in der Beschäftigung haben, die ein Problem in der Schätzung der Bandbreite im Ansatz von Imbens und Kalyanaraman (2012) darstellen, haben wir ein Vorgehen gewählt, bei dem wir drei verschiedene Bandbreiten a priori definiert haben. Dies beinhaltet eine enge Definition der Bandbreite, bei der die Treatmentgruppe alle Unternehmen mit acht bis zehn Beschäftigten enthält und die Kontrollgruppe Unternehmen mit elf bis zwölf Beschäftigten. Die mittlere Definition der Bandbreite umfasst in der Treatmentgruppe Unternehmen mit sechs bis zehn Beschäftigten und in der Kontrollgruppe Unternehmen mit elf bis 15 Beschäftigten. Die dritte breite Definition definiert die Grenzen bei drei bis zehn sowie elf bis 15 Beschäftigten. Entsprechend der Idee von Imbens und Kalyanaraman (2012) haben wir den RMSE (Root Mean Squared Error / Wurzel des mittleren quadratischen Fehlers) für die drei Bandbreiten verglichen. Die breite Definition der Bandbreite führte zum höchsten RMSE. So ergab sich für die Zielgröße „Zahlungsweise Juni 2020“¹⁵³ ein RMSE von 2,71. Im Vergleich dazu führten die enge und mittlere Bandbreite zu einem geringeren RMSE, der sich aber nur äußerst geringfügig zwischen beiden Bandbreiten unterscheidet: 2,52 für die enge und 2,56 für die mittlere Definition der Bandbreite. Aufgrund dieses geringen Unterschieds, der zugleich größeren Stichprobe und damit der größeren Präzision der Schätzung stellt daher die mittlere Bandbreite unsere präferierte Spezifikation dar. Dies bedeutet, dass wir als Treatmentgruppe alle Unternehmen mit sechs bis zehn Beschäftigten wählen und als Kontrollgruppe Unternehmen mit elf bis 15 Beschäftigten. Die in Abschnitt 7.3 dargestellten Ergebnisse basieren auf dieser präferierten Bandbreitendefinition.¹⁵⁴

¹⁵³ Zur Definition dieser und weiterer Zielgrößen siehe Abschnitt 7.2.

¹⁵⁴ Zusätzliche Schätzungen wurden aber auch mit anderen Bandbreiten durchgeführt, und damit die Robustheit der Ergebnisse geprüft. Wurde die Bandbreite z. B. etwas verringert auf sieben bis zehn Beschäftigte in der Treatmentgruppe und auf Unternehmen mit 11 bis 14 Beschäftigte in der Kontrollgruppe, ergaben sich kaum Änderungen zu den Ergebnissen in Kapitel 7.3. Bei sehr eng gewählten Bandbreiten lassen sich dagegen nur geringe oder keine Effekte messen.

Um den Fördereffekt der *Soforthilfen* möglichst genau identifizieren zu können, sollte die Kontrollgruppe statistisch balanciert sein. Das bedeutet, dass die Unternehmen der Kontrollgruppe denen der Treatmentgruppe in ihren anderen Strukturvariablen möglichst ähnlich sein sollten, so dass als einziger wesentlicher Unterschied zwischen beiden Gruppen die Höhe der Beschäftigung und damit die Förderberechtigung verbleibt. Diese Strukturvariablen können einerseits einen Einfluss auf die Zielgröße (z. B. Liquidität) haben, andererseits aber zugleich auch die Höhe der Beschäftigtenzahl beeinflussen und damit die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen im ersten Schritt überhaupt antragsberechtigt ist für die *Soforthilfen*. Als Strukturvariablen werden das Unternehmensalter, die Bonität am Anfang des Jahres 2020, die Rechtsform, ein Indikator für eigen-tümergeführte Familienunternehmen, die Branche und das Bundesland berücksichtigt (zur Messung siehe nachfolgenden Abschnitt). Durch eine statistisch balancierte Kontrollgruppe werden Strukturunterschiede in diesen Größen zwischen beiden Gruppen ausgeglichen und damit das Selektionsproblem berücksichtigt. Für die Erzeugung einer statistisch balancierten Kontrollgruppe nutzen wir das **Entropy Balancing** (für methodische Erläuterungen siehe Info-Box).

Um festzustellen, ob es signifikante Unterschiede in der Zielgröße zwischen der Gruppe der *Soforthilfe*-Empfänger und der Kontrollgruppe gibt, wird ein Regressionsmodell geschätzt. Abhängige Variable im Regressionsmodell ist die Zielgröße (z. B. Liquidität) und als erklärende Größen gehen ein der Treatmentindikator (eins: für Unternehmen mit sechs bis zehn Beschäftigten, null: für Kontrollunternehmen mit elf bis 15 Beschäftigten) und die genannten Strukturmerkmale. Dieses Modell kann mittels einer gewichteten Kleinst-Quadrate-Regression geschätzt werden, wobei die Gewichte aus dem Entropy Balancing verwendet werden. Bestehen statistisch signifikante Unterschiede in der Zielgröße zwischen geförderten und nicht-geförderten Unternehmen, dann sind diese kausal auf den Effekt der Förderung zurückzuführen.¹⁵⁵



Entropy Balancing

Das **Matching-Verfahren** ist eine bewährte Methode, um statistisch balancierte Kontrollgruppen zu erzeugen. Diese Methode identifiziert ähnliche Unternehmen mittels eines Propensity Scores. Es basiert darauf zunächst die Wahrscheinlichkeit zu schätzen, dass ein Unternehmen eine *Soforthilfe*-Förderung (genauer: Förderberechtigung) erhält, gegeben seine beobachteten Strukturmerkmale. Diese bedingte Wahrscheinlichkeit für eine Förderung wird auch als Propensity Score bezeichnet. Nach der Schätzung des Propensity Scores wird für jedes Unternehmen der Treatmentgruppe ein statistischer Zwilling gesucht, d. h. es werden ein (oder mehrere) Unternehmen mit einem möglichst ähnlichen Propensity Score aus der potenziellen Kontrollgruppe ausgewählt.

