

Aufsatz

Subventionsrecht

Allgemeine Voraussetzungen, Rückforderungsregelungen und nachträgliche Änderungen der Corona-Soforthilfeleistungen

1. Einleitung

Im folgenden Aufsatz werden die Umstände der Rückzahlung des „Corona-Soforthilfeprogramms“ der Landesregierung NRW, welches am 27.03.2020 in Kraft getreten ist, behandelt. Ebenfalls wird sich mit einzelnen rechtlichen Problematiken auseinandergesetzt, welche auf die Bewilligung der Subventionen gefolgt sind. Zweck dieser Leistungsmöglichkeiten ist es gewesen eine schnelle Hilfeleistung zur existentiellen Sicherung zu schaffen und die wirtschaftlichen Schäden, welche die Pandemie unter Unternehmern und Selbstständigen verursacht hat, zu kompensieren. Im Rahmen einer nachträglichen Änderung wurden ergänzende Richtlinien hinzugefügt, welche eine Rückzahlung dieser Leistungen unter bestimmten Voraussetzungen fordern.

2. Voraussetzungen der Förderung und ihre Rechtsgrundlagen

Die Grundlagen der Corona-Hilfeleistungen setzen sich aus

- § 53 der Landeshaushaltsordnung inkl. der letzten Änderung des Gesetzes am 19.12.2019,
- der Regelung „Bundesregierung Kleinbeihilfen 2020“ vom 24.03.2020,
- der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und der Landesregierung NRW über Soforthilfen insbesondere für kleine Unternehmen und Selbstständige vom 01.04.2020 und
- dem Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW betitelt „NRW-Soforthilfe 2020“ vom 31.05.2020 zusammen,

vgl. Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie - V B 5 - 2020 -.

Als Leistungsempfänger ist antragsberechtigt gewesen, wer entweder selbstständig, freiberuflich oder gewerblich als Kleinunternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten wirtschaftlich bzw. dauerhaft am Markt tätig war, seinen Sitz der Geschäftsführung in Nordrhein-Westfalen hatte und bei einem deutschen Finanzamt gemeldet ist.

Die Bewilligung erfolgte für alle Unternehmen, welche nicht vor dem Stichtag des 31.12.2019 in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind. Als Richtlinie für diese wirtschaftlichen Engpässe wird die EU-Definition eines „Unternehmens in Schwierigkeiten“ zu Rate gezogen. Ist demnach eine Überschuldung vorhanden, ein Insolvenzverfahren in Gang gesetzt worden oder hat das Unternehmen eine bereits geleistete Beihilfe erhalten, befindet es sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Hierzu zählen auch Unternehmen, welche mehr als die Hälfte ihrer ausgewiesenen Eigenmittel in Folge von Verlusten verloren haben,

vgl. Amtsblatt der Europäischen Union C 249/1, S. 6, RN 2.2.

Davon ausgenommen sind Unternehmen, Freiberufler und Selbstständige, welche ihre wirtschaftliche Tätigkeit erst nach dem 31.12.2019 aufgenommen haben. Diese müssen vorweisen, dass sie in der Zeit vor dem 11.03.2020 Umsätze erzielt haben, mindestens ein Auftrag von einem Kunden vorlag oder eine langfristige

betriebliche Zahlungsverpflichtung eingegangen wurde, die nicht weniger als 500,- EUR im Monat beträgt.

Dem Antrag vorausgesetzt ist ebenfalls, dass der Antragsteller nachweislich durch die Sars-CoV-2-Pandemie in Liquiditätseingänge gekommen ist. Diese können durch

- den Wegfall von mehr als der Hälfte der Aufträge in der Zeit vor dem 01.03.2020,
- eine Halbierung der Umsätze gegenüber dem Vorjahresmonat,
- eine massive Einschränkung der Umsatzmöglichkeiten durch eine behördliche Auflage im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie **oder**
- dem Fehlen ausreichender Mittel, um die kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen des Unternehmens zu decken (zum Beispiel Mieten, Kredite, Versicherungen usw.) begründet sein.

Waren Antragssteller erst nach dem 31.12.2019 wirtschaftlich tätig, gelten für diese Sonderregelungen. Hierbei ist darauf abzustellen, ob wirtschaftliche Schwierigkeiten ab dem 11.03.2020 eingetreten sind. Ebenfalls sind die Umsätze aus dem Vormonat bzw. aus der bisherigen Geschäftstätigkeit umgerechnet auf 30 Tage zu berücksichtigen

3. Nachträgliche Änderungen der Rückzahlungsregelungen

Mit dem Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW, „NRW-Soforthilfe

2020“, wurden die Regelungen für eine Subventionsleistung des Staates im Falle eines Liquiditätsengpasses nicht nur weiter ausgeführt und konkretisiert, sondern ebenfalls nachträglich geändert.

