

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Evaluation des Corona-Erwerb ersatzes für Selbständigerwerbende

Bundesamt für Sozialversicherungen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	318.21402
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	9
Key facts	12
1 Auftrag und Vorgehen	15
1.1 Ausgangslage	15
1.2 Evaluationsgegenstand	15
1.3 Prüfungsziel und -fragen.....	17
1.4 Prüfungsumfang und -grundsätze	18
1.5 Unterlagen und Auskunftserteilung	19
1.6 Schlussbesprechung	19
2 Regulierung für Anspruch und Bemessung	20
2.1 Anlehnung an System der Erwerbsersatzordnung zweckmässig	20
2.2 Besserstellung von zwangsgeschlossenen gegenüber indirekt betroffenen Betrieben beim Anspruch auf CEE unter Notrecht.....	21
2.3 Verzicht auf Rückforderungen von zu hohen CEE-Leistungen	23
2.4 Trotz strengeren Anspruchskriterien unter Covid-19-Gesetz sind deklarierte Umsatzeinbussen kaum überprüfbar	27
2.5 Bedürfnis- und risikobasierte Anpassung der Regulierung über die Zeit wichtig und zweckmässig	29
3 Nutzen aus Sicht der Betroffenen	31
3.1 Hohe Korrelation zwischen Bezugsquoten und Betroffenheit in den untersuchten Branchen.....	31
3.2 Hohe Zufriedenheit der CEE-Beziehenden	34
3.3 Begrenzte Auswirkungen der Finanzhilfen auf Veränderung der Geschäftstätigkeit .	35
4 Generelle Erkenntnisse zur Konzeption der CEE	37
4.1 Berücksichtigung der Arbeitnehmenden in arbeitgeberähnlicher Stellung im Rahmen der CEE überdenken	37
4.2 Wenig Koordination der CEE mit anderen Finanzhilfen	38
4.3 Bilanz und Ausblick zur Konzeption der CEE.....	42
5 Entwicklungen seit Ende der Prüfungsperiode	45

Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	46
Anhang 2: Abkürzungen.....	48
Anhang 3: Methoden.....	49
Anhang 4: Ansprech- und Interviewpartner.....	51
Anhang 5: Differenz provisorisch und definitiv veranlagte AHV-pflichtige Jahreseinkommen....	54
Anhang 6: Übersicht der Corona-Finanzhilfen.....	55
Anhang 7: Wichtigste CEE-Bezüge nach Branchen.....	56

Evaluation des Corona-Erwerbsersatzes für Selbständigerwerbende

Bundesamt für Sozialversicherungen

Das Wesentliche in Kürze

Zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie haben Bundesrat und Parlament umfangreiche finanzielle Hilfspakete zu Verfügung gestellt, darunter die Corona-Erwerbsausfallentschädigung (CEE). Zwischen März 2020 und Oktober 2021 hat der Bund CEE-Leistungen im Umfang von 3,5 Milliarden Franken, davon 2,6 Milliarden an Selbständigerwerbende, ausbezahlt. Es war das erste Mal überhaupt, dass der Bund Selbständigerwerbende in einer wirtschaftlichen Notsituation finanziell unterstützt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bereits während der Umsetzung damit begonnen, die Konzeption und Wirkung der CEE zu evaluieren, mit dem Ziel im Hinblick auf künftige wirtschaftliche Krisensituationen Anpassungen zu empfehlen. Die Evaluation beschränkte sich dabei auf die CEE-Leistungen in Höhe von rund 3 Milliarden Franken, die aufgrund betrieblicher Einschränkungen an Geschäftsführende ausbezahlt wurden. Um ein klares Bild der Auswirkungen zu erhalten, fokussierten die Analysen auf sechs ausgewählte, stark betroffene Branchen.

Die Evaluation zeichnet ein generell positives Bild der CEE in Bezug auf deren Konzeption und Wirkung zugunsten der von den Corona-Massnahmen betroffenen Selbständigerwerbenden und Arbeitnehmenden in arbeitgeberähnlicher Stellung. Provisorische Referenzen für Anspruch und Bemessung, individuell unterschiedlich Betroffene und eine schwache Koordination mit anderen Finanzhilfen haben jedoch zu Ungleichbehandlungen geführt.

Wahl des Mechanismus des Erwerbsersatzes zweckmässig

Die CEE stellte eine schnelle Finanzhilfe für Selbständigerwerbende dar, die unverschuldet ihre Erwerbstätigkeit einstellen oder einschränken mussten. Die Nutzung des bereits bestehenden Instruments des Erwerbsersatzes hat sich dabei als zweckmässig erwiesen, weil die Zielgruppe im System der Alters- und Hinterlassenenversicherung erfasst ist und ein leistungsfähiger Auszahlungsmechanismus genutzt werden konnte.

Die Zielgenauigkeit der CEE kann als gut bezeichnet werden, sowohl während der Phase des Notrechts zwischen März und September 2020 als auch später während des Covid-19-Gesetzes. Aus den Analysen geht hervor, dass die CEE vorwiegend an stark von den Corona-Massnahmen Betroffene in stark belasteten Branchen geflossen sind. Die CEE wurde von einer grossen Mehrheit der Beziehenden als hilfreich bewertet und für viele hatte sie sogar eine existenzhaltende Wirkung.

Ein wichtiges Element in der Umsetzung war die laufende Anpassung der Leistung, insbesondere in zwei Phasen. Unter dem bundesrätlichen Notrecht war der Zugang zur CEE für die meisten grosszügig geregelt, vor allem nach dem Lockdown im Sommer 2020, wo trotz vorübergehender Normalisierung der Geschäftstätigkeit in vielen Bereichen weiterhin CEE in vollem Umfang ausbezahlt wurde. Unter dem Covid-19-Gesetz wurde der Anspruch eingeschränkt. Gesuchsteller mussten eine festgelegte Umsatzeinbusse geltend machen.

Besserstellung von zwangsgeschlossenen gegenüber indirekt betroffenen Betrieben rückblickend nicht angemessen

Während des Notrechts wurden Selbständigerwerbende, deren Betrieb zwangsgeschlossen wurde, zum Teil bevorteilt gegenüber jenen, deren Geschäft offenbleiben konnte, aber aufgrund fehlender Kundschaft trotzdem grosse oder totale Umsatzeinbussen erlitten. Letztere, sogenannte Härtefälle, hatten nur Anspruch auf CEE, wenn ihr AHV-pflichtiges Jahreseinkommen 2019 zwischen 10 000 und 90 000 Franken lag. Rückblickend erscheint diese Ungleichbehandlung nicht angemessen, weil zwangsgeschlossene Betriebe durch die Corona-Massnahmen nicht notwendigerweise stärker betroffen waren als Härtefälle.

Die EFK konnte das Ausmass der wirtschaftlich stark betroffenen, aber von der CEE ausgeschlossen Härtefälle nicht quantifizieren. Unter dem Covid-19-Gesetz fiel diese Ungleichbehandlung durch Aufhebung der Anspruchsschwelle von 90 000 Franken teilweise weg. Die EFK empfiehlt, künftig die Ansprüche nach Möglichkeit anhand der effektiven wirtschaftlichen Beeinträchtigung der Geschäftstätigkeit und nicht daran, ob ein Betrieb aufgrund behördlicher Anordnung zwangsgeschlossen ist oder nicht, zu beurteilen.

Provisorische Bemessungsgrundlage für die CEE als konzeptionelle Schwachstelle

Die CEE wurde auf Basis des provisorischen AHV-pflichtigen Jahreseinkommens 2019 festgelegt. Die EFK beurteilt diese Grundlage sowohl als Anspruchskriterium als auch für die Bemessung der Höhe der CEE generell als grösste Schwachstelle der CEE, weil es sich hierbei um eine individuell geschätzte Referenz handelt. Die EFK ist zum Schluss gekommen, dass das spätere, von der Steuerverwaltung verfügte Jahreseinkommen 2019 die bessere Bemessungsgrundlage darstellt. Erhebungen des Bundesamts für Statistik für 2018 lassen darauf schliessen, dass in bis zu einem Drittel der Fälle die provisorisch deklarierten AHV-Jahreseinkommen zu hoch sein könnten im Vergleich zur späteren definitiven Veranlagung. Bei zu tief deklarierten AHV-Einkommen konnten CEE-Beziehende zeitweise eine Korrektur nach der definitiven Veranlagung verlangen, umgekehrt wurde jedoch keine Rückforderung gestellt.

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), künftige ausserordentliche Finanzhilfen an Selbständigerwerbende so vorzusehen, dass sie sowohl dem Anspruch auf schnelle finanzielle Hilfeleistung in der Not als auch auf eine einheitlich festgelegte Bemessungsgrundlage gerecht werden, beispielsweise mittels Akontozahlungen und nachträglicher Verrechnung mit dem definitiv veranlagten AHV-Jahreseinkommen.

CEE zur Unterstützung von Arbeitnehmenden in arbeitgeberähnlicher Stellung überprüfen

Mit Inkrafttreten des Covid-19-Gesetzes Mitte September 2020 hatten auch alle von den Corona-Massnahmen betroffenen Arbeitnehmenden in arbeitgeberähnlicher Stellung Anspruch auf CEE. Deren umfangreiche Bezüge haben seither jene der Selbständigerwerbenden überstiegen. Die EFK stellt sich die Frage, ob CEE für diese Bezügergruppe die beste Wahl war. Eine Unterstützung wäre auch über das System der Arbeitslosenversicherung (ALV) denkbar gewesen, weil diese Personen auch ALV-Beiträge leisten.

Die EFK empfiehlt dem BSV, innerhalb der nächsten zwei Jahren eine Bilanz der Konzeption der CEE zu ziehen, um für künftige vergleichbare Krisensituationen Unterstützungsmassnahmen zugunsten von Selbständigerwerbenden mit den gemachten Erfahrungen zu konsolidieren.

Évaluation de l'allocation pour perte de gain COVID-19 pour les indépendants

Office fédéral des assurances sociales

L'essentiel en bref

Afin d'atténuer les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral et le Parlement ont débloqué d'importants programmes d'aide financière, notamment l'allocation pour perte de gain COVID-19 (APG COVID-19). Entre mars 2020 et octobre 2021, la Confédération a versé des APG COVID-19 à hauteur de 3,5 milliards de francs, dont 2,6 milliards à des personnes indépendantes. C'était la première fois qu'elle soutenait financièrement les indépendants dans une situation d'urgence économique.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a commencé à évaluer la conception et l'impact de l'APG COVID-19 pendant leur mise en œuvre, dans le but de recommander des ajustements en cas de futures situations de crise économique. L'évaluation s'est limitée aux APG d'un montant de quelque 3 milliards de francs qui ont été versées aux chefs d'entreprises soumis à des contraintes opérationnelles. Afin de se faire une idée précise de l'impact, les analyses se sont concentrées sur six secteurs fortement touchés.

L'évaluation dresse un tableau globalement positif de l'APG COVID-19 en ce qui concerne leur conception et leur impact pour les indépendants ou les salariés ayant une position similaire de celle d'un employeur, touchés par les mesures sanitaires. Cependant, les critères provisoires pour l'octroi et le montant de l'APG, les différences entre les situations individuelles et la faible coordination avec les autres aides financières ont donné lieu à des inégalités de traitement.

Choix approprié du mécanisme de l'allocation pour perte de gain

L'APG COVID-19 constituait une aide financière rapide pour les indépendants qui ont dû interrompre ou restreindre leur activité sans faute de leur part. L'utilisation de l'instrument existant de l'allocation pour perte de gain s'est révélé adéquat, car le groupe cible est enregistré dans le système de l'assurance-vieillesse et survivants et un mécanisme de paiement efficace a pu être utilisé.

Le ciblage de l'APG COVID-19 peut être qualifié de bon, tant durant la phase de droit de nécessité entre mars et septembre 2020 que plus tard, alors que la loi COVID-19 était en vigueur. Les analyses montrent que ce sont principalement les personnes fortement touchées par les mesures sanitaires dans les branches très affectées qui ont bénéficié de l'APG COVID-19. L'APG a été jugée utile par une grande majorité des bénéficiaires et pour beaucoup, elle avait même été essentielle à leur subsistance.

Un aspect important de la mise en œuvre a été l'adaptation continue de la prestation, réalisée essentiellement en deux phases. Sous le droit de nécessité du Conseil fédéral, l'accès à l'APG était réglementé de manière généreuse pour la plupart, en particulier après le confinement de l'été 2020, où, malgré une normalisation temporaire des activités commerciales dans de nombreux domaines, les APG COVID-19 ont continué à être versées dans leur intégralité. Sous la loi COVID-19, le droit aux prestations a été restreint. Les personnes déposant une demande devaient faire état d'une perte de chiffre d'affaires définie.

Rétrospectivement, favoriser les entreprises forcées de fermer par rapport à celles indirectement touchées n'était pas pertinent

Durant le droit de nécessité, les indépendants forcés de fermer leur entreprise ont en partie été avantagés par rapport à ceux dont les commerces ont pu rester ouverts, mais qui ont tout de même vu leur chiffre d'affaires chuter, voire se réduire à zéro, en raison de l'absence de clientèle. Ces derniers, dits cas de rigueur, n'avaient droit à l'APG COVID-19 que si leur revenu annuel soumis à l'AVS se situait entre 10 000 et 90 000 francs en 2019. Rétrospectivement, cette inégalité de traitement ne semble pas appropriée, car les commerces forcés de fermer n'ont pas nécessairement été plus touchés par les mesures sanitaires que les cas de rigueur.

Le CDF n'a pas pu quantifier l'ampleur des cas de rigueur fortement touchés sur le plan économique mais exclus de l'APG COVID-19. Sous la loi COVID-19, cette inégalité de traitement a été en partie supprimée en raison de la suppression du plafond de 90 000 francs. Le CDF recommande qu'à l'avenir, si possible, les prestations soient évaluées selon le préjudice économique effectif de l'activité commerciale et non sur la base de la fermeture imposée d'une entreprise sur décision des autorités.

La base de calcul provisoire de l'APG COVID-19, point faible du système

L'APG COVID-19 a été fixée sur la base du revenu annuel 2019 provisoire soumis à l'AVS. Le CDF considère ce critère comme le principal point faible de l'APG COVID-19, tant comme base d'octroi que pour définir le montant de l'APG COVID-19 en général, car il s'agit d'une référence estimée individuellement. Il est arrivé à la conclusion que le revenu annuel 2019, déterminé ultérieurement par l'administration fiscale, constituait une meilleure base de calcul. Les enquêtes de l'Office fédéral de la statistique pour 2018 suggèrent que, dans un tiers des cas, les revenus annuels AVS déclarés provisoirement pourraient être trop élevés par rapport à la taxation définitive ultérieure. En cas de revenus AVS sous-déclarés, les bénéficiaires de l'APG COVID-19 ont parfois pu demander une correction après la taxation définitive, inversement, aucune demande de remboursement n'a été formulée.