Das **Entropy Balancing** stellt eine neuere Methode dar, die von Hainmüller (2012) entwickelt wurde. Anders als beim Propensity Score Matching, bei dem aus dem Pool der Kontrollbeobachtungen für jedes geförderte Unternehmen nur ein (oder einige wenige) nicht geförderte Unternehmen für die Analyse ausgewählt werden, werden beim Entropy Balancing alle potenziellen Kontrollbeobachtungen in die Analyse einbezogen. Während jedes Unternehmen der Treatmentgruppe ein Gewicht von 1 erhält, wird für jedes Kon-

¹⁵⁵ Diese Interpretation ist unter der Annahme gültig, dass alle relevanten Einflussgrößen für eine Förderung beobachtet und kontrolliert werden können. Um den Fördereffekt möglichst genau (unverzerrt) zu schätzen, ist es daher wichtig, möglichst viele Einflussgrößen zu berücksichtigen, die eine Förderung erklären können.

trollunternehmen simultan ein Gewicht so festgelegt, dass für jede erklärende Einflussgröße (Strukturmerkmal) die Verteilung dieses Strukturmerkmals in der Kontrollgruppe identisch ist mit der Verteilung des Strukturmerkmals in der Treatmentgruppe. Statistische Identität wird derart definiert, dass die ersten drei gewichteten Momente der Verteilung (Mittelwert, Standardabweichung und Schiefe) gleich sein müssen.

Das Entropy Balancing ist dem Propensity Score Matching ähnlich, hat aber zwei wesentliche Vorteile: zum einen werden alle potenziellen Kontrollunternehmen genutzt und in geeigneter Weise gewichtet. Der zweite Vorteil besteht darin, dass selbst bei einem guten Propensity-Score-Matching in kleineren (endlichen) Stichproben oft Ungleichgewichte bestehen bleiben, die zu Verzerrungen führen. Das Entropy Balancing reduziert diese mögliche Verzerrung in endlichen Stichproben deutlich stärker als die bekannten Matchingverfahren, sobald unter den Strukturvariablen binäre, kategoriale oder schiefe kontinuierliche Variablen sind (Hainmüller 2012).

Datensatz: Mannheimer Unternehmenspanel

Datengrundlage für die Wirkungsanalyse zur Messung der Effekte der *Soforthilfe* ist das Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) des ZEW (siehe Info-Box). In die Wirkungsanalyse einbezogen werden die Wirtschaftsbereiche Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe, Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung, Handel, unternehmensnahe Dienstleistungen, konsumbezogene Dienstleistungen, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Verkehr und Postdienste (vgl. Tabelle 24). Ausgenommen sind Land- und Forstwirtschaft, öffentliche Verwaltung, Unternehmensführung und Beteiligungsgesellschaften.

Tabelle 24: Überblick über die Wirtschaftsbereiche

Branchen	WZ-Klassifikation 2008 (Statistisches Bundesamt)
Energie/Bergbau/Entsorgung	5-9, 35-39
Verarbeitendes Gewerbe	10-33
Baugewerbe	41-43
Handel	45-47
Verkehr/Postwesen	49-53
Kredit/Versicherungen	64-66; ex 64.2
Unternehmensnahe Dienstleistungen	61-63, 69-74, 77.1, 77.3-77.4, 78, 80-82; ex 70.1, 74.2
Konsumbezogene Dienstleistungen	55-56, 58-60, 68, 74.2, 75, 77.2, 79, 85.5-85.6, 86-88, 90-93, 95-96

Quelle: Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamts, eigene Darstellung ZEW 2024.

i

Mannheimer Unternehmenspanel von Creditreform und ZEW

Das MUP basiert auf der Unternehmensdatenbank der Kreditauskunftei Creditreform und ist deutschlandweit die umfangreichste Unternehmensmikrodatenbasis. Es bildet die Grundgesamtheit der Unternehmen in Deutschland – inklusive Kleinstunternehmen und selbstständiger Freiberuflerinnen und Freiberufler – ab. Die statistische Einheit des MUP ist das rechtlich selbstständige Unternehmen. Creditreform erfasst alle Unternehmen in Deutschland, die in einem ausreichenden Maße wirtschaftsaktiv sind. Um die Unternehmensdaten für die Nutzung als analysfähiges Panel und insbesondere für die Bestimmung der jährlichen Gründungs- und Schließungszahlen nutzbar zu machen, durchlaufen die Daten am ZEW verschiedene Aufbereitungsprozesse. Die Datenbank enthält derzeit Informationen zu gut neun Millionen Unternehmen, von denen aktuell rund drei Millionen wirtschaftsaktiv sind.

Laut der Statistik des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) haben etwa 1,75 Mio. Unternehmen (Stand drittes Quartal 2023) die *Soforthilfen* beantragt und erhalten, wobei hier vermutlich auch eine geringe Zahl an Mehrfachanträgen von Unternehmen enthalten sind.¹⁵⁶ Gemäß den MUP-Daten gab es am Ende des Jahres 2019 ca. 1,5 Mio. Unternehmen mit null bis zehn Beschäftigten. Für weitere fast 600.000 Unternehmen liegen im MUP keine Beschäftigtenwerte für das Jahr 2019 vor. Schätzungen des ZEW zeigen, dass sich darunter weitere 0,48 Mio. Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten befinden, so dass sich die Gesamtzahl der Unternehmen in dieser Größenklasse auf ca. 1,98 Mio. beläuft. Demzufolge hat ein Großteil der Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten die *Soforthilfen* erhalten (88,6 Prozent). Für den RDD-Ansatz

¹⁵⁶ Unternehmen können nur einmalig die Zuschusszahlung der *Soforthilfen* erhalten. Mehrfachanträge können jedoch auftreten, wenn Anträge zunächst – vor allem aus formalen Gründen wie bspw. einer fehlenden Ziffer in der IBAN – abgelehnt wurden und dann in der Folge ein neuer Antrag gestellt wurde.

in der Wirkungsanalyse ist dieser hohe Anteil wichtig, denn die Gefahr einer möglichen Unterschätzung des (ITT-)Fördereffekts der *Soforthilfen* ist dadurch gering.¹⁵⁷

Für die Wirkungsanalyse wurde die Stichprobe in drei Schritten bereinigt:

- Erstens wurden Unternehmen außerhalb der Bandbreite ausgeschlossen. Das sind auf der einen Seite innerhalb der Treatmentgruppe kleine Unternehmen mit bis zu fünf Beschäftigten, die zugleich einen geringeren Zuschuss aus den *Soforthilfen* bekommen konnten. Darüber hinaus ist die Wirtschaftskraft von Unternehmen der Kontrollgruppe deutlich größer als die von der Treatmentgruppe, wenn man die Mitarbeitergrenzen nicht einschränkt. Daher wurde die Analyse auf Unternehmen mit mindestens sechs und höchstens 15 Beschäftigten eingeschränkt, damit sich die Wirtschaftsleistung der Unternehmen der jeweiligen Gruppen nicht zu stark unterscheidet. Die Treatmentgruppe bestand somit aus 128.000 Unternehmen mit sechs bis zehn Beschäftigten. In der Kontrollgruppe mit elf bis 15 Beschäftigten waren knapp 60.000 Unternehmen des MUP.
- Zweitens wurde die Stichprobe begrenzt auf Unternehmen ohne wirtschaftliche Schwierigkeiten zum 31.12.2019. Daher wurden alle Unternehmen mit massiven Zahlungsschwierigkeiten gemessen anhand eines Bonitätsindex von 500 oder mehr ausgeschlossen. Die nachfolgende Tabelle 25 zeigt die Einteilung des Bonitätsindex. Dadurch reduzierte sich die Untersuchungsstichprobe auf 177.273 Unternehmen, bestehend aus 120.692 Treatment- und 56.581 Kontrollgruppenunternehmen.
- Drittens wurden Unternehmen mit fehlenden Werten oder Ausreißern in den Kontrollvariablen ausgeschlossen. Dadurch reduzierte sich die endgültige Stichprobe auf 176.931 Unternehmen, darunter 120.461 Treatment- und 56.470 Kontrollgruppenunternehmen. Für unterschiedliche Zielgrößen kann diese Zahl in den Schätzungen nochmals leicht variieren aufgrund von fehlenden Werten der Zielgrößen.

Tabelle 25: Einteilung des Bonitätsindex zu einem Notensystem

Note	Werte des Bonitätsindex
Ausgezeichnete Bonität	100 bis 149
Sehr gute Bonität	150 bis 199
Gute Bonität	200 bis 249
Mittlere Bonität	250 bis 299
Schwache Bonität	300 bis 349
Sehr schwache Bonität	350 bis 499
Mangelhafte Bonität	500
Ungenügende Bonität / Zahlungseinstellung	600

Quelle: Creditreform, eigene Darstellung ZEW 2024.

¹⁵⁷ Wir wissen in den MUP-Daten nicht, welche Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten die *Soforthilfen* erhalten haben. Dadurch besteht die Gefahr, dass der Fördereffekt unterschätzt wird. Diese Verzerrung fällt jedoch umso weniger ins Gewicht, je mehr antragsberechtigten Unternehmen *Soforthilfen* beantragt und erhalten haben.

Ergebnisse des Entropy Balancing

Tabelle 26 zeigt eine Gegenüberstellung der Mittelwerte der Strukturmerkmale, in denen sich die Unternehmen der Treatment- und Kontrollgruppen ähnlich sein sollen. Die Strukturmerkmale werden zugleich als Kontrollvariablen in die Regressionsanalyse einbezogen. Dargestellt werden die Mittelwerte vor dem Entropy Balancing (ungewichtet) und nach dem Entropy Balancing (gewichtet) sowie der p-Wert eines zweiseitigen Mittelwertdifferenzentests vor dem Balancing.

In der nachfolgenden Tabelle 26 wird zum Beispiel der Unterschied zwischen der mittleren Bonität beider Gruppen vor dem Balancing deutlich: Der Unterschied beträgt zwar nur sieben Indexpunkte (250 im Vergleich zu 243), ist aber signifikant bei einer Fehlerwahrscheinlichkeit von weniger als einem Prozent. Dies ist daran zu erkennen, dass der p-Wert von 0,000 kleiner als 0,01 ist. Der Kontrollgruppe der Unternehmen mit elf bis 15 Beschäftigten würde man demnach im Mittel eine Bonitätsbewertung von „gut“ bescheinigen (vgl. dazu Tabelle 25) und der Treatmentgruppe mit sechs bis zehn Beschäftigten im Mittel eine „mittlere“ Bonitätsbewertung. Die unterschiedlichen Bonitätsbewertungen der beiden Beschäftigtengruppen schlagen sich auch in der Schließungsrate der Unternehmen nieder. Im Jahr 2019 wurden 4,3 Prozent der Unternehmen mit sechs bis zehn Beschäftigten geschlossen, im Vergleich zu 2,8 Prozent der Unternehmen mit elf bis 15 Beschäftigten.

Tabelle 26: Überblick über Strukturmerkmale in der Stichprobe, Pre-Balancing (ungewichtet) und Post-Balancing (gewichtet)

Strukturmerkmale (Kontrollvariablen)	Treatmentgruppe 6-10 Beschäftigte Mittelwerte	Kontrollgruppe 11-15 Beschäftigte Mittelwerte	Zweiseitiger Mittelwertdifferenzentest (p-Wert)
Pre-Balancing (ungewichtet)			
Bonität, Anfang 2020	250	243	0,000***
Unternehmensalter, in Jahren	23,1	25,3	0,000***
GmbH (0,1)	0,49	0,6	0,000***
Eigentümergeführtes Familienunternehmen (0,1)	0,90	0,85	0,000***
Post-Balancing (gewichtet)			
Bonität, Anfang 2020	250	250	
Unternehmensalter, in Jahren	23,1	23,1	
GmbH (0,1)	0,49	0,49	
Eigentümergeführtes Familienunternehmen (0,1)	0,90	0,90	
Anzahl Beobachtungen	120.461	56.470	

Anmerkung: Weitere Kontrollvariablen sind Indikatoren für Wirtschaftszweige auf Nace-2-Steller-Ebene, für die Bundesländer und für weitere Rechtsformen. Diese gehen ebenfalls in das Entropy Balancing ein. Entsprechende deskriptive Statistiken für diese Variablen können bei Bedarf bei den Autorinnen und Autoren eingesehen werden. * / ** / *** Mittelwertdifferenz signifikant unterschiedlich zwischen beiden Gruppen bei einer Fehlerwahrscheinlichkeit von <10 %, <5 % bzw. <1 %.

Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform, eigene Berechnung und Darstellung ZEW 2024.