Insbesondere die Regelungen einer Rückzahlung und der dazugehörigen Rückmeldung und Abrechnung der Hilfeleistungen wurden somit neu eingeführt.

3.1. Inhalt der Änderungen

In den geänderten Vorgaben wurde festgelegt, dass jeder Leistungsempfänger verpflichtet ist, am Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraumes eine Abrechnung über die Höhe des Liquiditätsengpasses bei der Bewilligungsbehörde abzugeben. Somit muss ein Nachweis der Nutzung erbracht werden, der in den ursprünglichen Richtlinien nicht oder nur auf Nachfrage vorgesehen war. Damit einhergehend wurde festgelegt, dass die Hilfeleistung die Höhe dieser Berechnung nicht überschreiten darf und bei zu hoher Auszahlung nachträglich zurückgezahlt werden muss. Die Rückzahlungspflicht einer Überkompensation wurde anfänglich erwähnt, jedoch ist das Rückmeldeverfahren erst mit den neuen Änderungen in dieser Art und in diesem Umfang eingeführt worden.

Ebenfalls ist nun von Relevanz, ob die Soforthilfe gänzlich zur Deckung des vom Liquiditätsengpass gedeckten Betrages verwendet wurde. Insofern die Hilfeleistung nicht in vollem Umfang zur Deckung dieses Engpasses genutzt wurde, ist der

anderweitig bzw. nicht genutzte Betrag in eigener Verantwortung zurückzuzahlen.

Hier wird sich nun darauf fokussiert, welche Ausgaben das Unternehmen im Bewilligungszeitraum hat, um diese mit den Subventionen zu verrechnen; der ungenutzte Betrag muss zurückgezahlt werden. Umsatzeinbußen, die wegen der Pandemie entstanden sind, rücken so in den Hintergrund. Ein Leistungsbezieher kann in die Situation kommen, dass er Subventionen zurückzahlen muss, obwohl seine Einbußen viel größer sind als der berechnete Liquiditätsengpass.

Mit dem verlängerten Lockdown und dem weiteren Anhalten der Corona-Krise wurden nachträglich ebenfalls die Überbrückungshilfen I, II und III eingeführt sowie die „Neustarthilfe“, welche jeweils für die Monate nach dem Juni 2020 den Forterhalt der Unternehmer und Selbstständigen sichern soll. Diese haben jeweils andere Voraussetzungen der Leistungsgewährung und sind für andere Fördermonate vorgesehen.

Bei allen Phasen der Überbrückungshilfe als auch der „Neustarthilfe“ greift, dass überschüssige Förderungen zurückgezahlt werden müssen. Die Höhe des Liquiditätsengpasses wird, wie auch bei der ursprünglichen Corona-Soforthilfe, mit der Rückmeldung am Ende des Subventionszeitraumes eingereicht.

3.2. Rechtliche Relevanz und Rückwirkung

Mit den rückwirkenden Änderungen in den Subventionsrichtlinien wurde der anfangs noch zweckmäßig unbürokratische Prozess verkompliziert - Die Einführung der Corona-Hilfeleistungen zu Beginn der Pandemie als nicht stark bürokratisierte, einfache und reaktionäre Hilfe steht diesen Veränderungen entgegen.

Weiterhin werfen rückwirkende Änderungen bereits implizierter Regelungen generell rechtliche Diskussionen bezüglich der Zulässigkeit dieser Veränderungen auf. Insbesondere das verpflichtende Rückmeldeverfahren und die Rückzahlungspflicht bei zu niedrigen Ausgaben des Unternehmens ist als problematisch anzusehen.

Die Frage, ob die nachträglichen Veränderungen in Form einer echten oder unechten Rückwirkung vorliegen, wird die Gerichte mit Sicherheit in Zukunft weiterhin beschäftigen. Es liegt nahe, dass es sich in diesem Fall um eine unechte Rückwirkung handelt, welche an einen noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt anknüpft,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1996 - 1 BvL 44, 48/92.

Diese würde kein Problem hinsichtlich der Zulässigkeit dieser darstellen, geklärt ist diese Frage jedoch noch nicht.