Le CDF recommande à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) de prévoir à l'avenir des aides financières extraordinaires pour les indépendants de manière à répondre à la fois au droit à une aide financière rapide en cas de besoin et à une base de calcul fixée de manière uniforme, par exemple au moyen d'acomptes ou d'une facturation ultérieure avec la taxation définitive du revenu annuel AVS.

Contrôler les APG COVID-19 pour aider les salariés avec un statut proche de celui d'un employeur

Avec l'entrée en vigueur de la loi COVID-19 à la mi-septembre 2020, tous les salariés concernés par les mesures sanitaires et occupant une position similaire à celle d'un employeur avaient droit à l'APG COVID-19. Depuis, les importants montants qui leur ont été versés ont dépassé ceux alloués aux indépendants. Le CDF se demande si l'APG COVID-19 était la meilleure option pour ce groupe de bénéficiaires. Un soutien aurait également été envisageable par l'intermédiaire de l'assurance-chômage (AC), étant donné que ces personnes paient des contributions AC.

Le CDF recommande à l'OFAS d'établir un bilan de la conception de l'APG COVID-19 d'ici deux ans afin de consolider, en prévision de crises similaires et sur la base des expériences faites, les mesures de soutien en faveur des indépendants.

Texte original en allemand

Valutazione dell'indennità di perdita di guadagno in relazione con il coronavirus per i lavoratori indipendenti

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'essenziale in breve

Per arginare le conseguenze economiche della pandemia da coronavirus, il Consiglio federale e il Parlamento hanno erogato ingenti aiuti finanziari, tra cui l'indennità di perdita di guadagno per il COVID-19 (IPG COVID-19). Tra marzo 2020 e ottobre 2021 la Confederazione ha versato prestazioni IPG COVID-19 per un totale di 3,5 miliardi di franchi, di cui 2,6 miliardi a favore dei lavoratori indipendenti. È stata la prima volta che la Confederazione ha fornito un sostegno finanziario ai lavoratori indipendenti in una situazione di emergenza economica.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha avviato la valutazione delle modalità e dell'efficacia dell'IPG COVID-19 già durante la fase di attuazione, allo scopo di formulare raccomandazioni per eventuali crisi economiche future. La valutazione si è limitata alle prestazioni IPG-COVID 19, pari a un importo di circa 3 miliardi di franchi, erogate ai dirigenti di imprese che hanno subito danni economici legati a limitazioni della loro attività. Per ottenere un quadro chiaro degli effetti delle prestazioni versate, le analisi si sono concentrate su sei settori fortemente colpiti.

Nel complesso, la valutazione dell'IPG COVID-19 è positiva in termini di modalità ed efficacia per i lavoratori indipendenti e le persone in una posizione assimilabile a quella di un datore di lavoro, che sono stati interessati dai provvedimenti COVID-19. Tuttavia, i dati di riferimento provvisori utilizzati per determinare il diritto e l'importo dell'IPG COVID-19, le diverse situazioni degli interessati e lo scarso coordinamento con gli altri aiuti finanziari hanno portato a disparità di trattamento.

La scelta del meccanismo IPG COVID-19 è adeguata

L'IPG COVID-19 si è rivelata un aiuto finanziario rapido per i lavoratori indipendenti che hanno dovuto interrompere o limitare la loro attività lucrativa senza alcuna colpa. La scelta di ricorrere a uno strumento esistente per indennizzare la perdita di guadagno si è rivelata adeguata, poiché il gruppo dei destinatari era già registrato nel sistema dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti ed è quindi stato possibile adottare un meccanismo di pagamento efficace.

L'efficacia dell'IPG COVID-19 può essere considerata buona sia durante la fase del diritto di necessità tra marzo e settembre 2020 sia successivamente, quando la legge COVID-19 era in vigore. Dalle analisi emerge che l'IPG COVID-19 è stata versata prevalentemente a persone che operano in settori economici fortemente gravati e che quindi sono state particolarmente interessate dai provvedimenti adottati per far fronte all'epidemia di COVID-19. La maggior parte dei beneficiari ha giudicato utile l'IPG COVID-19 e molti di loro l'hanno addirittura considerata essenziale per il loro sostentamento.

Un elemento importante dell'attuazione dell'IPG COVID-19 è stato l'adeguamento continuo della prestazione, in particolare in due fasi distinte. Durante l'applicazione del diritto

di necessità emanato dal Consiglio federale, i criteri di accesso all'IPG COVID-19 erano generosi per la maggior parte delle persone, soprattutto al termine del confinamento nell'estate 2020. Infatti, sebbene abbiano potuto riprendere temporaneamente la loro normale attività commerciale, molte aziende hanno continuato a percepire l'intera IPG COVID-19. Con l'entrata in vigore della legge COVID-19, il diritto alle prestazioni è stato limitato. I richiedenti hanno dovuto dimostrare di aver subito una diminuzione della cifra d'affari definita per legge.

Retrospettivamente, non è stato opportuno avvantaggiare le aziende obbligate a chiudere rispetto a quelle colpite indirettamente

Durante l'applicazione del diritto di necessità, i lavoratori indipendenti obbligati a chiudere la propria attività sono stati in parte avvantaggiati rispetto a quelli che hanno potuto continuare a esercitarla, ma che hanno comunque subito un calo ingente o totale della cifra d'affari a causa della mancanza di clienti. Questi ultimi, i cosiddetti casi di rigore, potevano far valere il loro diritto all'IPG COVID-19 solo se nel 2019 avevano conseguito un reddito annuo soggetto all'AVS tra i 10 000 e i 90 000 franchi. Retrospettivamente, questa disparità di trattamento non sembra opportuna, poiché le aziende costrette a chiudere non sono state necessariamente interessate in misura maggiore dai provvedimenti COVID-19 rispetto alle aziende considerate casi di rigore.

Il CDF non è stato in grado di quantificare le aziende gravemente colpite dal punto di vista economico, ma escluse dall'IPG COVID-19. Con la legge COVID-19, questa disparità di trattamento è stata parzialmente eliminata, perché è stata soppressa la soglia di 90 000 franchi. Il CDF raccomanda che in futuro il diritto all'IPG COVID-19 sia valutato, nel limite del possibile, in funzione del danno economico effettivamente subito dall'azienda e non in base al fatto che un'azienda sia stata o meno costretta a chiudere su ordine delle autorità.

La base di calcolo provvisoria dell'IPG COVID-19 è un punto debole del sistema

L'IPG COVID-19 è stata calcolata sulla base del reddito annuo provvisorio soggetto all'AVS, conseguito nel 2019. Il CDF ritiene che questo criterio, applicato sia per determinare il diritto all'IPG COVID-19 che per calcolare l'importo della stessa sia in generale il principale punto debole del sistema, poiché si tratta di un dato di riferimento stimato individualmente. Il CDF è giunto alla conclusione che il reddito annuo 2019 imponibile, calcolato successivamente dalle amministrazioni fiscali, costituisce una base di calcolo migliore. Le rilevazioni dell'Ufficio federale di statistica per il 2018 fanno presumere che in un terzo dei casi il reddito annuo AVS dichiarato provvisoriamente potrebbe essere troppo elevato rispetto alla tassazione definitiva. Nei casi in cui il reddito AVS dichiarato era troppo basso, le persone che hanno percepito l'IPG COVID-19 hanno in parte potuto richiedere una correzione dopo la tassazione definitiva. Al contrario, però, non è stato chiesto alcun rimborso delle indennità pagate in eccesso.

Il CDF ha formulato due raccomandazioni all'attenzione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) per le modalità future degli aiuti finanziari straordinari a favore dei lavoratori indipendenti. D'un canto, questi aiuti devono essere impostati in modo da soddisfare l'esigenza di un rapido sostegno finanziario in situazioni di emergenza. D'altro canto, l'importo dell'indennità deve essere determinato secondo una base di calcolo uniforme, ad esempio, mediante il versamento di acconti e la successiva compensazione non appena è disponibile la tassazione definitiva del reddito annuo AVS.

Esaminare l'efficacia dell'IPG COVID-19 per le persone in una posizione assimilabile a quella di un datore di lavoro

Con l'entrata in vigore della legge COVID-19 a metà settembre 2020, il diritto all'IPG COVID-19 è stato esteso a tutte le persone interessate dai provvedimenti COVID-19 la cui posizione è assimilabile a quella di un datore di lavoro. Da allora, gli ingenti importi erogati a queste persone hanno superato quelli versati ai lavoratori indipendenti. Il CDF si chiede se l'IPG COVID-19 sia stato lo strumento più appropriato per questo gruppo di beneficiari. Il sostegno sarebbe stato possibile anche attraverso l'assicurazione contro la disoccupazione (AD), dato che queste persone pagano i contributi AD.

Il CDF raccomanda all'UFAS di stilare un bilancio delle modalità dell'IPG COVID-19 entro i prossimi due anni, al fine di utilizzare l'esperienza acquisita per consolidare le misure di sostegno a favore dei lavoratori dipendenti in caso di future crisi simili.

Testo originale in tedesco

Evaluation of the COVID-19 loss of earnings compensation for the self-employed

Federal Social Insurance Office

Key facts

In order to cushion the economic consequences of the the COVID-19 pandemic, the Federal Council and Parliament made extensive financial aid packages available, including the COVID-19 loss of earnings compensation (CLEC). Between March 2020 and October 2021, the Confederation paid out CLEC benefits totalling CHF 3.5 billion, of which CHF 2.6 billion went to self-employed individuals. This was the first time ever that the Confederation provided financial support to self-employed individuals in an economic emergency.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) began evaluating the concept and impact of CLEC during its implementation, with the aim of recommending adjustments in the event of future economic crises. The evaluation was limited to CLEC benefits of around CHF 3 billion that were paid out to business managers due to operational constraints. In order to obtain a clear picture of the effects, the analyses focused on six selected sectors that were severely affected.

The evaluation paints a generally positive picture of CLEC in terms of its design and favourable impact on the self-employed and employees in employer-like positions affected by the COVID-19 measures. However, provisional guidelines for entitlement and assessment, the differing impact on the individuals affected and poor coordination with other types of financial assistance led to unequal treatment.

Appropriate choice of the loss of earnings compensation mechanism

CLEC provided rapid financial assistance for self-employed individuals who, through no fault of their own, had to cease or reduce their gainful employment. The use of the existing loss of earnings compensation instrument proved appropriate because the target group was already registered in the old-age and survivors' insurance system and it was possible to make use of an efficient payment mechanism.

It can be said that CLEC was well targeted, both during the emergency law phase that was in place between March and September 2020 and later under the COVID-19 Act. The analyses showed that CLEC was mainly granted to people who were severely affected by the COVID-19 measures in sectors that were under a lot of strain. CLEC was judged to be helpful by a large majority of recipients, and for many it even secured their existence.

An important element in the implementation were the ongoing adjustments to the compensation, especially in two phases. Under the Federal Council's emergency law, access to CLEC was generous for most, especially after the lockdown in summer 2020, when CLEC continued to be paid in full despite a temporary normalisation of business activities in many areas. Under the COVID-19 Act, eligibility was restricted; applicants had to show a specified loss of revenue.

In retrospect, preferential treatment of businesses that were forced to close compared to those that were indirectly affected was not appropriate

Under the emergency law, some self-employed individuals whose businesses were forced to close were given preferential treatment compared to those whose businesses could remain open but still suffered large or total losses in turnover due to a lack of customers. The latter, so-called hardship cases, were only entitled to CLEC if their annual income subject to AHV contributions in 2019 was between CHF 10,000 and CHF 90,000. In retrospect, this unequal treatment does not seem appropriate because businesses that were forced to close were not necessarily more severely affected by the COVID-19 measures than hardship cases.

The SFAO was not able to quantify the amount of hardship cases that were strongly affected economically but excluded from CLEC. Under the COVID-19 Act, this unequal treatment was partially eliminated by lifting the entitlement threshold of CHF 90,000. The SFAO recommends that in future, wherever possible, entitlement should be assessed according to the effective economic impairment to the business activity and not according to whether or not a business is compulsorily closed due to an official order.

Provisional assessment basis for CLEC represents a conceptual weakness

CLEC was determined on the basis of 2019 provisional annual income subject to AHV contributions. The SFAO considered this basis to be the main weakness of CLEC, both as a criterion for entitlement and for assessing the amount of CLEC in general. This is because it is an individually estimated reference. The SFAO found that the 2019 annual taxable income as calculated by the tax authorities was a better basis for assessment. Surveys by the Federal Statistical Office for 2018 suggest that in up to a third of cases, the provisionally declared AHV annual income could be too high compared to the later definitive assessment. In the case of under-declared AHV income, CLEC recipients were occasionally able to request a correction after the definitive assessment; conversely, however, no claims for repayment were made.

The SFAO recommended that the Federal Social Insurance Office (FSIO) provide for future extraordinary financial assistance to self-employed individuals in such a way that they meet both the requirement for rapid financial assistance in emergency situations and for a uniformly defined assessment basis, for example by means of advance payments with subsequent offsetting against the definitively assessed AHV annual income.

CLEC as a support mechanism for workers in an employer-like position needs reviewing

When the COVID-19 Act came into force in mid-September 2020, all employees in employer-like positions affected by the COVID-19 measures were also entitled to CLEC. Since then, the substantial payments made to these employees have exceeded those made to self-employed individuals. The SFAO questions whether CLEC was the best choice for this group of recipients. Support would also have been conceivable using the unemployment insurance (ALV) system, because these individuals also pay ALV contributions.

The SFAO recommends that the FSIO, based on the experience gained, review the design of CLEC within the next two years in order to consolidate support measures for self-employed individuals for comparable crisis situations in the future.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen

Die Regelungen zur Corona-Erwerbsausfallentschädigung für Selbständigerwerbende (CEE-Covid) wurden in einem besonderen Prozess erarbeitet, der geprägt war von der Dringlichkeit und der Forderung nach einer schnellen und unbürokratischen Gewährung von Leistungen. Die Bestimmungen mussten mehrfach überarbeitet und an die Entwicklung der Coronakrise sowie ihre sozioökonomischen Auswirkungen angepasst werden.