Darüber hinaus sind die Kontrollunternehmen im Durchschnitt signifikant älter, haben einen signifikant höheren Anteil an GmbHs und einen signifikant geringeren Anteil an eigentümergeführten Familienunternehmen.¹⁵⁸

Durch die Balancing-Prozedur wird nun jedem Unternehmen der Kontrollgruppe ein spezifisches, individuelles Gewicht zugewiesen, das eine Angleichung der Strukturmerkmale einschließlich der Vor-Corona-Bonitäten der Kontrollstichprobe an die Stichprobe der Treatmentgruppe bewirkt (vgl. Tabelle 26). Nach der Gewichtung der Kontrollgruppenunternehmen mit den Gewichtungsfaktoren (die Unternehmen der Treatmentgruppe erhalten jeweils den Gewichtungsfaktor eins), sind die ersten drei Momente der Kontrollvariablen – also Mittelwerte, Varianzen und Schiefe – zwischen Treatment- und Kontrollgruppe nahezu identisch.

Wirkungsanalyse: Branchenergebnisse

Die nachfolgende Tabelle 27 zeigt den Fördereffekt und den Placebo-Effekt der *Soforthilfen* auf die Zahlungsweise und Bonität der Monate Juni bis August 2020, 2018 und 2019 im Handel und in den Dienstleistungssektoren. Für eine Definition der Branchen siehe Tabelle 24.

¹⁵⁸ Dieser Indikator verweist darauf, dass die größeren Unternehmen im Mittel mehrere Gesellschafterinnen und Gesellschafter haben, also eine komplexere Eigentumsstruktur, und potenziell häufiger externe Investorinnen und Investoren beteiligt sind.

Tabelle 27: Fördereffekt und Placebo-Effekt der *Soforthilfen* auf die Zahlungsweise und Bonität der Monate Juni bis August 2020, 2019 und 2018 im Handel und in Dienstleistungssektoren

Outputvariablen	Zahlungsweise			Bonität		
	Treatment – 6-10 Beschäftigte	Anzahl Beobachtungen	R ²	Treatment – 6-10 Beschäftigte	Anzahl Beobachtungen	R ²
Treatmentschätzung 2020						
Juni 2020	-0,113***	114,852	0,216	-0,226	116.199	0,216
Juli 2020	-0,105***	114,756	0,226	-0,049	116.199	0,692
August 2020	-0,098***	114,619	0,216	-0,035	116.199	0,671
Placebo-Schätzung 2019						
Juni 2019	-0,083**	108.111	0,234	0,102	107.538	0,659
Juli 2019	0,008	72.339	0,186	0,508***	109.303	0,739
August 2019	-0,003	77.800	0,185	0,371**	109.303	0,739
Placebo-Schätzung 2018						
Juni 2018	-0,073**	101,357	0,214	0,276	102,483	0,757
Juli 2018	-0,037	13,839	0,155	0,359*	102,483	0,730
August 2018	-0,003	14,814	0,154	0,421**	102,483	0,704

Anmerkung: OLS-Schätzung mit Entropy-Balancing-Gewichten. Kontrollvariablen sind die Bonität am Anfang des Jahres 2020 bzw. 2019, das Alter der Unternehmen. Indikatoren für Familienunternehmen, für die Bundesländer und für die Rechtsformen der Unternehmen. Die Werte werden auf Nachfrage von den Autorinnen und Autoren bereitgestellt. *** p<0.01. ** p<0.05. * p<0.1
Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform, ZEW 2024.

Tabelle 28 zeigt analog die Ergebnisse der Wirkungsanalyse für das Verarbeitende Gewerbe.

Tabelle 28: Fördereffekt und Placebo-Effekt der *Soforthilfen* auf die Zahlungsweise und Bonität der Monate Juni bis August 2020, 2019 und 2018 im Verarbeitenden Gewerbe

Outputvariablen	Zahlungsweise			Bonität		
	Treatment – 6-10 Beschäftigte	Anzahl Beobachtungen	R ²	Treatment – 6-10 Beschäftigte	Anzahl Beobachtungen	R ²
Treatmentschätzung 2020						
Juni 2020	-0,244***	22.277	0,287	0,210	22.524	0,251
Juli 2020	-0,234***	22.272	0,300	0,670*	22.524	0,765
August 2020	-0,234***	22.266	0,297	0,398	22.524	0,757
Placebo-Schätzung 2019						
Juni 2019	-0,249***	21.996	0,281	-0,457	21.900	0,705
Juli 2019	-0,215***	13.732	0,248	0,808**	22.200	0,740
August 2019	-0,218***	14.937	0,243	0,772*	22.200	0,740
Placebo-Schätzung 2018						
Juni 2018	-0,294***	20.962	0,268	0,558	21.170	0,762
Juli 2018	-0,221	1.825	0,201	0,901**	21.170	0,735
August 2018	-0,081	1.984	0,197	1,027**	21.170	0,704

Anmerkung: OLS-Schätzung mit Entropy-Balancing-Gewichten. Kontrollvariablen sind die Bonität am Anfang des Jahres 2020 bzw. 2019, das Alter der Unternehmen. Indikatoren für Familienunternehmen, für die Bundesländer und für die Rechtsformen der Unternehmen. Die Werte werden auf Nachfrage von den Autorinnen und Autoren bereitgestellt.

*** p<0.01. ** p<0.05. * p<0.1

Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform, eigene Berechnungen und Darstellung ZEW 2024.

Anhang 6: Unternehmensschließungen im MUP

Schließungsarten

Mit den Daten des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP) können drei Arten von Unternehmensschließungen identifiziert bzw. geschätzt werden.

Insolvenzen

Insolvenzverfahren können im MUP nachgezeichnet werden. Insolvenzbezogene Daten werden von Creditreform von der offiziellen Website www.insolvenzbekanntmachungen.de ausgelesen und einem in der Creditreform Unternehmensdatenbank und folglich im MUP gespeicherten Unternehmen zugeordnet. Sie enthalten Datum und Verfahrensschritte eines Insolvenzverfahrens, von der Anmeldung bis zur Beendigung des Verfahrens. Dabei wird zwischen einer Regelinsolvenz, also einer Unternehmensinsolvenz, und einer Verbraucherinsolvenz unterschieden. Verbraucherinsolvenzen werden dann aufgezeichnet, wenn ein selbstständiger Unternehmer oder eine Unternehmerin einer vollhaftenden Personengesellschaft eine Verbraucherinsolvenz anmelden muss und dadurch auch das zugehörige Unternehmen vom Konkurs bedroht ist. Für die Schließungsstatistik des ZEW werden alle Insolvenzanmeldungen eines Jahres ausgezählt. Die Anzahl der Insolvenzanmeldungen, die im MUP gezählt werden, sind etwas höher als die Zahlen der amtlichen Statistik, die das Statistische Bundesamt veröffentlicht. Der Grund für diese Diskrepanz liegt daran, dass die ZEW-Statistik Verbraucherinsolvenzen von Inhaberinnen und Inhabern von Personengesellschaften einbezieht.