Auch die anfänglich nicht klar kommunizierte Rückforderungspflicht bei überschüssigen Leistungen sind weitgehender

Grund bürokratischer Probleme seitens der Leistungsbezieher.

4. Voraussetzungen und Ablauf der Rückforderungen

Nach den Regelungen der Corona-Soforthilfe ist jeder Leistungsempfänger dazu verpflichtet, am Ende des Bewilligungszeitraumes eine Abrechnung bei dem zuständigen Amt einzureichen. In dieser ist der Liquiditätsengpass vom Empfänger berechnet und die Nutzung der Hilfeleistungen dargestellt. Da die Anträge am Anfang der Corona-Pandemie schnell bewilligt worden sind und stets die angerechnete Höchstsumme ausgezahlt wurde, ist am Ende des Bewilligungszeitraumes eine Prüfung auf Überkompensation und ggf. eine Rückzahlung vorzunehmen.

Dies ergibt sich aus der **Zweckgebundenheit** des Hilfeprogramms; die Subventionsleistungen sollen ausschließlich dazu genutzt werden, um die Umsatzeinbußen des Unternehmens auszugleichen und dessen Existenz zu sichern. Konkretisiert erfolgt die Berechnung mit einer Auswertung der Differenz zwischen den tatsächlich fortlaufenden Einnahmen aus dem Geschäftsbetrieb und den tatsächlich laufenden Sach- und Finanzausgaben des Antragstellers.

Rückzahlungen müssen geleistet werden, wenn die Hilfeleistungen

- über den ermittelten Liquiditätsengpass erbracht worden sind,
- genutzt worden sind, um keine gewerblichen finanziellen Engpässe zu

decken (sondern z.B. Lebensunterhaltskosten, insofern kein Unternehmerlohn angesetzt wurde), **oder**

- die Voraussetzungen für die bereits geleistete Hilfeleistung nicht erst erfüllt worden sind.

Nutzungen der Hilfeleistungen für Lebensunterhaltskosten werden bei der Berechnung des Liquiditätsengpasses und der nachträglichen Auswertung der Hilfeleistungen als Überkompensation gewertet und müssen zurückgezahlt werden.

Wird ein Unternehmergehalt angesetzt, welches die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt, dürfen 2.000,- EUR zu Zwecken der Grundsicherung für nicht-gewerbliche Kosten genutzt werden. Diese werden nicht als Überschuss angerechnet und müssen nicht zurückgezahlt werden. Ein Unternehmergehalt kann angesetzt werden, wenn folgende Punkte **kumulativ** gegeben sind:

Wenn

- der Antrag erstmalig im April oder März gestellt wurde,
- der Leistungsempfänger kein ALG II für die Monate März oder April empfangen hat, **und**
- er keine Bewilligung des Sofortprogramms für Künstler erhalten hat,

vgl. FAQ der <https://www.wirtschaft.nrw/nrw-soforthilfe-2020>.

5. Bisherige Rechtsprechung

Die nachträglichen Änderungen der Corona-Richtlinien und das Rückmelde- bzw. Rückzahlungsverfahren werfen zahlreiche rechtliche Fragen auf. Auf Grund der weit angesetzten Fristen und dem freiwilligen Charakter der Rückzahlungen bis zum Ende dieser Frist, wurde sich mit diesen jedoch noch nicht vertiefend gerichtlich auseinandergesetzt.

Jedoch gab es andere Aspekte der Corona-Hilfeleistungen, insbesondere solche ausgelöst von der schnellen Bewilligung der Subventionen und diese aus dem Pfändungsrecht, welche Bestandteil rechtlicher Diskussionen geworden sind.

5.1. Rückzahlung der Corona Soforthilfe bei fälschlichen Angaben

Am 14.12.2020 urteilte das Verwaltungsgericht Düsseldorf gegen den Kläger, welcher aufgefordert wurde, seine erhaltene Corona-Hilfeleistung im vollen Umfang zurückzuzahlen und diesbezüglich Widerspruch einlegte,

vgl. VG Düsseldorf, Juris, 14.12.2020
– 20 K 4706/20.

Voraussetzung für den Erhalt der Subventionen ist es unter anderem, sich als Unternehmer oder Selbstständiger nicht vor dem 31.12.2019 in finanziellen Schwierigkeiten befunden zu haben. Im Antrag vom 06.04.2020 gab er demnach an, dass er durch die Pandemie Umsatzeinbußen erlitt und erhielt somit 9.000,- EUR Hilfeleistungen.