Angesichts der verschiedentlich und wiederholt geäusserten Forderungen setzte das BSV zunächst alles daran, dass die beschlossenen Massnahmen ohne unverhältnismässig hohen Verwaltungsaufwand umgesetzt werden konnten. Der Aufwand betraf insbesondere die Ausgleichskassen, die von einem Tag zum anderen zehntausende Leistungsbegehren zu bearbeiten hatten. Die Zusammenarbeit mit den kantonalen Ausgleichskassen und den Verbandsausgleichskassen erwies sich als zentral. Allerdings hatte das BSV kaum Einfluss auf die Definition der Leistungen – Art der Massnahmen, Anspruchsvoraussetzungen und Leistungshöhe wurden durch politische Entscheide festgelegt. Deshalb stellt das BSV fest, dass die EFK in ihrer Evaluation hauptsächlich politische Entscheide von Bundesrat und Parlament kritisiert.

Das BSV wird in Zusammenarbeit mit den Ausgleichskassen seine Lehren aus dieser Ausnahmesituation ziehen. Der Schwerpunkt wird dabei nicht sein, die Konzeption oder Angemessenheit der von den politischen Behörden beschlossenen CEE-Covid-Leistungen zu bewerten, sondern zu beurteilen, inwieweit Schwierigkeiten bei der Umsetzung solcher Leistungen vermieden werden können.

Stellungnahmen werden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie haben Bundesrat und Parlament umfangreiche finanzielle Hilfspakete zu Verfügung gestellt, allen voran eine Erweiterung der Kurzarbeitsentschädigung (KAE), Überbrückungskredite (ÜBK) in Form von Solidarbürgschaften, das Härtefall-Programm für Unternehmen mit Co-Finanzierung der Kantone (HFU) und die Corona-Erwerbsausfallentschädigung (CEE). Daneben wurden diverse branchenspezifische Hilfspakete aufgelegt. Anhang 6 gibt einen Überblick über die vom Parlament bewilligten Corona-Finanzhilfen.

Die CEE wurde vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) auf Geheiss des Bundesrates in sehr kurzer Zeit vorbereitet. Im Sinne eines Ausgleiches sollten auch von den Corona-Massnahmen betroffene Selbständigerwerbende Unterstützung erhalten, nachdem für Arbeitnehmende der Anspruch auf KAE im Rahmen der Arbeitslosenversicherung gewährt wurde. Im Weiteren sollte die Unterstützung schnell erfolgen. Der Erhalt der Geschäftstätigkeit der Selbständigerwerbenden war gemäss Aussage des BSV nicht das Ziel der CEE.

Angesichts der sehr umfangreichen Finanzhilfen des Bundes im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie hat die EFK bereits 2020 verschiedene Abklärungen für mögliche Prüfungen in diesem Bereich durchgeführt. In der Folge wurde nebst anderen Prüfungen auch die vorliegende Evaluation der CEE ins Jahresprogramm 2021 aufgenommen. Diese hat zum Ziel, die Konzeption und Wirkung der Massnahme zu evaluieren und falls nötig für eine künftige ähnlich gelagerte Krise Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

1.2 Evaluationsgegenstand

Die CEE war ursprünglich konzipiert für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende, die aufgrund von Corona bedingter Kinderbetreuung oder Quarantäne und für Selbständigerwerbende, die aufgrund der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, einen Erwerbsausfall oder Einkommensrückgang erlitten. Im Juli 2020 hat der Bundesrat entschieden, per 1. Juni 2020 auch so genannte Arbeitnehmende in arbeitgeberähnlicher Stellung (AAGS)¹ im Veranstaltungssektor, die von Erwerbsausfällen betroffen waren, mit CEE zu entschädigen, nachdem diese seit Beginn des ersten Lockdowns bis zum 31. Mai 2020 von der Arbeitslosenversicherung (ALV) im Rahmen der KAE abgedeckt worden waren. Diese Regelung wurde unter dem Covid-19-Gesetz ab dem 17. September 2020 auf alle betroffenen AAGS erweitert.

Entsprechend dem Fokus der Evaluation auf die direkte betriebliche Einschränkung der Erwerbstätigkeit der Betroffenen konzentrieren sich die Analysen auf folgende Anspruchsberechtigten:

- von Zwangsschliessungen betroffene Selbständigerwerbende,
- als Härtefälle eingestufte Selbständigerwerbende,
- Arbeitnehmende in arbeitgeberähnlicher Stellung.

¹ Gemäss Art.31 Abs.3 Bst.c AVIG: Personen, die in ihrer Eigenschaft als Gesellschafter, als finanziell am Betrieb Beteiligte oder als Mitglieder eines obersten betrieblichen Entscheidungsgremiums die Entscheidungen des Arbeitgebers bestimmen oder massgeblich beeinflussen können, sowie ihre mitarbeitenden Ehegatten

Nicht berücksichtigt sind demnach CEE für Kinderbetreuung (inkl. Intensivpflege und Sonderschule), Quarantäne, Veranstaltungsverbot sowie die Entschädigung für besonders gefährdete Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende.

Tabelle 1 zeigt die Verteilung der CEE-Leistungen nach Bezugsarten per 31. Oktober 2021 im Umfang von rund 3,5 Milliarden Franken. Auf die in dieser Evaluation berücksichtigten Anspruchsberechtigten entfallen dabei rund 3 Milliarden bzw. 86 % aller ausbezahlten CEE-Leistungen.

Entschädigte Leistungsart	Anzahl CEE-Beziehende	Ausbezahlte CEE-Leistungen in Franken	Anteil am Total
Zwangsschliessung	79 647	1 153 992 816	32,8 %
Härtefälle	64 678	1 188 176 940	33,8 %
AAGS	32 642	672 791 075	19,1 %
Kinderbetreuung	20 043	42 583 752	1,2 %
Quarantäne	218 092	216 340 032	6,2 %
Veranstaltungsverbot	11 539	195 834 033	5,6 %
Kinderbetreuung Intensivpflege / Sonderschule	166	386 690	0 %
Entschädigung gefährdete Arbeitnehmer und Selbständige	4 354	44 182 153	1,3 %
Total	431 161	3 514 287 490	100 %
Total der berücksichtigten Leistungsarten	176 967	3 014 960 831	85,7 %

Tabelle 1: Anzahl Beziehende und Auszahlungen von CEE-Leistungen nach Leistungsarten von Anspruchsberechtigten. In roter Schrift gekennzeichnet sind die in dieser Evaluation berücksichtigten Leistungsarten. Quelle: BSV, Reporting über ausbezahlte CEE-Leistungen, Stand 31. Oktober 2021.

Um ein klares Bild der Auswirkung der CEE für die Betroffenen zu erhalten, beschränkt sich die Evaluation auf folgende sechs stark betroffenen Branchen²:

- Betrieb von Taxis,
- Restaurants, Imbissstuben, Tea-Rooms usw.,
- Physiotherapie,
- Sonstige nicht-ärztliche Medizinalberufe,
- Unternehmensberatung,
- Coiffeursalons.

Die Fokussierung auf diese sechs Branchen war ein methodischer Kompromiss mit dem Ziel, die grosse Heterogenität bezüglich Betroffenheit aufgrund der Corona-Massnahmen und individuelle Situation der Selbständigerwerbenden und der AAGS zu erfassen, was bei einer Betrachtung über alle Branchen nicht möglich wäre. Bei der Auswahl der Branchen wurde

² Identifikation auf Basis der NOGA-Codes (6-stellig) gemäss BFS (2008): NOGA 2008 - Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige, Erläuterungen, Neuchâtel

deshalb nebst der Konzentration auf die grössten CEE-Bezüge sichergestellt, dass Personen aus Branchen berücksichtigt sind, die sowohl von Zwangsschliessungen betroffen waren, als auch als Härtefälle eingestuft wurden. Zudem sind es Branchen, innerhalb derer die Betroffenen unterschiedlich auf die Krise reagiert haben. Im Weiteren wurde auf ein breites Spektrum von Berufsgruppen mit unterschiedlichen Durchschnittslöhnen geachtet.

Tabelle 2 zeigt die CEE-Leistungen an die in dieser Evaluation berücksichtigten sechs Branchen, unterteilt in die Perioden unter Notrecht und Covid-19-Gesetz. In diese sechs Branchen flossen per 31. Oktober 2021 rund ein Drittel aller CEE-Leistungen in den berücksichtigten Leistungsarten gemäss Tabelle 1. Anhang 7 zeigt die Relevanz der für die Evaluation ausgewählten sechs Branchen im Vergleich mit anderen Branchen.

Ausgewählte Branchen (NOGA-Code)	Notrecht (in Franken)	Gesetz (in Franken)	Total (in Franken)	Anteil am Total
Betrieb von Taxis (493 200)	47 838 934	49 951 140	97 790 074	3,3 %
Restaurants, Imbissstuben, Tea-Rooms usw. (561 001)	136 626 642	285 315 293	421 941 935	14,2 %
Physiotherapie (869 002)	93 395 440	4 768 487	98 163 927	3,3 %
Sonst. nicht-ärztl. Medizinalberufe (869 005)	125 401 679	10 560 363	135 962 042	4,6 %
Unternehmensberatung (702 200)	27 756 230	36 956 679	64 712 909	2,2 %
Coiffeursalons (960 201)	155 343 872	9 167 501	164 511 372	5,5 %
Gesamttotal der berücksichtigten Leistungsarten	1 779 309 811	1 187 993 857	2 967 303 668	100 %

Tabelle 2: Auszahlungen der CEE-Leistungen in den in dieser Evaluation berücksichtigten sechs Branchen und Leistungsarten (von Zwangsschliessungen betroffene Selbständigerwerbende, als Härtefälle eingestufte Selbständigerwerbende und AAGS) unter Notrecht (17.03.–16.09.2020) und unter dem Covid-19-Gesetz (17.09.2020–30.06.2021) im Vergleich mit dem Gesamttotal der berücksichtigten Leistungsarten. Quelle: EFK, eigene Auswertung aus CEE-Datensatz des BSV, Stand 30.09.2021.

1.3 Prüfungsziel und -fragen

Mit Blick auf die kurze Reaktionszeit zum Bereitstellen der CEE und des grossen finanziellen Umfangs richtet sich der Fokus der Evaluation auf die Konzeption und Wirkung der CEE auf die Zielgruppe, verbunden mit der Frage: wurden mit der CEE die Betroffenen effektiv erreicht und bedarfsgerecht entschädigt? Für die Anspruchsberechtigten von CEE waren auch weitere Corona-Finanzhilfen von Bund und Kantonen, Gemeinden und Privaten relevant. Deshalb ist die Funktionsweise der CEE im Verbund mit diesen auch von Interesse.

Basierend auf einer Risikoanalyse wurden folgende Hauptprüffragen formuliert:

- Wurde der Erwerbsausfall ausschliesslich aber ausreichend entschädigt bei allen Personen, die ihre Erwerbstätigkeit aufgrund von Massnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Covid-19-Pandemie unterbrechen oder massgeblich einschränken mussten?
- Hat die CEE bei den Selbständigerwerbenden und AAGS neben dem eigentlichen Zweck (Ersatz von Erwerbsausfall) zu positiven oder negativen Verhaltensanreizen geführt?
- Hat die CEE in Kombination oder im Vergleich mit anderen Corona-Hilfeleistungen zu Gunsten der Selbständigerwerbenden und AAGS deren Bedürfnisse gedeckt?

In diesem Sinn beurteilt die Evaluation die CEE und deren Ausgestaltung umfassend und berücksichtigt die Entscheide aller involvierter Entscheidungsträger. Somit sind die Fragen weiter gefasst als die unter Kapitel 1.1 genannten Vorgaben an das BSV.

Missbräuchlicher Bezug von CEE ist nicht Teil dieser Evaluation.

1.4 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Evaluation betrachtet den Zeitraum zwischen dem ersten Lockdown ab dem 17. März 2020 und dem 31. Oktober 2021, sofern nicht anders vermerkt. Die Prüfung wurde in der Zeit zwischen Ende Juni 2021 bis anfangs März 2022 durchgeführt.

Die in der Zwischenzeit erfolgten wichtigsten Entwicklungen sind im Kapitel 5 kurz umschrieben. Die Evaluation wurde gemäss den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) durchgeführt und folgt den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions³.

Für die Beantwortung der Prüffragen wurde ein aufeinander abgestimmtes methodisches Vorgehen mit sechs Modulen gewählt, die in Anhang 3 detailliert beschrieben sind:

- Dokumentenanalyse,
- Interviews,
- Fallstudien in den ausgewählten Branchen,
- Datenanalysen,
- Betriebsrechnungsanalysen und
- Online-Umfrage bei Selbständigerwerbenden und AAGS (ausgewählten Branchen).

Für die Betriebsrechnungsanalyse wurde ein Mandat an die BDO AG vergeben. Mit der Durchführung der Online-Umfrage wurde die Link Marketing Services AG beauftragt.

Das Evaluationsteam hat die Ergebnisse der Evaluation mit Vertretern des BSV im Rahmen von zwei Sitzungen besprochen, mit dem Ziel, die Erkenntnisse faktisch und mögliche Stossrichtungen für Empfehlungen auf deren Praktikabilität hin zu prüfen. Das Evaluationsteam setzte sich aus Mathias Rickli (Projektleitung) sowie François Donini, Roger Lanicca, Véronique Merckx und Meryem Ter (wissenschaftliche Mitarbeit) zusammen. Das Projekt stand unter der Federführung von Emmanuel Sangra.

³ ISSAI 300 - Grundsätze der Wirtschaftlichkeitsprüfung

1.5 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BSV umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 31. Mai 2022 statt. Teilgenommen haben seitens des BSV die Vizedirektorin und Leiterin des Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und EL, der Leiter Bereich Aufsicht und Organisation, die Rechnungslegungsexpertin im Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und EL und die stv. Leiterin des Bereichs Leistungen AHV/EO/EL und seitens der EFK die Mandatsleiterin, der Fachbereichsleiter Evaluationen und der Evaluationsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Regulierung für Anspruch und Bemessung

2.1 Anlehnung an System der Erwerbersatzordnung zweckmässig

Die Massnahmen des Bundesrates zur Bekämpfung des Coronavirus führten bei vielen Erwerbstätigen zu teilweisen bis hin zu kompletten Erwerbsausfällen. Für betroffene Selbständigerwerbende hatte diese Ausgangslage eine besondere Tragweite. Während Arbeitnehmende durch die ALV obligatorisch abgesichert sind, tragen Selbständigerwerbende das Risiko von Erwerbsausfällen selbst.