Andere Unternehmensschließungen

Neben den Insolvenzanmeldungen, die aufgrund des Verschuldungsgrades eines Unternehmens vom Gesetzgeber erzwungen werden, werden jedes Jahr Unternehmen aus anderen Gründen aufgegeben: Wirtschaftliche Schwierigkeiten / fehlende Rentabilität, gescheiterte Unternehmensnachfolge, Aufgabe aufgrund von Tod, Alter, Krankheit und anderer privater Gründe.

Davon: Abmeldungen und Geschäftsaufgaben

Abmeldungen aus dem Handelsregister von eintragungspflichtigen Unternehmen werden von Creditreform aufgrund des Handelsregistereintrags automatisch im Zuge des regelmäßigen Abzugs der Handelsregisterinformationen erfasst. Ferner beobachtet Creditreform aufgrund von eigenen Recherchen Geschäftsaufgaben von Unternehmen, die aufgrund ihrer Rechtsform als Personengesellschaft – BGB-Gesellschaft, Mikrounternehmen, freie Berufe – nicht im Handelsregister eingetragen werden müssen. Diese Unternehmensschließungen können ebenfalls ausgezählt werden und fließen in die Schließungsstatistik des ZEW ein.

Davon: Einstellung der Wirtschaftsaktivität

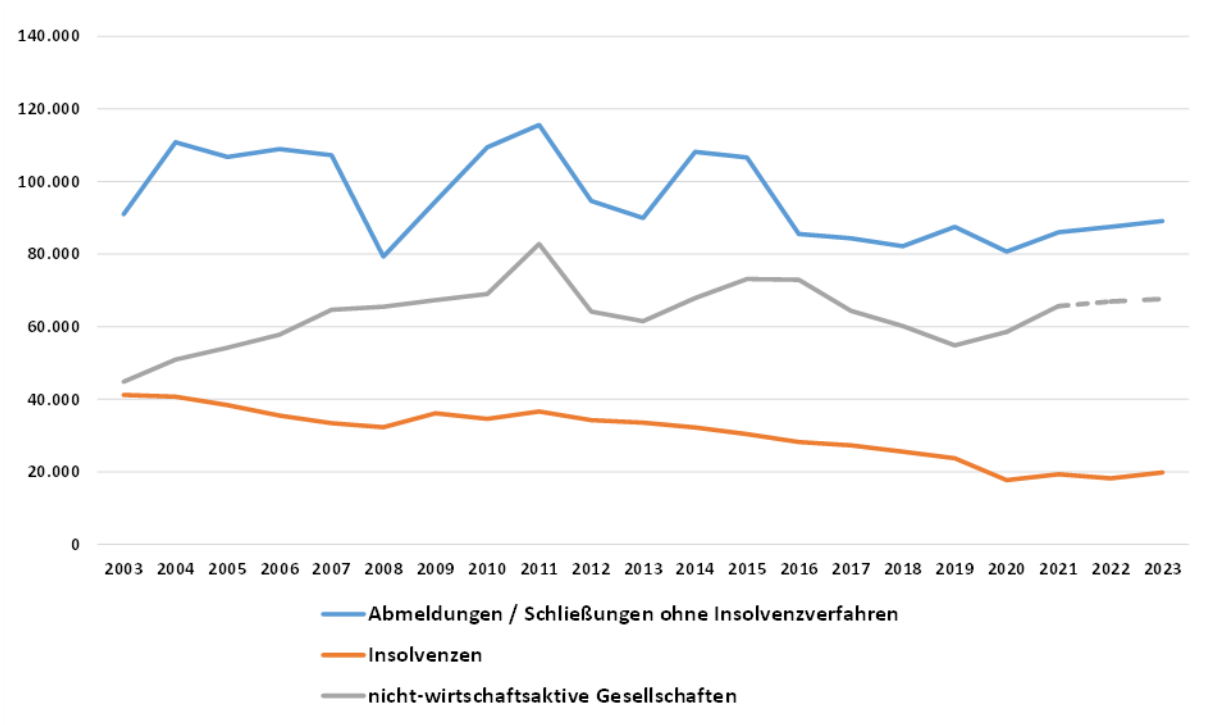
Die dritte Art von Unternehmensschließungen ist schwerer zu beobachten. Wenn Personengesellschaften, die nicht im Handelsregister eingetragen werden müssen, ihre wirtschaftliche Aktivität einstellen, kann dies nicht direkt festgestellt werden. Dabei handelt es sich i. d. R. um kleine oder Mikrounternehmen, für die Creditreform aus Mangel an Nachfragen kaum oder unregelmäßig Erkundigungen einholt. Diese kleinen Gesellschaften verschwinden nicht selten auch nur zeitweise vom Markt und nehmen ihre Geschäftstätigkeit später wieder auf. Um das Schließungsgeschehen für Deutschland vollständig quantitativ zu erfassen, ist diese Art der Unternehmensaufgaben aber nicht unerheblich. Das ZEW-Forscherteam hat daher einen Schätzalgorithmus entwickelt, der die Anzahl der Fälle der endgültigen „Einstellungen der Wirtschaftsaktivität“ im Zeitverlauf nachbil-

det. Aufgrund der langen Zeitreihe, die das MUP umfasst, können Schwankungen in der Wirtschaftsaktivität seit dem Jahr 2003 beobachtet werden. Die Systematik dieser Schwankungen wird ausgenutzt, um die Wirtschaftsaktivität von Personengesellschaften bzw. die Wahrscheinlichkeit einer Unternehmensaufgabe zu schätzen. Ein Unternehmen gilt demnach mit einer im Zeitverlauf zunehmenden Wahrscheinlichkeit als nicht mehr wirtschaftsaktiv, wenn für diese mindestens drei Jahre lang keine neuen Einträge im MUP verzeichnet werden. Bei der Zählung dieser Art der Schließungen fließt jedes Unternehmen der Kategorie Personengesellschaft mit einem zeitvarianten Gewicht, der Schließungswahrscheinlichkeit, ein. Am aktuellen Rand ist eine Schätzung der Schließungszahlen aufgrund der Dreijahresfrist der Recherchelücke mit einer hohen Unsicherheit verbunden. Es erfolgt daher für die letzten beiden Jahre eine Prognose, die sich an der Entwicklung der Schließungsart „Abmeldungen und Geschäftsaufgaben“ orientiert.