Am 10.07.2020 forderte die Bezirksregierung den Kläger demnach auf, die Leistungen in vollem Umfang zurückzuzahlen, da er Steuerschulden iHv 360.000,- EUR weit vor dem 31.12.2019 vorzuweisen hatte.

Das Gericht legte vor, dass der Kläger entgegen den Voraussetzungen der Hilfeleistungen am Stichtag des 31.12.2019 zahlungsunfähig war und sich bereits in einem Insolvenzverfahren auf Grund dieser Schulden befand.

Anzumerken ist insbesondere auch, dass das Gericht dahingehend argumentiert hat, dass die Bezirksregierung in diesem Fall kein Mitverschulden trifft.

Das Gericht erkannte die Differenzierung zwischen Unternehmen und Solo-Selbstständigen im Antragsformular und in der Richtlinie als Grund für mögliche Verwirrung des Klägers an. Es vertrat jedoch die Ansicht, dass die Regierung in der Richtlinie der NRW-Soforthilfe 2020 deutlich gemacht habe, welche Vorgaben erfüllt werden müssen und für welche Unternehmen bzw. Selbstständige dies relevant sei. Ebenfalls sei deutlich, dass allein zwischen Unternehmen und Selbstständigen keine Differenzierung in den Voraussetzungen vorgenommen wird.

Das Gericht betonte die prekäre Situation der Regierung und wies dem Leistungsempfänger ein hohes Maß an Verantwortung zu, welches durch die schnelle Abwicklung der Bewilligung und Auszahlung zu begründen ist. Der Kläger hätte seine Angaben **somit sorgfältiger prüfen** sollen und trägt auch bei Unwissen über

bestimmte Voraussetzungen die Verantwortung und Konsequenzen falscher Aussagen. So steht bereits im Leitsatz des Urteils:

„Eine überwiegende Mitverantwortung der Bewilligungsbehörde, die einer Rücknahme des Bewilligungsbescheides wegen unrichtiger Angaben im Zuschussantrag entgegenstehen würde, liegt regelmäßig nicht vor, wenn – wie hier – die Billigkeitsleitung aufgrund der pandemiebedingten Sondersituation unbürokratisch größtenteils allein auf Grundlage von Versicherungen und Erklärungen des Antragsstellers ohne jegliche Überprüfung (...) gewährt wurde.“

In den Entscheidungsgründen ist folglich ebenfalls die Position des Antragstellers ausgeführt worden:

„Maßgeblich zu berücksichtigen ist nämlich insofern, dass es primär im Verantwortungsbereich des Klägers [liegt], zu eruieren, ob er Antragsberechtigter für die Gewährung des Beantragten Billigkeitszuschusses war.“

5.2. Pfändungsschutz der Corona-Soforthilfeleistungen

Die Unzulässigkeit der Pfändung von Corona-Soforthilfeleistungen hat unter anderem das Finanzgericht Münster am 08.08.2020 entschieden,

vgl. FG Münster, Juris 08.06.2021 – 11 V 1541/20 AO.

Es erklärte, dass die Hilfeleistungen auf Grund ihrer Zweckgebundenheit gem. § 851 I ZPO (ggf. i.V.m. § 399 Alt. 1 BGB) unpfändbare Forderungen sind, wenn

durch die Pfändung dieser, ihre Zweckbindung beeinträchtigt wird.

Der Antragsteller in diesem Verfahren erhielt durch Umsatzeinbußen in seinem Hausmeisterservice Subventionen in Höhe von 9.000,- EUR im Rahmen des Corona-Soforthilfeprogramms. Das Geld wurde auf sein bereits vorbelastetes Pfändungsschutzkonto überwiesen, von welchem er die Freigabe der Hilfeleistungen zur Überbrückung des Unternehmensengpasses beantragte. Durch die Corona-Pandemie sei er in seiner Existenz bedroht und brauche das Geld zur Deckung laufender Unternehmenskosten.

Der Kläger betonte, dass die Subventionsleistungen zum Zweck der Existenzsicherung des Unternehmens bewilligt worden sind und nicht, um für Steuerschulden aufzukommen.

Der Antrag wurde von seiner Bank mit der Begründung abgelehnt, dass die Begleichung der Schulden nicht dem Zweck der Subventionen entgegensteht, da Steuerschulden ebenso die Existenz des Unternehmens gefährden können.