Da die Selbständigerwerbenden ihre Erwerbsausfälle während der Corona-Pandemie nicht durch eigenes Verschulden, sondern aufgrund von behördlichen Anordnungen erlitten, hat der Bundesrat entschieden, auch Selbständigerwerbenden eine Erwerbsausfallentschädigung zukommen zu lassen. Es ist das erste Mal überhaupt, dass der Bund eine so grosse finanzielle Unterstützung an Selbständigerwerbende ausrichtet. Das BSV hat in sehr kurzer Zeit die CEE ausgearbeitet⁴. Nach eigenen Angaben hatte es folgende Anforderungen zu berücksichtigen:

- Schnelle Auszahlung an die Anspruchsberechtigten,
- Einfache und nachvollziehbare Anspruchs- und Bemessungsregelung,
- Beschränkung der Entschädigung für gutverdienende Selbständigerwerbende,
- Keine Entschädigung an Selbständigerwerbende für nicht existenzsichernde Nebenbeschäftigungen,
- Keine Besserstellung gegenüber den in der ALV versicherten Arbeitnehmenden.

Nicht Ziel der Entschädigung war gemäss BSV die Existenzsicherung der Selbständigerwerbenden, dies mit Verweis auf das Sozialversicherungsrecht, welches dies ausdrücklich nicht vorsieht. Sozialleistungsbezüger müssen sich an veränderte Situationen in Eigenverantwortung anpassen und um alternativen Einnahmemöglichkeiten bemühen, insbesondere dann, wenn der Zustand über eine längere Zeit anhält.

Als Basis für den Vollzug der CEE wurde das System für die bestehende Erwerbersatzordnung (EO) gewählt, die Lohnausfälle für Militär- und Zivildienstleistende sowie bei Mutterschaft oder Vaterschaft ersetzt. Anspruch auf Erwerbersatz wird pro Monat auf Antrag geltend gemacht und in Form von Taggeldern ausbezahlt.

Die Anspruchsberechtigten waren bei der zuständigen Ausgleichskasse aufgrund der in der Schweiz obligatorischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) bereits erfasst. Insbesondere waren von der Zielgruppe die AHV-pflichtigen Jahreseinkommen aus den Vorjahren bekannt, wenn auch teilweise nur die provisorisch deklarierten (s. Kapitel 2.3). Im Weiteren verfügen die Ausgleichskassen über etablierte Auszahlungssysteme. Diese haben sich während der Corona-Pandemie als anpassungs- und leistungsfähig erwiesen. Dies hat stark dazu beigetragen, dass die CEE-Leistungen sehr schnell nach Eingang der Antragsstellung, also meist innert Monatsfrist, ausbezahlt werden konnten, auch wenn einzelne Ausgleichskassen mit der Menge an Anträge phasenweise überfordert waren.

⁴ 830.31 – Verordnung über Massnahmen bei Erwerbsausfall im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) (Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall) vom 20. März 2020

Beurteilung

Die Abwicklung der CEE über das bestehende AHV-System mit den rund 80 dezentralen Ausgleichskassen und in Anlehnung an die EO war sinnvoll und zweckmässig. Dadurch konnten die vom Bundesrat vorgegebenen Anforderungen in hohem Mass erfüllt werden. Mit Blick auf steigende Anforderungen bei andauernder Krisenbewältigung ergibt sich eine differenzierte Beurteilung (s. Kapitel 2.5).

2.2 Besserstellung von zwangsgeschlossenen gegenüber indirekt betroffenen Betrieben beim Anspruch auf CEE unter Notrecht

Ganz zu Beginn der Pandemie unter dem Notrecht war vorgesehen, dass nur Selbständigerwerbende, die ihre Erwerbstätigkeit durch eine behördlich angeordnete Zwangsschliessung einstellen mussten, Anspruch auf CEE haben. Dies galt innerhalb der gewählten Stichprobe für Restaurantbetreiber oder Coiffeursalons. Bald wurde klar, dass viele Selbständigerwerbende von den Corona-Massnahmen auch indirekt, ohne Zwangsschliessungen, sehr stark betroffen waren, sodass ihre Erwerbstätigkeit teilweise oder komplett einbrach. Bereits Mitte April 2020 hat der Bundesrat deshalb beschlossen, den Anspruch auf CEE auf alle Selbständigerwerbenden zu erweitern, die aufgrund der Bundesratsmassnahmen einen indirekten Erwerbsausfall erlitten, obwohl ihr Betrieb nicht geschlossen werden musste⁵. Dadurch hatten jetzt auch sogenannte Härtefälle Zugang zur CEE, sofern ein Erwerbsausfall bestand. In der hier verwendeten Stichprobe betrifft dies die Taxi-Betriebe, Physiotherapie-Praxen, Selbständigerwerbende in sonstigen nicht-ärztlichen Medizinalberufen oder Unternehmensberatende (s. Tabelle 2).

Nach der Beendigung des ersten Lockdowns per 11. Mai 2020 wurden viele Corona-Massnahmen gelockert, sodass viele Selbständigerwerbende und deren Betriebe ihre Geschäftstätigkeit wieder teilweise oder ganz aufnehmen konnten. Unabhängig davon wurden die monatlichen CEE-Leistungen bis zum Ende des Notrechts am 16. September 2020 ausbezahlt. Aufgrund der Betriebsrechnungsanalyse ist davon auszugehen, dass im Sommer 2020 weiterhin CEE ausbezahlt wurde an selbständigerwerbende Inhaber von Betrieben, die aufgrund der Lockerungen nicht mehr von Umsatzeinbussen betroffen waren (4.2). Dies wird bestätigt durch Analysen der EFK beim Härtefall-Programm für Unternehmen. Bei rund 3 % der untersuchten Unternehmen hat der Mehrwertsteuerrelevante Umsatz 2020 im Vergleich zu 2018/19 sogar zugenommen⁶.

Relevant vor diesem Hintergrund ist die unterschiedliche Anspruchsberechtigung auf CEE für Härtefälle und für die von Zwangsschliessungen Betroffenen. Bei den Härtefällen musste das deklarierte AHV-pflichtige Jahreseinkommen für das Jahr 2019 (vgl. Kasten 1) mehr als 10 000 und weniger als 90 000 Franken betragen. Härtefälle jenseits dieser Anspruchsschwellen waren von der CEE ausgeschlossen, während die von Zwangsschliessungen Betroffenen unabhängig des deklarierten AHV-pflichtigen Jahreseinkommens Anspruch auf CEE hatten.

⁵ 830.31 - Verordnung über Massnahmen bei Erwerbsausfall im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) (Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall) vom 20. März 2020 (Stand 16.04.2020)

⁶ EFK (2022): Teilprüfauftrag 21405 «Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmungen» in Prüfauftrag 21542 «Datenanalysen Q4 2021 im Bereich der COVID-19-Massnahmen des Bundes», April 2022

Diese Regelung war insofern problematisch, als dass die Klassierung als «Zwangsgeschlossen» oder als «Härtefall» durch die Ausgleichskassen im Zeitverlauf nicht immer gleich gehandhabt wurde oder eindeutig beurteilt werden konnte. Der massgebende Artikel 6 der COVID-19-Verordnung 2⁷ wurde zu Beginn der Pandemie zwischen Mitte März und Mitte Juni 2020 rund 25 Mal angepasst, sodass je nach Zeitpunkt der Antragsstellung die Klassierung unterschiedlich ausfallen konnte.

Mit der Unterstellung der CEE unter das Covid-19-Gesetz ab dem 17. September 2020 hat sich diese gemäss Verordnung vorgesehene Ungleichbehandlung etwas entschärft, da praktisch nur noch phasenweise in der Gastronomiebranche und im Veranstaltungsbereich Zwangsschliessungen verhängt wurden. Zudem wollte das Parlament die CEE gezielter ausrichten als der Bundesrat das unter dem Notrecht getan hatte, und verlangte, dass der Anspruch anhand der aktuellen monatlichen Umsatzeinbussen im Vergleich zum Durchschnitt der vergangenen fünf Geschäftsjahre belegt wird. Gleichzeitig wurde die Anspruchsschwelle von maximal 90 000 Franken AHV-pflichtigem Jahreseinkommen 2019 aufgehoben, sodass auch Betroffene mit einem höheren Einkommen CEE zum maximalen Tagessatz von 196 Franken erhielten. Dieselbe Regelung galt fortan auch für alle betroffenen AAGS. Nicht gelockert wurde die Mindestanspruchsschwelle von 10 000 Franken, mit der Begründung, dass Jahreseinkommen unter dieser Schwelle keine existenzsichernde Beschäftigung bzw. eine Nebenbeschäftigung darstellen.

Das Bundesgericht kam im Zusammenhang mit der Anwendung von Anspruchsschwellen zum Schluss, dass diese Form der Ungleichbehandlung rechtens ist⁸. Eine Einkommensobergrenze sei [grundsätzlich] nicht untauglich, einen Härtefall zu definieren. Daran ändere auch nichts, dass die Problematik anders hätte geregelt werden können und aufgrund der Vorgaben ab dem 17. September 2020 in Kraft getretenen Artikel 15 Absatz 1 des Covid-19-Gesetzes auch anders geregelt wurde.

Beurteilung

Die EFK kommt zum Schluss, dass die unterschiedliche Behandlung von durch Zwangsschliessungen und indirekt von den Corona-Massnahmen Betroffenen insbesondere unter Notrecht rückblickend der Situation nicht gerecht wurde. Aus heutiger Sicht mutet dieser scharf ausgelegte Ausschluss von Härtefällen mit AHV-pflichtigen Jahreseinkommen 2019 von über 90 000 Franken, auch wenn rechtlich so festgelegt, willkürlich an. Insofern war es folgerichtig, dass diese Regelung unter dem Covid-19-Gesetz aufgehoben wurde.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen, im Hinblick auf eine künftige vergleichbare Notlage Finanzhilfen ausschliesslich nach dem Kriterium der Betroffenheit der Geschädigten auszurichten.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme Bundesamt für Sozialversicherungen

Bei der Regelung für indirekt betroffene Selbstständigerwerbende handelt es sich um einen politischen Entscheid des Bundesrates. Der Bundesrat hat seinen Entscheid in Kenntnis der Sachlage und nach einer ausführlichen Prüfung getroffen. Im Hinblick auf künftige Krisen

⁷ 818.101.24 - Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2) vom 13. März 2020 (Stand am 17. April 2020, nicht mehr in Kraft)

⁸ Urteil des Bundesgerichts BGE 9C_132/2021

muss die allfällige Leistungsgewährung von den Umständen und der Zielsetzung abhängen. Die Erkenntnisse aus der Gewährung der CEE-Covid-Leistungen werden soweit möglich berücksichtigt.

2.3 Verzicht auf Rückforderungen von zu hohen CEE-Leistungen

Grundlage für die Bemessung der Höhe CEE ist wiederum das deklarierte AHV-Einkommen 2019, da zumindest zu Beginn der Corona-Massnahmen im Frühling 2020 noch kein definitiv veranlagtes AHV-Einkommen 2019 vorlag. Obwohl nur auf provisorischer Grundlage, erlaubt diese Regelung eine klar definierte, nachvollziehbare Bemessung der CEE (vgl. Kasten 1).

Kasten 1: Bemessung der CEE anhand des AHV-pflichtigen Jahreseinkommens 2019

Das Einkommen bei Selbständigerwerbenden entspricht dem von der Steuerverwaltung veranlagten steuerbaren Gewinn der selbständigen Tätigkeit. Es ergibt sich aus dem Umsatz abzüglich aller Aufwendung und stellt somit eine Art Reingewinn⁹ dar. Basierend darauf berechnet die Ausgleichskasse das persönliche AHV-Einkommen und die AHV-Beiträge.

Zu Beginn des Steuerjahres deklariert die versicherte Person das erwartete provisorische AHV-Einkommen und leistet dementsprechend eine Akontozahlung an ihre Ausgleichskasse. Sobald die Steuerveranlagung rechtskräftig ist, wird der steuerbare Gewinn an die Ausgleichskasse gemeldet, welche nun die definitive Beitragsverfügung vornehmen kann. Je nach Höhe der Akontozahlung hat das eine Gutschrift oder Nachbelastung von Beiträgen zu Gunsten bzw. Ungunsten der versicherten Person zur Folge.

Die definitive Steuerveranlagung muss spätestens nach fünf Jahren vorliegen.

Die Bemessung der CEE wird auf der Basis des AHV-Einkommens 2019 vorgenommen. Der Tagessatz wird auf 80 % des AHV-pflichtigen Einkommens 2019 berechnet und beträgt maximal 196 Franken. Die Bemessung der CEE für Selbständigerwerbende hat sich seit Einführung der CEE nie verändert.

Da die definitive Steuerveranlagung bei Selbständigerwerbenden oft erst nach mehreren Jahren vorliegt, basiert ein grosser Teil der CEE auf dem deklarierten AHV-Einkommen, also auf einer provisorischen, individuellen Selbsteinschätzung und bildet somit keine einheitlich unabhängig festgelegte Bemessungsgrundlage.

Für AAGS, die unter dem Covid-19-Gesetz ab dem 17. September 2020 ebenfalls anspruchsberechtigt sind, erfolgt die Bemessung auf dem Monatslohn und beträgt 80 % der Differenz zwischen dem regulären und effektiv ausbezahlten Monatslohn.

Ergänzt wurde die Bemessungsgrundlage der CEE in Abweichung zur EO durch zwei wichtige Einschränkungen. Zum einen wurde kein Mindestansatz vorgesehen, wie es bei dienstleistenden Personen der Fall ist. CEE erhält nur, vergleichbar mit dem Mutter- bzw. Vaterschaftsurlaub, wer 2019 erwerbstätig war oder in den Monaten Januar bis März 2020 eine selbständige Erwerbstätigkeit aufgenommen hat. Der Bundesrat begründete dies damit, dass die Ausrichtung eines Mindestbeitrags für Selbständigerwerbende eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung gegenüber den Arbeitnehmenden schaffen würde. Zum anderen werden mit der CEE weder Kinderzulagen noch Betriebszulagen vergütet.

⁹ Bei einer angenommenen Reingewinnmarge von 15 % entsprechen 10 000 Franken AHV-pflichtiges Jahreseinkommen einem Umsatz von 66 667 Franken.

Die Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall wurde im Laufe der Pandemie immer wieder angepasst und verfeinert. Eine wichtige Änderung war die Einführung einer Korrekturmöglichkeit nach Vorliegen der definitiven Veranlagung des AHV-Einkommens 2019. Für den Fall, dass noch während der Geltungsdauer des Notrechts das definitiv veranlagte Einkommen 2019 vorlag und höher ausfiel als das deklarierte, konnte eine Neubemessung der CEE geltend gemacht werden; rückwirkend auf die ganze Bezugsperiode unter Notrecht und darauf basierend dann auch unter dem Covid-19-Gesetz¹⁰. Eine Kürzung der CEE bzw. eine Rückforderung im umgekehrten Fall wurde nicht vorgesehen.