Zeitlicher Überblick

Abbildung 94 zeigt den Zeitverlauf der Anzahl der Schließungen, aufgeteilt nach den drei verschiedenen Schließungsarten. Die Schließungszahlen sind seit 2003 tendenziell zurückgegangen. Die meisten Schließungen wurden 2004 registriert mit in Summe 203 Tsd. Unternehmen. Im ersten Jahr der Corona-Pandemie 2020 wurde das Minimum der Zeitreihe mit rund 157 Tsd. Schließungen beobachtet. Die Anzahl der Unternehmensschließungen laut MUP umfassen ca. 30 Prozent der Gewerbeabmeldungen, die beim Statistischen Bundesamt erfasst werden. Diese Zahlen beziehen sich allerdings auf die Schließungen einzelner Betriebsstätten und sind nicht auf Unternehmensebene zusammenfassbar.

Abbildung 94: Anzahl der Unternehmensschließungen nach Schließungsarten, 2003 bis 2023



Anmerkungen: Die Schließungszahlen für die Schließungsart „nicht wirtschaftsaktiv“ beruhen auf einer Schätzung und bei den Zahlen am aktuellen Rand – 2022-2023 – handelt es sich für diese Schließungsart um eine Prognose.
Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform, eigene Berechnungen und Darstellung ZEW 2024.

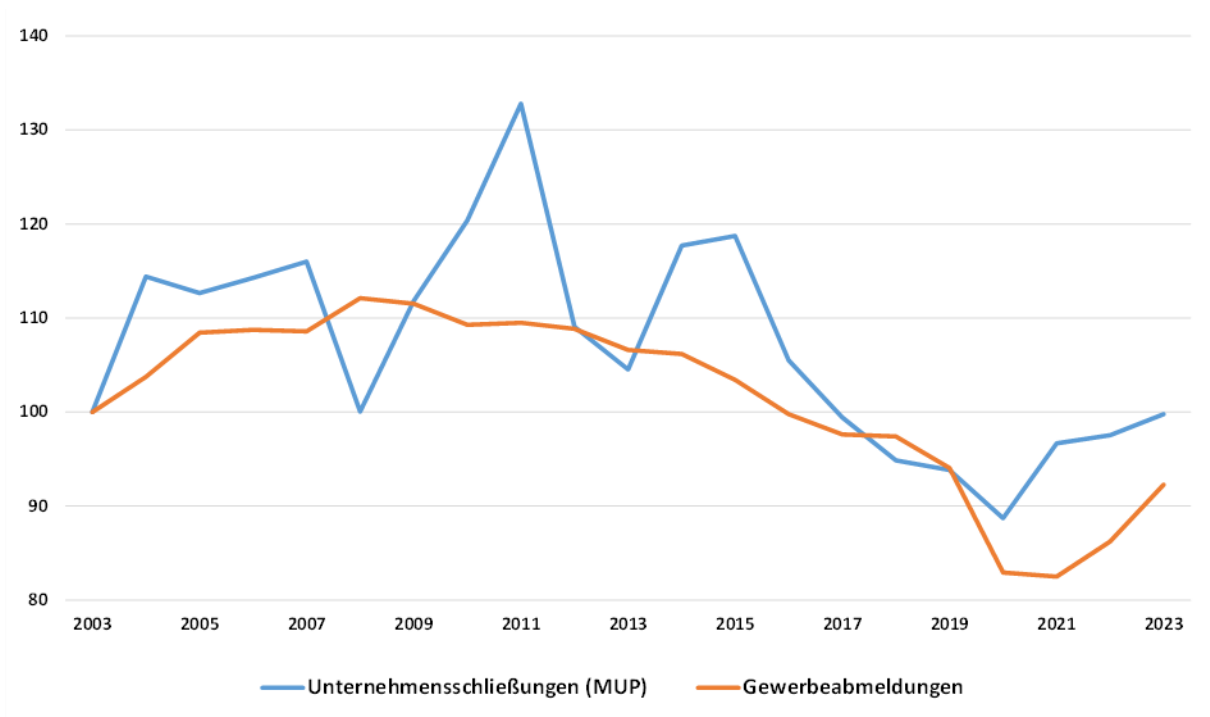
Die Zeitreihen der nicht erzwungenen Schließungen – Abmeldungen und Geschäftsaufgaben sowie Einstellung der Wirtschaftsaktivität – schwanken relativ stark im Vergleich zu der Zeitreihe der Insolvenzen. Die Volatilität der Zeitreihen der nicht erzwungenen Schließungen weicht auch von der Zeitreihe der Gewerbeabmeldungen ab (Abbildung 95). Letztere zeigt einen gleichmäßigeren Verlauf mit geringen Steigungen,¹⁵⁹ der Trend der Zeitreihen ist aber ähnlich. Im Jahr 2022 und 2023 stiegen die Zahlen der Gewerbeabmeldungen gegenüber dem Vorjahr stärker an als die MUP-Zahlen.

Die Struktur der Schließungsarten hat sich in der betrachteten Zeitspanne ebenfalls geändert. Waren zwischen 2003 und 2009 im Mittel knapp 20 Prozent der Schließungen Insolvenzen, ist dieser Anteil seitdem deutlich gesunken und betrug zwischen 2017 und 2023 im Jahresdurchschnitt 13 Prozent. Die Anzahl der Insolvenzanmeldungen ist somit stärker gesunken als die Anzahl der nicht erzwungenen Schließungen. Dies verdeutlicht, dass ein Teil der nicht erzwungenen Schließungen nicht unbedingt auf konjunkturelle bzw. wirtschaftliche Einflüsse zurückgeführt werden kann, sondern auf konjunkturunabhängige private Gründe der Unternehmensinhaber. Im letzten Jahr 2023 sind die Insolvenzanmeldungen aber deutlich stärker angestiegen als die übrigen Schließungen (neun Prozent versus 2,3 Prozent).