Das Gericht legte vor, dass nach § 258 AO die Vollstreckung eingestellt oder beschränkt werden kann, wenn diese unbillig ist. Dies ist in diesem Fall gegeben, da der Schuldner einen unangemessenen Nachteil erfahren würde, wenn diese Leistungen ihm nicht mehr zur Verfügung stehen würden.

Ebenfalls sei die Corona-Soforthilfe eine nicht der Pfändung unterworfen

Forderung im Sinne des § 851 I ZPO. Dies ergibt sich daraus, dass die Forderung zweckgebunden und somit auch nicht übertragbar ist. Eine Pfändung würde ihrem vorgegebenen Zweck entgegenstehen, ausschließlich Liquiditätseingüsse die seit dem 01.03.2020 durch die Corona-Pandemie entstanden sind, zu überbrücken.

Es ordnete eine sofortige Einstellung der Vollstreckung an, um unzumutbare Nachteile des Antragstellers zu vermeiden und ihm zu ermöglichen, die bestehenden wirtschaftlichen Engpässe schnellstmöglich zu kompensieren.

Auf dieses Urteil folgte ein Beschluss des Bundesfinanzhofes, welcher dem Finanzgericht zustimmte und die Pfändung der Corona-Soforthilfe als unzulässig erklärte. Er lehnte einen Antrag des Finanzamtes Münster auf einstweilige Aussetzung der Vollziehung des Beschlusses des Finanzgerichtes Münster vom 08.06.2020 ab. In der Begründung stimmte der Bundesfinanzhof dem vorhergehenden Urteil zu und bestätigte die Punkte des Finanzgerichtes Münster erneut,

vgl. BFH Münster, Juris, 09.06.2020 – VII S 23/20 (AdV).

Zum Pfändungsschutz der Corona-Soforthilfe lassen sich zahlreiche gerichtliche Beschlüsse finden,

vgl. FG Münster, Juris, 22.10.2020 – 6 V 2806/20, FG Münster, Juris, 23.07.2020 – 8 V 1952/20, LG Köln, Juris, 23.04.2020 – 39 T 57/20,

gerade auch wegen der unbürokratischen Bewilligung der Subventionen am Anfang der Pandemie. Der Mangel an Richtlinien für Fälle wie diesen brachten viele Banken dazu, in ihren gerichtlichen Auseinandersetzungen zu verlieren und die Leistungen den Beziehern freigegeben zu müssen.

Auch der BGH entschied am 10.03.2021 in dieser Sache und urteilte für eine Unpfändbarkeit der Soforthilfe nach § 851 I ZPO. Es bestätigte die Punkte der vorherigen Beschlüsse und führte auf, dass die Soforthilfe in Bezug auf das Pfändungsrecht mit Sozialhilfen vergleichbar ist, die den existentiellen Fortbestand des Leistungsempfängers sichern sollen. Dies ergibt sich aus der bereits erläuterten Zweckgebundenheit der Zahlungen und befähigt dazu, den pfändungsfreien Betrag, um den Betrag der erlangten Soforthilfe zu erhöhen,

vgl. BGH NJW, 2021, 1322.

6. Fazit

Rekapitulierend ist festzuhalten, dass die Richtlinien der „Corona-Soforthilfe“ Subventionsleistungen ihren Charakter als Antwort auf die prekäre Lage der Anfangszeit der Pandemie deutlich widerspiegeln. Sie stellten anfänglich eine schnelle Hilfeleistung dar, welche die Schäden in der deutschen Wirtschaft kompensieren sollte. Die Änderungen dieser Regelungen bürokratisierten und ordneten die Umstände der Subventionen zwar, warfen jedoch auch viele Fragen auf und führten zu Verwirrung seitens der Ämter jedoch auch

der Menschen, die auf diese Leistungen angewiesen waren.

Fragwürdig ist nicht nur die Herangehensweise des Staates für das weitere Verfahren und die Rückzahlungspflichten der Bürger, sondern auch das große Maß an Verantwortung was den Empfängern der Leistungen zugemutet wird.

Wo sofortiges Handeln und rechtzeitige Hilfe benötigt wird, ist allerdings kein Platz für eine vorsichtige Handhabung und lange Vorüberlegungen; durchaus ist die Kritik an diesem Verfahren berechtigt und wichtig, eine differenzierte Betrachtung jedoch auch. Es ist demnach abzuwarten – auf das Ende der Fristen und die Reaktion der Gerichte – ob es zu weiteren Problemen in Verbindung mit den Subventionen zu Anfang der Pandemiezeit kommen wird.