Mit dieser asymmetrischen Ausgestaltung der CEE werden Selbständigerwerbende in Berufsgruppen mit generell höherem Lohnniveau tendenziell begünstigt, da sie in absoluten Zahlen höhere zu viel ausbezahlte Leistungen erhalten haben als solche mit tieferen Lohnniveaus. Die Abbildung 1 verdeutlicht diese Unterscheide.

¹⁰ Im Zeitraum 17. September 2020 bis 30. Juni 2021 war keine Anpassung aufgrund der definitiven Veranlagung mehr möglich. Per 1. Juli 2021 wurde die Regelung nochmals angepasst. Falls eine definitive Steuerveranlagung 2019 vorlag, konnte die CEE für künftige Zahlungen daran bemessen werden.



Abbildung 1: Anzahl CEE-Beziehende klassiert nach CEE-Tagessätzen unter Notrecht. Oben: «sonstige nicht-ärztliche Medizinalberufe», unten: «Physiotherapie», Einteilung nach NOGA-Code 6-stellig¹¹. Quelle: EFK, eigene Auswertung aus CEE-Datensatz des BSV, Stand 30.09.2021.

¹¹ Die Einteilung nach NOGA-Codes zeigt, dass die Geschäftstätigkeit der CEE-Beziehenden innerhalb der gleichen Branche sowohl als zwangsgeschlossen als auch als Härtefall eingestuft werden konnte. Zu Gründen und Auswirkungen s. Kapitel 2.2.

Während bei den «sonstigen nicht-ärztlichen Medizinalberufen» mit eher tiefem Lohnniveau die Mehrheit der ausbezahlten CEE-Tagessätze weniger als 70 Franken pro Tag betragen, ist die Verteilung der CEE-Leistungen in der Physiotherapie-Branche mit eher mittlerem Lohnniveau deutlich breiter. Dabei ist zu beachten, dass ein AHV-Jahreseinkommen von 10 000 Franken einem Tagessatz von 23 Franken entspricht und ein Jahreseinkommen von 90 000 Franken einem Tagessatz von 196 Franken.

Das Potenzial von zu hohen CEE-Leistungen ist bei einem Verteilungsmuster der Tagessätze in der Physiotherapie also deutlich höher als beim Muster der sonstigen nicht-ärztlichen Medizinalberufen.

Einen weiteren Hinweis für die Problematik der Asymmetrie bei der Ausgestaltung der CEE liefert das Bundesamts für Statistik (BFS), welches aus Daten der Ausgleichskassen die provisorisch deklarierten AHV-pflichtigen Jahreseinkommen für das Jahr 2018 mit den bis ins Jahr 2021 von der Steuerverwaltung definitiv verfügbaren Einkommen der entsprechenden Personen verglichen hat (s. Anhang 5). Die Auswertung zeigt, dass rund 30 % aller deklarierten Jahreseinkommen um mindestens 20 % zu hoch deklariert sind im Vergleich zur späteren definitiven Verfügung; in 13 % der Fälle ist das deklarierte Einkommen sogar 50 % zu hoch im Vergleich zur späteren Verfügung.

Auch wenn die Datenbasis von der EFK nicht abschliessend auf ihre Relevanz im Zusammenhang mit der CEE überprüft werden konnte, ergeben sich daraus ernst zu nehmende Hinweise. Für den Fall, dass sich die Auswertung auf die CEE und auf das dort verwendete Referenzjahr 2019 übertragen lässt, ist dieser Umstand relevant und unerwünscht zugleich. Er würde das in Abbildung 1 beschriebene Muster bestätigen und es müsste davon ausgegangen werden, dass Besserverdienende tendenziell öfters zu hoch entschädigt wurden als Personen in Tieflohnbranchen.

Während CEE-Beziehende, deren provisorisch deklariertes AHV-Einkommen im Vergleich zum später verfügbaren zu tief ausfiel, eine Nachkorrektur beantragen konnten, war bei zu hoch deklarierten Einkommen keine Rückforderung vorgesehen.

Beurteilung

Die EFK erachtet die Bemessung anhand des provisorisch deklarierten AHV-pflichtigen Jahreseinkommens in Kombination mit der asymmetrischen Berücksichtigung des definitiv veranlagten als grösste Schwachstelle der CEE. Dieser Referenzwert birgt ein beträchtliches Risiko von Ungleichbehandlung in sich.

Die einseitige Korrekturmöglichkeit bei zu tief, nicht aber zu hoch deklarierten AHV-Einkommen 2019 belastet zusätzlich den Bundeshaushalt. Die Grössenordnung der Mehrbelastung kann die EFK mit ihren Analysen allerdings nicht abschätzen.

Dennoch erachtet die EFK eine einheitliche Bemessung der CEE anhand des definitiv veranlagten AHV-Einkommens als angezeigt; dies im Wissen, dass das steuerlich veranlagte AHV-Einkommen für Selbständigerwerbende aufgrund von Sondereffekten stark variieren kann. Siehe dazu die Empfehlung in Kapitel 2.4.

2.4 Trotz strengeren Anspruchskriterien unter Covid-19-Gesetz sind deklarierte Umsatzeinbussen kaum überprüfbar

Unter dem Notrecht hatten alle Selbständigerwerbenden Anspruch auf CEE, wenn sie aufgrund der bundesrätlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus einen Erwerbsausfall erlitten. Es handelte es sich dabei um eine sehr tiefe Anspruchshürde. Der Anspruch musste bei der Antragstellung gemäss Formular der Ausgleichskasse lediglich geltend gemacht, nicht aber belegt werden. Er bestand unmittelbar bei einem Erwerbsausfall in unbestimmter Höhe, theoretisch bereits ab einem Franken. Bei den zwangsgeschlossenen Betrieben wurde davon ausgegangen, dass dieses Kriterium infolge des Lockdowns erfüllt ist. Für als Härtefall klassierte Betroffene gab es die zusätzlichen Einkommensgrenzen als Anspruchsvoraussetzung (s. Kapitel 2.2). Angesichts der akuten Notlage, in die die Betroffenen durch die Corona-Massnahmen des Bundesrats gerieten, wurde mit einer tiefen Anspruchshürde bewusst eine grosszügige Finanzhilfe angeboten.

Nach Aufhebung des Lockdowns und insbesondere während der Sommermonate 2020 erreichte das Erwerbseinkommen bei vielen Anspruchsberechtigten wieder jenes des Vorjahres, sei es durch die Fortführung der Geschäftstätigkeit auf dem Vorjahresniveau, durch das Reduzieren von Fixkosten oder durch betriebliche Anpassungen des Angebots. Unabhängig davon wurden die monatlichen CEE-Leistungen bis zum Ende des Notrechts am 16. September 2020 immer in gleicher Höhe ausbezahlt, ausser die CEE-Beziehenden haben bei ihrer Ausgleichskasse auf eine Weiterführung der Zahlungen schriftlich verzichtet, was nur in wenigen Fällen gemacht wurde.

Vor diesen Hintergrund hat das Parlament bei der Unterstellung der Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall unter das Covid-19-Gesetz eine konzeptionelle Anpassung der Anspruchsberechtigung für CEE eingeführt. Selbständigerwerbende mussten bei der Antragstellung ab dem 17. September 2020 monatlich eine Umsatzeinbusse von mindestens 55 % im Vergleich zum durchschnittlichen monatlichen Umsatz der Jahre 2015–2019 geltend machen. Durch neue Einschränkungen aufgrund der pandemischen Entwicklung im Winter 2020/21 wurde der Schwellenwert der Erwerbseinbusse ab dem 19. Dezember 2020 auf 40 % und ab dem 01. April 2021 auf 30 % gelockert. Dasselbe galt auch für sämtliche AAGS, welche ab dem 17. September 2020 ebenfalls Zugang zur CEE bekamen¹². Das monatliche Geltendmachen der Umsatzeinbussen erhöhte den administrativen Aufwand, sowohl für die Antragstellenden als auch für die Ausgleichskassen, die jeden Antrag prüfen mussten.

Mit höheren administrativen Hürden wurde auch das Ziel verfolgt, dass sich der Kreis der Antragsteller möglichst auf die effektiv Betroffenen eingrenzte und damit dem Risiko von Überentschädigungen im Vergleich zur Situation unter dem Notrecht entgegengewirkt werden konnte. Der administrative Aufwand wirkte sich allerdings negativ auf die Wartezeit aus. Auswertungen der EFK haben ergeben, dass die Wartezeit zwischen Antragstellung und Auszahlung je nach Betroffenheit der Branche und je nach Kapazitäten der zuständigen Ausgleichskassen in Spitzenzeiten bis zu zwei Monaten betrug.

Das grösste Problem bei der Erhöhung der Anspruchshürden war die Überprüfung der Richtigkeit der deklarierten Umsatzeinbussen durch die Ausgleichskassen. In der Realität war dies kaum möglich, da die Prüfung nur auf dem Papier erfolgen konnte. Viele Selbständigerwerbende unterhalten keine unterjährige Betriebsrechnung. Dementsprechend konnten die monatlichen Umsatzeinbussen auch nicht exakt bestimmt werden. So bestand ein

¹² AAGS, die im Veranstaltungsbereich tätig sind, hatten bereits seit dem 1. Juni 2020 unter Notrecht Anspruch auf CEE.

gewisser Spielraum, beispielsweise mittels zeitlicher Optimierung bei der Rechnungsstellung, um die geforderte Antragsschwelle zu erreichen. In diesem Zusammenhang kam es auch zu durchaus legalen Optimierungen bei den monatlichen Lohnzahlungen der AAGS, um die Leistungen der CEE bestmöglich auszuschöpfen (s. Kapitel 4.1).

Der Anspruch eines sparsamen Einsatzes von Bundemitteln und eines günstigen Verhältnisses von Kosten und Nutzen erfordert verhältnismässige Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten über die ausgerichteten Leistungen. Bei der CEE ist dies umso mehr der Fall angesichts der Tatsache, dass Anspruch und Bemessung der CEE lediglich auf einer SelbstdeklARATION der Umsatzeinbusse bzw. einer provisorischen Meldung des erwarteten AHV-pflichtigen Jahreseinkommens beruhen.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK war es wichtig und richtig, in der zweiten Phase der Pandemiebekämpfung unter dem Covid-19-Gesetz die Anspruchskriterien für den Zugang zur CEE zu verschärfen. Damit wurde die Unterstützung durch die CEE besser auf die Zielgruppe fokussiert als unter dem Notrecht, nämlich auf die weiterhin stark von den Corona-Massnahmen betroffenen Geschäftstätigen.

Dabei ist festzuhalten, dass die selbstdeklarierten Umsatzeinbussen kaum überprüfbar sind und daher viel Spielraum für die Optimierung der CEE-Leistungen zulassen. Zudem ist die Struktur der EO nicht auf Kontrollen ausgerichtet. Sowohl der Diensteinsatz von Wehrpflichtigen als auch die Mutter- bzw. Vaterschaft sind durch amtliche Dokumente bestätigte Sachverhalte, welche keine Detailprüfung verlangen.

Die EFK ist der Meinung, dass zumindest während der zweiten Phase der anhaltenden Krise unter dem Covid-19-Gesetz mit Blick auf das insgesamt sehr umfangreiche Finanzvolumen der CEE, die Bemessung der CEE-Leistungen am definitiv veranlagten AHV-Jahreseinkommen eine einheitlich festgelegte und daher besser nachvollziehbare Referenz dargestellt hätte, auch im Wissen, dass sich die Buchhaltungen mittels Sondereffekte steuerlich optimieren lassen.

Dementsprechend liessen sich, in Anlehnungen an den bereits bestehenden Mechanismus von Akontozahlungen für die AHV-Beiträge, nach Vorliegen des definitiv veranlagten AHV-Einkommen 2019 allfällige zu hohe oder zu tiefe, bereits ausgerichtete CEE-Leistungen nachträglich zu korrigieren. Dieser Vorgang könnte mit automatisierten Prozessen ohne grossen Verwaltungsaufwand bewerkstelligt werden.

Eine solche Regelung bedingt allerdings eine für die Betroffenen einfach nachvollziehbare und gut zu kommunizierende Berechnungsgrundlage, um zu vermeiden, dass die Betroffenen Jahre später von unerwarteten hohen Rückforderungen überrascht werden.

Unabhängig davon zeigt die Erfahrung mit der CEE während der Pandemie, dass eine regelmässige Aktualisierung der provisorischen AHV-pflichtigen Jahreseinkommen sowohl für die Versicherten als auch die Ausgleichskassen vorteilhaft ist. Hier gilt es vorhandenes Verbesserungspotenzial zu nutzen, wie es in der Verordnung über die AHV bereits vorgesehen ist¹³.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen, im Hinblick auf künftige vergleichbare, über die akute Notsituation hinaus andauernde wirtschaftliche Einschränkungen Unterstützungsmechanismen vorzusehen, die sowohl dem Anspruch auf schnelle finanzielle

¹³ Art. 24 Abs. 2 - 4 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV)

Hilfeleistung als auch auf nachvollziehbare Referenzen zur Bemessung gerecht werden. Dies kann beispielweise durch Verrechnung von Akontozahlungen mit den definitiven Beträgen aufgrund des veranlagten AHV-Einkommens nach dessen Vorliegen erfolgen.

Die Empfehlung ist abgelehnt.

Stellungnahme Bundesamt für Sozialversicherungen

Bei der von der EFK kritisierten Regelung des Covid-19-Gesetzes handelt es sich um einen politischen Entscheid des Parlamentes. Der Bundesrat hatte in der Botschaft zu diesem Gesetz keinen Leistungsanspruch vorgeschlagen für Selbständigerwerbende, die nicht direkt von behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie betroffen sind. Das Parlament hat sich bewusst für einen Leistungsanspruch basierend auf dem selbstdeklarierten Erwerbsausfall entschieden und nur Stichprobenkontrollen vorgesehen. Es war sich bewusst, dass mit einer solchen Regelung die Leistungsansprüche nur beschränkt überprüfbar sind. Die Bemessung der Leistungshöhe am AHV-pflichtigen Erwerbseinkommen des Jahres 2019, ohne nachträgliche Korrekturmöglichkeit, war ebenfalls ein politischer Entscheid des Bundesrates. Es handelte sich um eine ausschliesslich vom Bund finanzierte Nothilfe, nicht um eine normale Sozialversicherungsleistung, weshalb nachträgliche Korrekturen Jahre später nicht angebracht sind. Zudem würde der von der EFK vorgeschlagene nachträgliche Korrekturmechanismus nicht nur eine sehr hohe administrative Zusatzbelastung bei den Durchführungsorganen nach sich ziehen, sondern die potentiellen Anspruchsberechtigten geradezu zum Missbrauch einladen: Das erwerbspflichtige AHV-Einkommen von Selbständigerwerbenden basiert auf dem steuerbaren Einkommen und kann in hohem Mass individuell gesteuert werden.

Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.

2.5 Bedürfnis- und risikobasierte Anpassung der Regulierung über die Zeit wichtig und zweckmässig

In Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV) heisst es: «[Der Bundesrat] kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen».

Basierend auf diesem Artikel zur äusseren und inneren Sicherheit hat der Bundesrat vom Notrecht Gebrauch gemacht, um einerseits schnell auf die sich abzeichnenden Gesundheitsrisiken für die Bevölkerung und andererseits auf die wirtschaftlichen Folgen der Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie zu reagieren. Wie in der Bundesverfassung vorgeschrieben, wurde das Notrecht auf sechs Monate befristet und am 17. September 2020 vom Parlament durch das Covid-19-Gesetz legitimiert.

Der Übergang von Notrecht zum Covid-19-Gesetz hatte nebst anderen Regulierungen auch wichtige Änderungen der CEE bewirkt. So wurde die Anspruchsberechtigung neu geregelt. CEE erhielt fortan nur noch, wer weiterhin von einer Betriebsschliessung betroffen war oder eine durch die Corona-Massnahmen bedingten Umsatzeibusse belegen konnte (s. Kapitel 2.4).

Ein gestaffeltes Vorgehen bei der Ausgestaltung von Hilfeleistungen an von Krisen betroffenen Personengruppen kommt auch in anderen Bereichen wie beispielsweise der Entwicklungszusammenarbeit zur Anwendung. Während in akuten militärischen Konflikten oder

Naturkatastrophen die Zivilbevölkerung schnell und grosszügig meist mit ungebundener Humanitärer Hilfe versorgt wird, werden die nachfolgenden Wiederaufbau- und/oder Entwicklungshilfen an zweckgebundene Bedingungen geknüpft.

Beurteilung

Die EFK erachtet die unterschiedliche Ausgestaltung der CEE in den zwei Phasen «Notrecht» und «Covid-19-Gesetz» rückblickend als wichtig und richtig. Während die Ausrichtung der CEE unter dem Notrecht angesichts der unklaren Bedürfnislage schnell und unbürokratisch erfolgte, wurden die Anspruchskriterien unter dem Covid-19-Gesetz durch den Nachweis der Umsatzeinbusse erhöht. Dieses Vorgehen erlaubte eine zielgerichtete Hilfeleistung über die Zeit, die sich einerseits an den aktuellen Bedürfnissen der Betroffenen und andererseits an den zwischenzeitlich gemachten Erfahrungen orientierte.

Generell erachtet es die EFK im Hinblick auf eine künftige vergleichbare Krisensituation als sinnvoll, Finanzhilfen in zeitlich befristete Phasen zu staffeln. Bei der Staffelung ist insbesondere zu unterscheiden zwischen Massnahmen und Anforderungen während der «akuten Notsituation» (meist zu Beginn der Krise) und der «anhaltenden Krise», unabhängig davon, ob ein bundesrätliches Notrecht besteht. Dabei ist es entscheidend, die Erfahrungen aus der ersten Phase zu evaluieren und entsprechende Anpassungen in die Folgephase einfliessen zu lassen.

3 Nutzen aus Sicht der Betroffenen

Datengrundlage für die Ergebnisse in diesem Kapitel ist eine Online-Umfrage¹⁴, teilweise ergänzt mit Erkenntnissen aus anderen Methodenmodulen. Es handelt sich dabei um eine repräsentative Umfrage bei von den Corona-Massnahmen betroffenen Selbständigerwerbenden und AAGS aus den sechs ausgewählten Branchen. Geantwortet haben 2703 Personen, was einer Rücklaufquote von 33 % entspricht (s. Anhang 3). Da es sich um Selbsteinschätzungen handelt, muss von einer Verzerrung der Aussagen zugunsten der Befragten ausgegangen werden, was bei der Beurteilung zu berücksichtigen ist.

3.1 Hohe Korrelation zwischen Bezugsquoten und Betroffenheit in den untersuchten Branchen

Ein Mass für die branchenspezifische Betroffenheit ist der Anteil der CEE-Beziehenden an der Gesamtheit der Betriebe pro Branche, die im Betriebs- und Unternehmensregister (BUR) registriert sind. Die EFK hat dazu alle CEE-Beziehenden mit den Selbständigerwerbenden und AAGS abgeglichen.

Tabelle 3 zeigt in einer Annäherung¹⁵ die Bezügerquote in den sechs Branchen, das heisst, den Anteil jener Personen, die als geschäftsführende Selbständigerwerbende oder AAGS mindestens einmal CEE bezogen haben, an der Gesamtheit der im BUR registrierten Betriebe.

Branche	Anzahl Betriebe in BUR	Anzahl CEE-Beziehende	Anteil CEE-Beziehende an Betrieben in BUR
Betrieb von Taxis	4 560	3 888	85 %
Restaurants, Imbissstuben, Tea-Rooms usw.	20 240	17 418	86 %
Physiotherapie	10 232	5 795	57 %
Sonst. nicht-ärztl. Medizinalberufe	16 273	10 428	64 %
Unternehmensberatung	21 883	2 612	12 %
Coiffeursalons	15 715	12 927	82 %
Total	88 903	53 068	60 %

Tabelle 3: Anteil der betriebsleitenden Selbständigerwerbenden und AAGS, die zwischen dem 17. März 2020 und dem 30. Juni 2021 mindestens einmal CEE bezogen haben an der Gesamtheit der in BUR registrierten Betriebe. Quelle: EFK, eigene Auswertung basierend auf der BUR-Datenbank (BFS) und der CEE-Datenbank (BSV).

Über alle sechs Branchen betrachtet haben 60 % aller registrierten Betriebe mindestens für einen Monat CEE in Anspruch genommen. Bei den Taxi-Diensten, den Coiffeursalons und in der Gastronomie lag dieser Anteil sogar bei über 80 %, während bei den Unternehmensberatenden der Anteil CEE-Beziehende nur 12 % erreichte.

¹⁴ Durchgeführt von LINK im Auftrag der EFK (Details s. Anhang 3 Methoden).

¹⁵ Es handelt sich um eine Annäherung, weil ein Teil der CEE-Beziehenden nicht im BUR registriert ist.

Die Betroffenheit veränderte sich jedoch sehr stark über die Zeit. Abbildung 2 zeigt die von den Befragten geschätzten Erwerbsausfälle in fünf nach Pandemieverlauf gut zu unterscheidende Zeitperioden, vom Lockdown zu Beginn der Pandemie bis zum Frühsommer 2021.

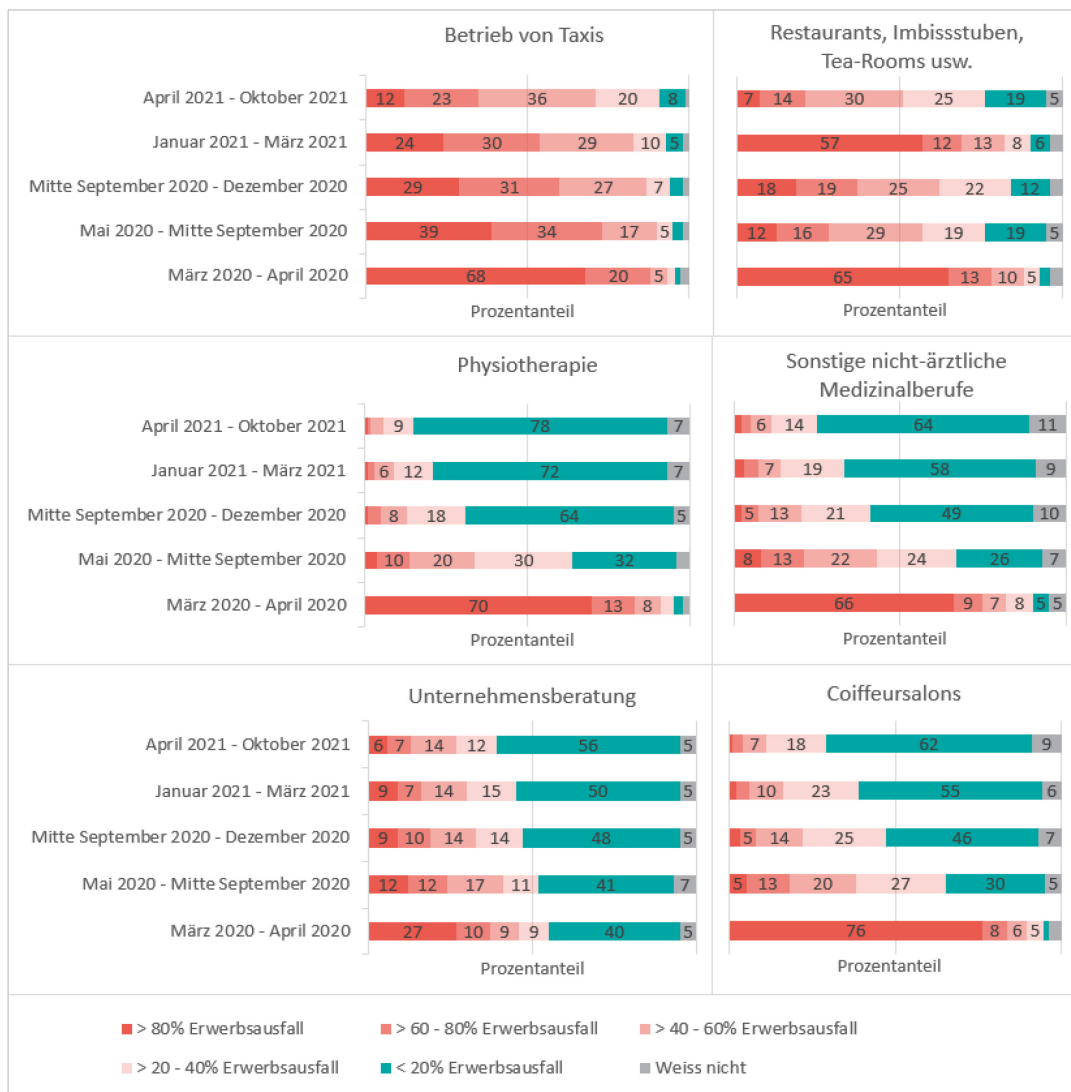


Abbildung 2: Einschätzung der Erwerbseinbussen bei Selbständigerwerbenden und Lohneinbussen bei AAGS in den sechs Branchen, unterteilt in fünf während dem Pandemieverlauf gut zu unterscheidende Zeitperioden. Quelle: LINK, Online-Umfrage zur CEE, Erhebungsphase 08.10.-19.11.2021, im Auftrag der EFK.

Im ersten Lockdown (März/April 2020) geben 65 % und mehr der Befragten in allen Branchen, mit Ausnahme der Unternehmensberatung (nur 27 %), an, sie hätten einen Erwerbsausfall von 80 % oder mehr erlitten. Mit den Lockerungen im Sommer 2020 fielen die Erwerbseinbussen in allen Branchen deutlich geringer aus, mit Ausnahme der Taxi-Branche, wo immer noch rund drei Viertel der Befragten Erwerbseinbussen von 60 % und mehr beklagten. Vor allem die Befragten aus dem Gastgewerbe erlitten im Winter 2020/21 nochmals starke Erwerbsausfälle.

Zur Beurteilung der Zielgenauigkeit der CEE wurde der Bezug von CEE in Abhängigkeit der Corona-bedingten Einschränkung der Geschäftstätigkeit betrachtet. Abbildung 3 zeigt das Ergebnis aus den Antworten der Befragten.

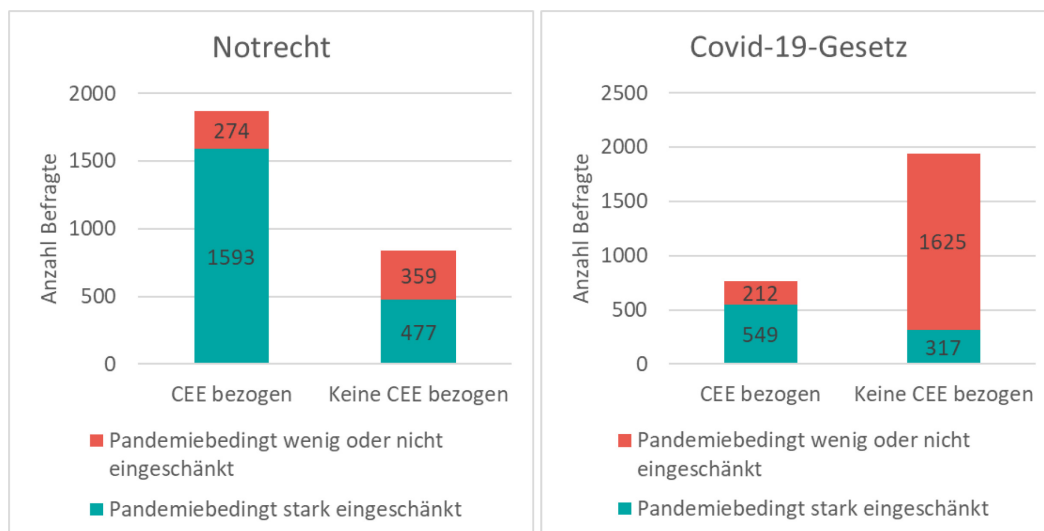


Abbildung 3: Bezug von CEE in Abhängigkeit der Einschränkung der Geschäftstätigkeit während dem Notrecht und Covid-19-Gesetz [N=2703]. Quelle: LINK, Online-Umfrage zur CEE, Erhebungsphase 08.10.-19.11.2021, im Auftrag der EFK.

Unter dem Notrecht zu Beginn der Pandemie waren 85 % (1593 von 1867) der CEE-Beziehenden in ihrer Geschäftstätigkeit stark eingeschränkt. Die restlichen 15 % haben CEE bezogen, obwohl sie kaum oder gar nicht in ihrer Geschäftstätigkeit eingeschränkt waren. Von den Befragten, die angaben, keine CEE bezogen zu haben, waren über die Hälfte (477 von 836) dennoch stark von den Corona-Massnahmen betroffen.

Unter dem Covid-19-Gesetz hat sich der CEE-Bezug stark verändert. Nur noch 70 % (549 von 761) der CEE-Beziehenden waren in ihrer Geschäftstätigkeit eingeschränkt, während 30 % auch ohne Einschränkung CEE bezogen haben. Gleichzeitig beträgt aber der Anteil jener Befragten, die nicht mehr von der Pandemie eingeschränkt waren und dafür auch keine CEE mehr bezogen hat, 84 % (1625 von 1942).