¹⁵⁹ Einzelne Datenpunkte in der MUP-Schließungszeitreihe, die stark vom Vorjahr abweichen – wie z. B. im Jahr 2011 – sind mutmaßlich auch eine Folge von Unregelmäßigkeiten im Rechercheverhalten durch Creditreform, sodass Extrempunkte in der Zeitreihe nicht nur auf realwirtschaftliche Ereignisse zurückgeführt werden sollten.

Abbildung 95: Zeitliche Entwicklung der Schließungszahlen des MUP und der Gewerbeabmeldungen als Indexreihe, 2003 bis 2023

2003=100 %



Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) | Creditreform. Gewerbeanzeigen, Statistisches Bundesamt, Februar 2024. Eigene Berechnungen und Darstellung ZEW 2024.

Literaturverzeichnis

BMF (2020): Weg für Gewährung der Corona-Bundes-Soforthilfen ist frei – Umsetzung durch die Länder steht, [Bundesfinanzministerium - Weg für Gewährung der Corona-Bundes-Soforthilfen ist frei – Umsetzung durch die Länder steht](#); Zugriff am 02.04.2024.

BMWK (2022): Härtefallhilfen, [BMWK - Härtefallhilfen](#).

BMWK/BMF (2022): FAQs zu Beihilferegelungen, [Überbrückungshilfe Unternehmen - Beihilferegelungen \(ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de\)](#).

BMWK/BMF (2023): FAQs zur „Corona-Überbrückungshilfe I für kleine und mittelständische Unternehmen“, [Überbrückungshilfe Unternehmen - Überbrückungshilfe I \(ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de\)](#).

BMWK/BMF (2023): FAQs zur „Corona-Überbrückungshilfe III Plus“, [Überbrückungshilfe Unternehmen - Überbrückungshilfe III Plus \(ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de\)](#)

BMWK/BMF (2023): FAQs zur „Corona-Überbrückungshilfe III Plus“, [Überbrückungshilfe Unternehmen - Überbrückungshilfe III Plus \(ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de\)](#)

BMWK/BMF (2023): FAQs zur „Corona-Überbrückungshilfe IV“ (von Januar 2022 bis Juni 2022);

[BMWK/BMF \(2023\): Fragen und Antworten zur „Novemberhilfe“ und „Dezemberhilfe“, https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/DE/FAQ/NhDh/novemberhilfe-und-dezemberhilfe.html](#).

BMWK/BMF (2023): Neustarthilfe, [Überbrückungshilfe Unternehmen - Neustarthilfe \(ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de\)](#).

BMWK/BMF (2023): Überblick: Was ist die Überbrückungshilfe III Plus?, [Überbrückungshilfe Unternehmen - Überbrückungshilfe III Plus \(ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de\)](#); Zugriff am 13.09.2024.

Bundesministerium für Finanzen (2024): Aufgabenübernahme COFAG, [https://www.bmf.gv.at/themen/cofag-abwicklung.html](#).

Bundesrechnungshof (2024): Leitsatz 01/18 Wirtschaftsstabilisierung – Billigkeitsleistungen für Unternehmen in Krisen, [Wirtschaftsstabilisierung: Billigkeitsleistungen für Unternehmen in Krisen \(bundesrechnungshof.de\)](#).

Bundesregierung (2020): Beschluss vom 13. Dezember 2020, [2020-12-13-beschluss-mpk-data.pdf \(bundesregierung.de\)](#).

Bundesregierung (2020): Beschluss vom 25. November 2020, [https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/1820174/ccce6d20309c4339bd80b5ab66c2f7f5/2020-11-25-mpk-beschluss-data.pdf?download=1](#).

Bundesregierung (2020): Beschluss vom 28. Oktober 2020, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1805024/5353edede6c0125ebe5b5166504dfd79/2020-10-28-mpk-beschluss-corona-data.pdf>.

Bundesregierung (2020): Wir lassen niemanden allein – *Soforthilfe* für Kleinunternehmen und Soloselbstständige, *Für Kleinunternehmen und Solo-Selbstständige* ([bundesregierung.de](https://www.bundesregierung.de)).

Calonico, S., Cattaneo, M. D., Titiunik, R. (2014): Robust Nonparametric Confidence Intervals für Regression Discontinuity Designs, *Econometrica* 82(6), 2295-2326.

Chazel, L. (2024): Stay at Home! A Comparative Analysis of the Implementation of Lockdowns as a Response to the COVID-19 Pandemic. In: Egger, C., Magni-Berton, R., de Saint-Phalle, E. (eds) *Covid-19 Containment Policies in Europe*. International Series on Public Policy. Palgrave Macmillan, Cham, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-031-52096-9.pdf>.

CoEuroé, B. (2021): What 3.5 million French firms can tell us about the efficiency of Covid-19 support measures, <https://cepr.org/voxeu/columns/what-35-million-french-firms-can-tell-us-about-efficiency-covid-19-support-measures>.

COFAG (2024): Gründung und Aufgabe der COFAG, <https://www.cofag.at/aufgabe.html>.

Committee on the Monitoring and Evaluation of Financial Support Measures for Companies Confronted with the Covid-19 Epidemic (2021): *Le Rapport Final*.

COVID-19-Finanzierungsagentur des Bundes GmbH (COFAG) (2024): Beihilfen zur Unterstützung der österreichischen Wirtschaft, <https://www.fixkostenzuschuss.at/>.

Der Standard (2023): Europäische Kommission genehmigt Corona-Förderungen in Höhe von 750 Millionen Euro, <https://www.derstandard.at/story/3000000182506/kommission-genehmigt-coronaf246rderungen-in-h246he-von-750-mio-euro>.

Dörr, J. O., G. Licht und S. C. Murmann (2021), Small firms and the COVID-19 insolvency gap, *Small Business Economics*. 58:887–917. <https://doi.org/10.1007/s11187-021-00514-4>.

Dreyer, M. (2020): Poland's Financial Shield provides Support to Businesses, <https://som.yale.edu/blog/poland-s-financial-shield-provides-support-to-businesses>.

Egger, C., Magni-Berton, R. (2024): A Comparative Journey into COVID-19 Policies in Europe. In: Egger, C., Magni-Berton, R., de Saint-Phalle, E. (eds) *Covid-19 Containment Policies in Europe*. International Series on Public Policy. Palgrave Macmillan, Cham. URL: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-031-52096-9.pdf>.

Egger, C. M. et al. (2022): "EXCEPTIUS dataset v2.0", <https://doi.org/10.34894/QED8L2>, DataverseNL, V1.

Europäische Kommission (2023): State Aid SA.108173 (2023/NN) – Austria COVID-19: Damage Compensation Scheme under Article 107(2)(b) TFEU, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202333/SA_108173_C01BFE89-0000-C6F4-A8F6-D3613241DD79_46_1.pdf.

Europäische Kommission (2024): https://commission.Europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/supporting-jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases_de.

Europäische Kommission (2024): https://competition-policy.ec.Europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en?prefLang=de.

Gourinchas et al. (2021): Fiscal Policy in the Age of Covid: Does it 'Get in all of the cracks?', Working Paper 292993, National Bureau of Economic Research.

Hainmüller, J. (2012): Entropy Balancing for Causal Effects: A Multivariate Reweighting Method to Produce Balanced Samples in Observational Studies, *Political Analysis* 20, 25-46.

Höwer, D. (2016): The Role of Banks if Firms are Financially Distressed, *Journal of Banking & Finance* 65, 59-75.

IfM Bonn (2024): Selbstständige/Freie Berufe, [Selbstständige - Institut für Mittelstandsforschung Bonn \(ifm-bonn.org\)](https://www.ifm-bonn.org).

Imbens, G., Kalyanaraman, K. (2012): Optimal Bandwidth Choice for the Regression Discontinuity Design Estimator, *Review of Economic Studies* 79(3), 933-959.

Kochaniak, K., Ulman, P., Zajkowski, R. (2023): Effectiveness of COVID-19 state aid for microenterprises in Poland, in: *International Review of Economics and Finance* 86 (2023), S. 494.

Kratena, K. (2022): Die gesamtwirtschaftlichen Effekte der COVID-Hilfsmaßnahmen in Österreich, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen Österreich, Centre of Economic Scenario Analysis and Research.

Mathieu, E. et al. (2020): Coronavirus Pandemic (COVID-19), <https://ourworldindata.org/covid-stringency-index#citation>.

Ministère de l'économie, des finances et de la relance (2021): Décrets, arrêtés, circulaires. Journal officiel de la République française, https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/tuJ-YzKSB-nAqvlqBHix7_VQtVwU4N3g5jZx104FYA=/JOE_TEXTE.

Polish Development Fund (2020): In January, the PFR 2.0 Financial Shield will be launched – PLN 35 billion to help companies affected by the second wave of COVID-19, <https://pfr.pl/aktualnosci/EN-Serwis-korporacyjny/investor-relations/main/in-january-the-pfr-20-financial-shield-will-be-launched-pln-35-billion-to-help-companies-affected-by-the-second-wave-of-covid-19.html>.

Polish Development Fund (2023): Informacja Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. o procesie następczej weryfikacji prawidłowości udzielenia wsparcia w ramach programu rządowego Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla Małych i Średnich Firm, <https://pfrsa.pl/aktualnosci/tarcza-finansowa-pfr-1.0/informacja-polskiego-funduszu-rozwoju-sa-o-procesie-nastepczej-weryfikacji-prawidlowosci-udzielenia-wsparcia-w-ramach-programu-rzadowego-tarcza-finansowa-polskiego-funduszu-rozwoju-dla-malych-i-srednich-firm.html>.

Polish Development Fund (2024): PFR bonds, <https://pfrsa.pl/en/investor-relations/bonds.html>

Polish Development Fund (2024): Tarcza Finansowa PFR 1.0, <https://pfrsa.pl/tarcza-finansowa-pfr/tarcza-finansowa-pfr-10.html> und Polish Development Fund (2024): Tarcza Finansowa PFR 2.0, <https://pfrsa.pl/tarcza-finansowa-pfr/tarcza-finansowa-pfr-20.html>.

Rechnungshof Österreich (2023): COVID-19: Handlungsempfehlungen aus der Pandemie.

Sachverständigenausschuss (2022): Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik, [Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik \(bundesgesundheitsministerium.de\)](#).

Scheiblecker, M. et al. (2023): Makroökonomische Effekte der von der Bundesregierung im Rahmen der Corona-Pandemie gesetzten Maßnahmen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen Österreich, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Soullignac, C., Bellégo, C. (2023): Les bénéficiaires du fonds de solidarité en 2020 et 2021, DGFIP Analyses Avril 2023 Nr. 3.

[Überbrückungshilfe Unternehmen - Überbrückungshilfe IV - FAQs zur \(ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de\)](#)

Verfassungsgerichtshof Österreich (2023): Aufgabenübertragung an die COVID-19-Finanzierungsagentur verstößt gegen die Verfassung, https://www.vfgh.gv.at/medien/Ausgliederung_COFAG.php.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (2024): Arbeitsmarkt im Wandel – Solo-selbstständige, [Solo-Selbstständige nach Bundesländern WSI-Datenportal Arbeitsmarkt im Wandel \(AIWA\) - Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut](#).

Ihre Ansprechpartner bei Prognos

Michael Astor

Direktor, Partner

Telefon: +49 30 520 059 250

E-Mail: michael.astor@prognos.com

Gesamt-Projektleitung

Impressum

Herausgeber

Prognos AG
Goethestraße 85
10623 Berlin
Telefon: +49 30 52 00 59-210
Fax: +49 30 52 00 59-201
E-Mail: info@prognos.com
www.prognos.com
twitter.com/prognos_aG

Autoren

Michael Astor
Rebaz Ahmad
Shayan Beland
Dr. Eva Dantas
Jan Limbers
Prof. Dr. Bettina Peters
Rahel Reemtsma
Dr. Andreas Sachs
Isabel Schöfl

Kontakt

Titel Michael Astor (Projektleitung)
Telefon: +49 30 52 00 59-250
E-Mail: michael.astor@prognos.com

Lektorat: Angela Klein
Stand: Frühjahr 2025
Copyright: 2025, Prognos AG

Alle Inhalte dieses Werkes, insbesondere Texte, Abbildungen und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt, soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, bei der Prognos AG/ZEW. Jede Art der Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Zugänglichmachung oder andere Nutzung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Zustimmung der Prognos AG/ZEW.

Zitate im Sinne von § 51 UrhG sollen mit folgender Quellenangabe versehen sein: Prognos AG/Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2025): Evaluation der Corona-Wirtschaftshilfen des Bundes *Soforthilfen, Überbrückungshilfen, außerordentliche Wirtschaftshilfen, Neustarthilfen, Härtefallhilfen* – Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.