Als Mass für die Zielgenauigkeit kann jetzt der Anteil der Befragten bestimmt werden, die a) durch die Pandemie in ihrer Geschäftstätigkeit stark eingeschränkt waren und CEE bezogen haben und die b) wenig oder nicht eingeschränkt waren und auf CEE verzichtet haben. Unter dem Notrecht betrug dieser Anteil 72 % (1952 von 2703), während er unter dem Covid-19-Gesetz auf 80 % (2174 von 2703) angestiegen ist.

Beurteilung

Die EFK kommt in ihrer Beurteilung zum Schluss, dass die Zielgenauigkeit der CEE mit 72 % unter Notrecht als gut bezeichnet werden kann; dies umso mehr in einer für alle Beteiligten von Unsicherheit geprägten Phase, angesichts niedriger Zugangshürden und im Wissen, dass aufgrund der Lockerung der Corona-Massnahmen im Sommer 2020 viele CEE-Beziehende zumindest teilweise ihre Geschäftstätigkeit wiederaufnehmen konnten. Unter dem Covid-19-Gesetz ist die Zielgenauigkeit noch leicht auf hohe 80 % angestiegen. Die höheren Anspruchshürden dürften ihren Beitrag dazu geleistet haben.

3.2 Hohe Zufriedenheit der CEE-Beziehenden

Die Befragten, welche angeben, mindestens einmal CEE bezogen zu haben, stellen der CEE erwartungsgemäss ein gutes Zeugnis aus. Für 85 % war die CEE hilfreich oder sehr hilfreich. Am meisten Zustimmung kommt aus den Branchen Betrieb von Taxis, sowie Coiffure und Physiotherapie, am wenigsten von den Unternehmensberatenden (Abbildung 4). Es gibt keinen signifikanten Unterschied zwischen Selbständigerwerbenden und AAGS.

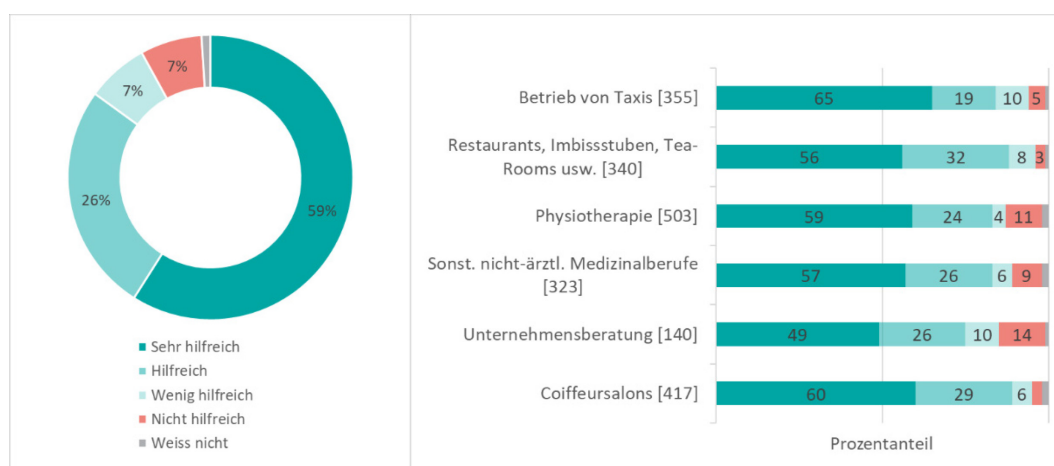


Abbildung 4: Antworten auf die Frage «Wie hilfreich war die CEE für Sie rückblickend zwischen März 2020 (1. Lockdown) und heute (Oktober 2021)?», [N=2078]. Quelle: LINK, Online-Umfrage zur CEE, Erhebungsphase 08.10.-19.11.2021, im Auftrag der EFK.

Rund die Hälfte (48 %) der CEE-Beziehenden sagen aus, dass sie dank der CEE ihre Geschäftstätigkeit haben aufrechterhalten können. Für einen weiteren Viertel war die CEE eine wichtige Unterstützung, ohne dass die Geschäftstätigkeit gefährdet gewesen wäre. Gut 10 % der befragten CEE-Beziehenden sagen aus, dass sie die CEE nicht gebraucht hätten, aber trotzdem bezogen haben (Abbildung 5). Dieses Ergebnis deckt sich in etwa mit den Aussagen von Abbildung 3.

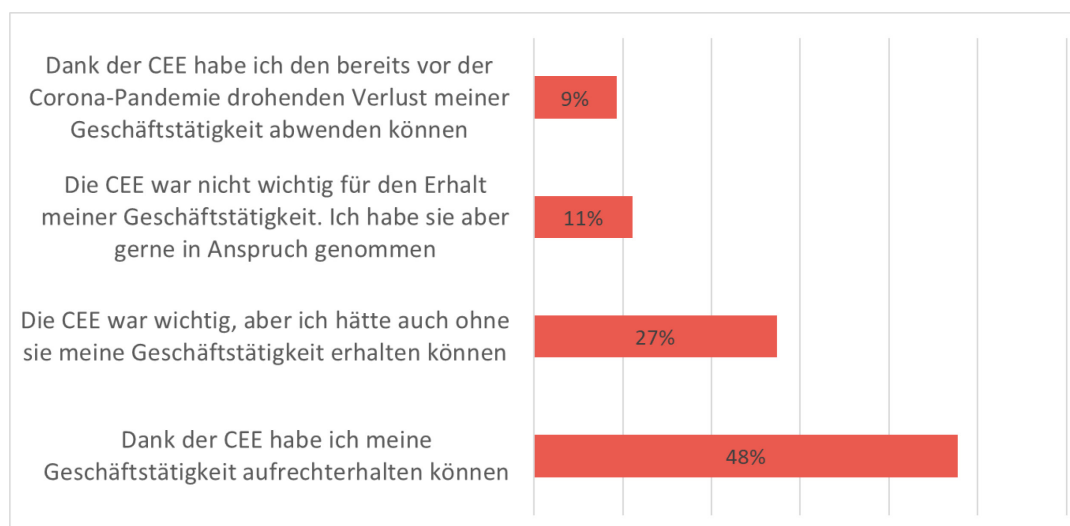


Abbildung 5: Antworten auf die Frage «Wie hilfreich war die CEE für Sie rückblickend zwischen März 2020 (1. Lockdown) und heute (Oktober 2021)?» [N=1385] (Ergebnis nicht gewichtet). Quelle: LINK, Online-Umfrage zur CEE, Erhebungsphase 08.10.-19.11.2021, im Auftrag der EFK.

Des Weiteren geht aus der Umfrage hervor, dass für über einen Drittel der befragten CEE-Beziehenden die Antragsstellung für CEE aufwendig oder sehr aufwendig war. Dieser Anteil verändert sich zwischen Notrecht und Covid-19-Gesetz kaum. Dagegen sagen rund 11 % der Befragten, die auf CEE verzichtet haben, dass ihnen die Antragsstellung im Vergleich zur erwarteten Entschädigung zu kompliziert war.

Auf die in der Öffentlichkeit diskutierte Befürchtungen¹⁶, wonach durch die Corona-Finanzhilfen viele Betriebe künstlich am Leben erhalten oder bevorstehende Konkurse herausgezögert würden, gibt die Umfrage in begrenztem Rahmen Hinweise. Gemäss Abbildung 5 sagen 9 %, dass sie durch die Finanzhilfen den bereits vor der Corona-Pandemie drohenden Verlust der Geschäftstätigkeit abwenden konnten. Der Anteil der Befragten, der angibt, als Folge der Corona-Pandemie ihre Geschäftstätigkeit aufgegeben zu haben, liegt bei tiefen 4 %.

Die Umfrage legte besonderes Augenmerk auf mögliche Probleme mit der unteren Anspruchsschwelle von 10 000 Franken AHV-Jahreseinkommen 2019 und auf entsprechende Ausschlüsse der als Härtefall klassierten Selbständigerwerbenden (s. auch Kapitel 2.2). Von den 2078 Befragten, die angaben, mindestens einmal CEE beantragt zu haben, wurde unter Notrecht bei 325 Antragstellern der CEE-Antrag abgelehnt, bei 99 davon aufgrund von zu tiefem AHV-Einkommen. Das heisst, dass bei 5 % aller Befragten der Antrag auf CEE wegen der Anspruchsschwelle von 10 000 Franken abgelehnt wurde. Insgesamt wurde diese untere Anspruchsschwelle wenig beanstandet. Auch aus den Interviews und Fallstudien gibt es kaum Hinweise auf umfangreiche Abweisungen von Gesuchen.

Beurteilung

Die CEE war für Selbständigerwerbende und AAGS, die von den Corona-Massnahmen betroffenen waren, sowohl während dem Notrecht als auch unter dem Covid-19-Gesetz von grossem Nutzen. Für über die Hälfte der Befragten war sie existenzhaltend während der Krise.

3.3 Begrenzte Auswirkungen der Finanzhilfen auf Veränderung der Geschäftstätigkeit

Im Rahmen der Online-Umfrage wurde auch untersucht, ob und inwiefern der Bezug von CEE bei den Betroffenen zu bestimmten Verhaltensänderungen in Bezug auf deren Geschäftstätigkeit geführt hat.

Aus Abbildung 6 geht hervor, dass knapp ein Viertel der Befragten, die CEE und/oder andere Finanzhilfen bezogen haben, ihre übliche Geschäftstätigkeit neu ausgerichtet oder innovative Veränderungen vorgenommen haben. Insbesondere in den Branchen Unternehmensberatung und Gastronomie wurden Anpassungen vorgenommen. Bei Gastronomiebetrieben handelt es sich dabei vor allem um Umstellungen auf «Take-away»-Angebote.

¹⁶ Bisnode D&B (2021): Firmenkongresse und Neugründungen in der Schweiz, 4. Januar 2021

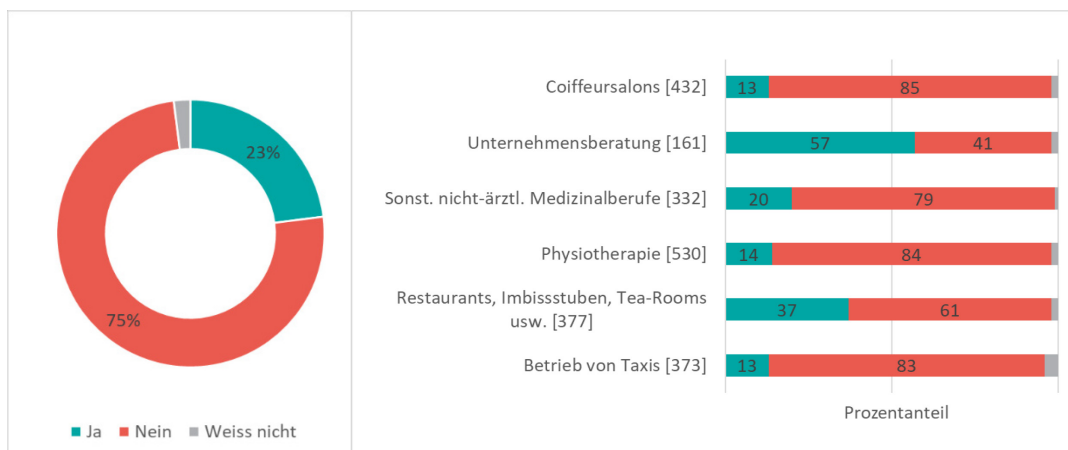


Abbildung 6: Antworten auf die Frage «Haben Sie während der Corona-Pandemie Ihre übliche Geschäftstätigkeit neu ausgerichtet oder innovative Veränderungen vorgenommen?» [N=2205]. Quelle: LINK, Online-Umfrage zur CEE, Erhebungsphase 08.10.-19.11.2021, im Auftrag der EFK.

Nur ein kleiner Teil (ca. 5 %) der Bezüger von Finanzhilfen gibt an, während der Corona-Pandemie ganz andere Geschäftstätigkeiten ausgeübt zu haben.

Beurteilung

Die EFK kommt zum Schluss, dass die CEE-Beziehende häufig, aber in begrenztem Umfang, Anpassungen an die Kundennachfrage im Rahmen der angestammten Geschäftstätigkeit vorgenommen haben. Die Fälle von CEE-Beziehenden, die ihre Geschäftstätigkeit völlig neu ausgerichtet haben, sind jedoch selten.

4 Generelle Erkenntnisse zur Konzeption der CEE

4.1 Berücksichtigung der Arbeitnehmenden in arbeitgeberähnlicher Stellung im Rahmen der CEE überdenken

Hohe CEE-Bezüge von AAGS unter Covid-19-Gesetz

Mit der Weiterführung der CEE unter dem Covid-19-Gesetz ab dem 17. September 2020 erhielten sämtliche AAGS Zugang zur CEE¹⁷, deren Betriebe monatlich die entsprechenden Umsatzeinbussen geltend machen konnten. Im Winter 2020/21 stieg die Anzahl der CEE-Bezüge durch AAGS kontinuierlich und sehr stark an. Dies war hauptsächlich auf die erneuten, diesmal durch die Kantone verordneten Zwangsschliessungen, insbesondere in der Gastronomie-Branche, zurückzuführen. Zwischen Dezember 2020 und April 2021 gingen mehr als 60 % aller CEE-Bezüge auf das Konto von AAGS. Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der CEE-Bezüge in den ausgewählten sechs Branchen über die Zeit.

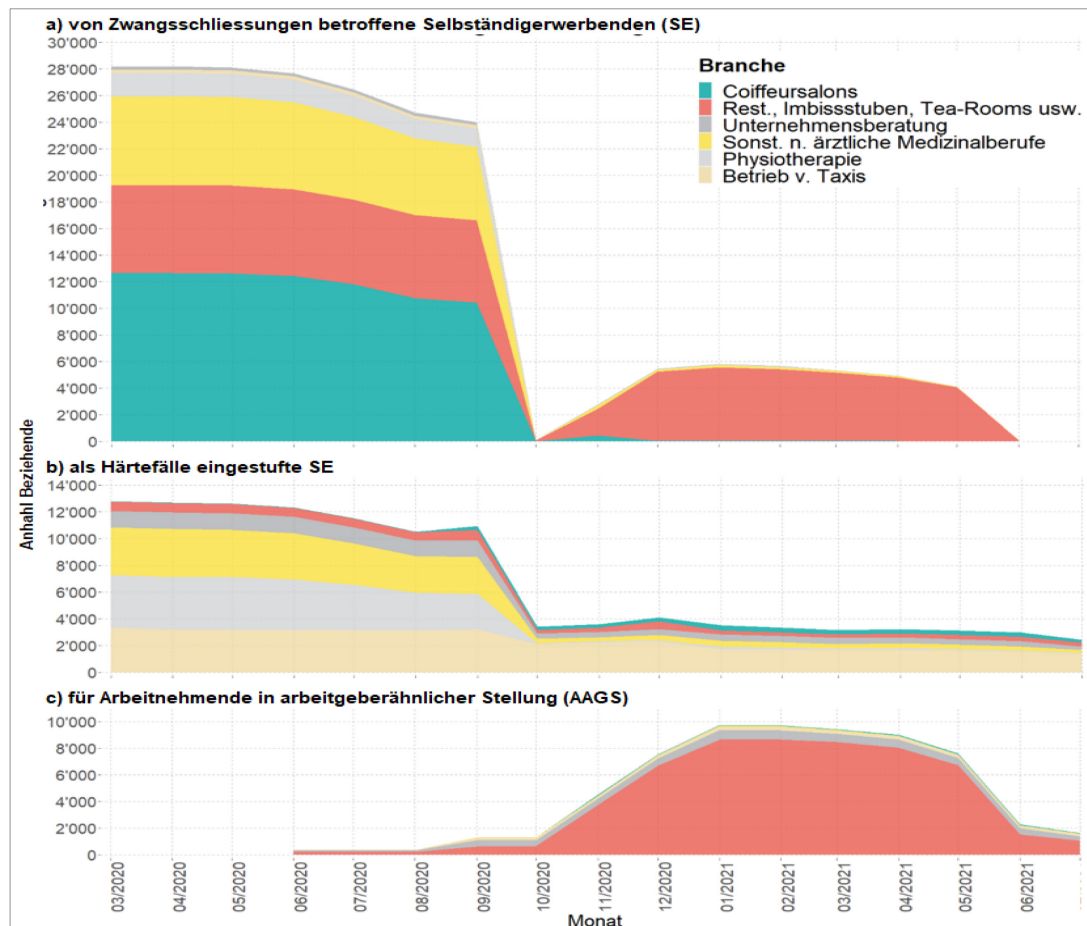


Abbildung 7: Anzahl CEE-Beziehende in den sechs ausgewählten Branchen zwischen März 2020 und Juni 2021, unterteilt nach a) von Zwangsschliessungen betroffene Selbständigerwerbende (SE), b) als Härtefälle eingestufte SE und c) für Arbeitnehmende in arbeitgeberähnlicher Stellung (AAGS). Quelle: EFK, eigene Auswertung aus CEE-Datensatz des BSV Stand 30.09.2021.

¹⁷ AAGS, die im Veranstaltungsbereich tätig sind, hatten bereits seit dem 1. Juni 2020 unter Notrecht Anspruch auf CEE.

Vor dem Hintergrund, dass die CEE ursprünglich insbesondere für Selbständigerwerbende bestimmt war, stellt sich angesichts des hohen Anteils an CEE-beziehenden AAGS unter dem Covid-19-Gesetz die Frage, inwiefern es zielführend war, diese Gruppe aus Mitteln der CEE zu unterstützen oder ob eine Entschädigung über das System der ALV naheliegender gewesen wäre.

Was spricht für eine Unterstützung der AAGS durch die CEE, was dagegen?

Angesichts des massgebenden Anspruchskriterium der Umsatzsatzeinbusse ist eine Unterstützung der AAGS durch die CEE nachvollziehbar. Der Arbeitseinsatz von geschäftsführenden Verantwortlichen ist in einer Krisensituation mehr denn je gefragt, sodass für diese Personen keine Kurzarbeitssituation und daher auch kein Grund für KAE vorliegt.

Für eine Unterstützung der AAGS im Rahmen der ALV spricht, dass sie durch entsprechende Lohnabzüge bereits Beiträge in die ALV leisten, gemäss geltendem Recht aufgrund ihrer geschäftsführenden Position jedoch keinen Anspruch auf KAE haben. Dazu müssten die Bestimmungen für KAE zugunsten von AAGS erweitert werden. Zu Beginn des Notrechts wurde dies für AAGS in der Veranstaltungsbranche auch so gehandhabt, bevor ihre Unterstützung durch die CEE übernommen wurde.

Die Systemaffinität zwischen AAGS und der KAE hat sich während der Corona-Pandemie auch im Zusammenhang mit dem summarischen Verfahren für KAE gezeigt. So waren in einigen Fällen die Löhne der AAGS fälschlicherweise in den der ALV gemeldeten Lohnsummen enthalten und wurden entsprechend vergütet.

Manipulierbare Regelung der Bemessung der CEE für AAGS

Wichtig im Zusammenhang mit der Frage nach dem geeignetsten Unterstützungsinstrument ist auch die unterschiedliche Bemessung der CEE für Selbständigerwerbende und AAGS (s. Kasten 1). Die Höhe der CEE für AAGS beträgt 80 % der Differenz zwischen dem regulären und effektiv ausbezahlten Monatslohn. Da ein AAGS auch sein eigener Chef ist, kann er seine monatlichen Lohnzahlungen selber festlegen. Auf diese Weise konnten die CEE-Leistungen rechtmässig maximiert werden, indem eigene Lohnzahlungen zurückbehalten wurden. Der Verband der Gastronomiebranche, GastroSuisse, hat seine Mitglieder sogar konkret angeleitet, wie die monatlichen CEE-Anträge optimiert werden können, um die grösstmöglichen CEE-Leistung zu erhalten¹⁸.

Beurteilung und Empfehlung siehe Kapitel 4.3

4.2 Wenig Koordination der CEE mit anderen Finanzhilfen

Gestützt auf die Ergebnisse der Umfrage gibt ein Drittel der Befragten an, dass sie nebst CEE auch weitere Finanzhilfen in Anspruch genommen haben. In Abbildung 8 sind die Anteile der Mehrfachbezüge bei den Befragten, die CEE-bezogen haben, dargestellt. Die Grundgesamtheit umfasst alle CEE-Bezüger, auch jene, die keine weiteren Finanzhilfen in Anspruch genommen haben.

¹⁸ S. Merkblatt «Abgelehnte Anträge auf Corona-Erwerbersatz (EO)», Rechtsdienst GastroSuisse, 23. Februar 2021.

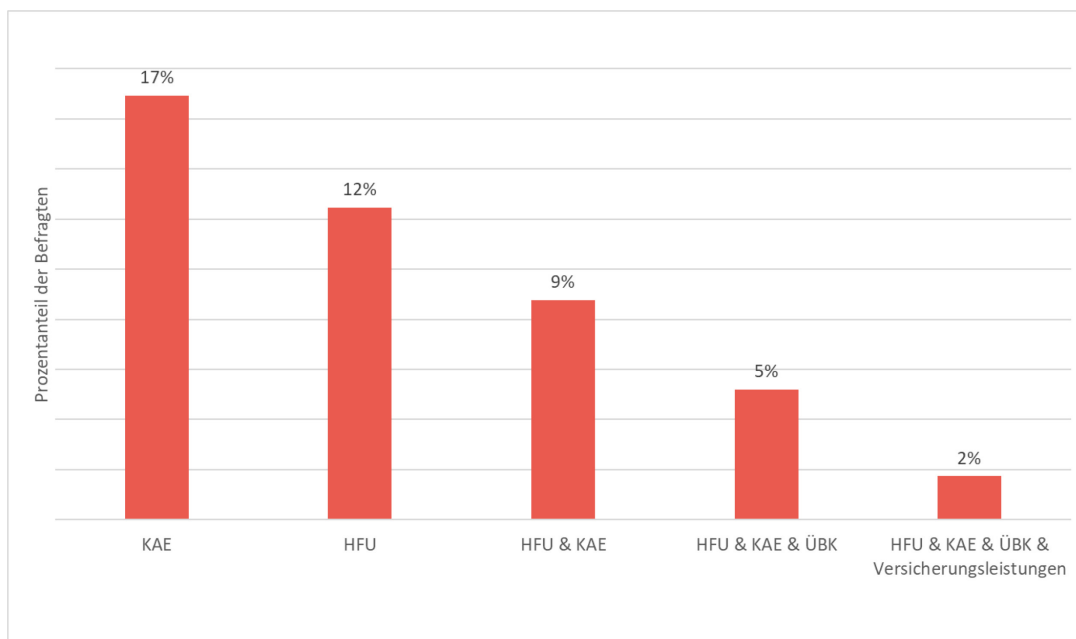


Abbildung 8: Anteil zusätzlicher und mehrfacher Finanzhilfebezüge der Befragten, die mindestens einmal CEE bezogen haben [N=2078], (Ergebnis nicht gewichtet). Quelle: LINK, Online-Umfrage zur CEE, Erhebungsphase 08.10.-19.11.2021, im Auftrag der EFK.

Während 17 % zusätzlich zur CEE nur KAE bezogen haben und 12 % nur am HFU teilnahmen, hat fast jede zehnte befragte Person sowohl KAE als auch HFU bezogen. 5 % haben zusätzlich noch ÜBK aufgenommen. Knapp 2 % haben sogar gleichzeitig vier verschiedene Finanzhilfen bezogen.

Diese Auswertungen zeigen, dass Mehrfachbezüge verschiedener Finanzhilfen häufig vorgekommen sind. Das heisst aber noch nicht, dass es sich zwangsläufig zu Überentschädigungen gekommen ist.

Kasten 2: Über- und Unterentschädigungen und der Umgang damit

Die Definition von Über- und Unterschädigung im Zusammenhang mit der CEE und allfälligen weiteren Corona-Finanzhilfen des Bundes ist nicht eindeutig und bedarf bestimmter Annahmen.

Unter Notrecht ersetze die CEE den monatlichen Bruchteil des deklarierten AHV-pflichtigen Jahreseinkommens für das Jahr 2019, unabhängig von der Entwicklung von Umsatz und Kosten. Wem das 2019 erzielte AHV-Einkommen durch die CEE bei konstantem Umsatz-Kostenverhältnis ersetzt wurde, erzielte eine Überentschädigung, solange der Umsatz nicht um mindestens 80 % zusammengebrochen war¹⁹. Nahm der Umsatz im Vergleich zu den Kosten zu, wurde die Überentschädigung grösser. Im umgekehrten Fall (Zunahme der Kosten) resultierte je nach Gewinnmarge in 2019, eine Über- oder eine Unterentschädigung. Fielen die Kosten in 2020 gleich hoch oder höher aus als der erzielte Umsatz, also war das AHV-Einkommen 2020 null oder negativ, so resultierte trotz CEE eine Unterentschädigung von 20 % oder mehr im Vergleich zum AHV-Einkommen 2019.

¹⁹ Die Konzeption des Erwerbsersatzes sieht keine Kompensation zu 100 %, sondern zu 80 % vor.

Unter dem Covid-19-Gesetz wurde für die Selbständigerwerbenden eine Umsatzeinbusse als Voraussetzung für den Anspruch auf CEE eingeführt, nicht aber für deren Bemessung. Im Gegensatz dazu wurde bei der Bemessung der CEE für die AAGS eine zusätzliche Einschränkung vorgenommen, indem nur 80 % der Differenz zwischen dem regulären und effektiv ausbezahlten Monatslohn entschädigt wurden. Damit sollte verhindert werden, dass nicht zusätzlich zum ausbezahlten Lohn auch noch CEE beansprucht werden kann. Die damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Umsetzung sind in Kapitel 4.1 beschrieben.

Bei der Konzipierung der CEE wurde bewusst auf eine Umsatz-Kosten-Sensitivität verzichtet und in Kauf genommen, dass je nach betrieblicher und wirtschaftlicher Situation die Kompensation des Erwerbsausfalls positiv oder negativ ausfiel. Hauptargument für diese vereinfachte Bemessung der CEE war, dass eine Berücksichtigung von Umsatz- und Kostenentwicklung während der Corona-Pandemie unterjährig kaum möglich und sehr zeitaufwändig gewesen wären²⁰, was dem Konzept der schnelle Hilfe zuwidergelaufen wäre.

Gestützt auf die Einsichtnahme in die Buchhaltungen im Rahmen der Betriebsrechnungsanalyse kommt die mandatierte Treuhandfirma²¹ zum Schluss, dass es allein auf Grund der Konzeption der CEE oft zu Überentschädigungen gekommen ist (s. Kasten 2). Insbesondere nach dem ersten Lockdown im Sommer 2020 erlitt ein Teil der CEE-Beziehenden in den Branchen Gastronomie, Coiffure und Physiotherapie keine Erwerbs- bzw. Umsatzeinbussen mehr.

Auch bei der Koordination der CEE mit anderen Finanzhilfen fehlte es von Beginn weg an einer klaren Koordinationsregelung, ausser beim HFU, wo entsprechende Doppelbezüge von Gesetzgeber ausdrücklich gebilligt wurden. Zwar sieht die Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall²² das Subsidiaritätsprinzip von Leistungen vor, jedoch ist nirgends eine konkrete Reihenfolge der (Vor-)Leistungspflicht definiert. Auffällig in diesem Zusammenhang ist die hohe Zahl von Versicherungsleistungen in der Gastronomie auf. Knapp 30 % der im Rahmen der Umfrage Befragten aus der Gastronomie-Branche geben an, zusätzlich zur CEE auch Leistungen aus privaten Epidemie- bzw. Pandemieversicherungen erhalten zu haben. Ob in diesen Fällen die CEE gemäss Artikel 2 Absatz 4 der Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall gekürzt wurde, hat die EFK nicht überprüft.

Gemäss Selbsteinschätzung der betroffenen Befragten ist es durchaus zu Über- und insbesondere zu Unterentschädigungen gekommen. Abbildung 9 zeigt den Zusammenhang zwischen erlittenem Erwerbsausfall und der Kompensation durch die Finanzhilfen zu zwei verschiedenen Zeitperioden während der Pandemie. Die beiden Grafiken zeigen die Situation während des Lockdowns unter Notrecht im März/April 2020, wo allgemein in vielen Branchen eine sehr grosse Einschränkung der Geschäftstätigkeit herrschte, und im Sommer 2021, wo die Einschränkungen allgemein weniger gross und auf einzelne Branchen beschränkt waren.

²⁰ Bei der Härtefallregelung für Unternehmen (HFU) wurden Umsatz- und Kostenentwicklung berücksichtigt, wobei die Hilfe für mittelgrosse und grosse konzipiert ist, die auf professionellere Buchhaltungssysteme zurückgreifen können.

²¹ Durchgeführt von BDO im Auftrag der EFK (Details s. Anhang 3 Methoden).

²² Art. 2 Abs.4 Die Entschädigung ist subsidiär zu sämtlichen Leistungen von Sozialversicherungen und Versicherungen nach dem Versicherungsvertragsgesetz vom 2. April 1908. Dies gilt nicht für Leistungen nach Artikel 12 [Härtefallmassnahmen für Unternehmen] des Covid-19-Gesetzes vom 25. September 2020.

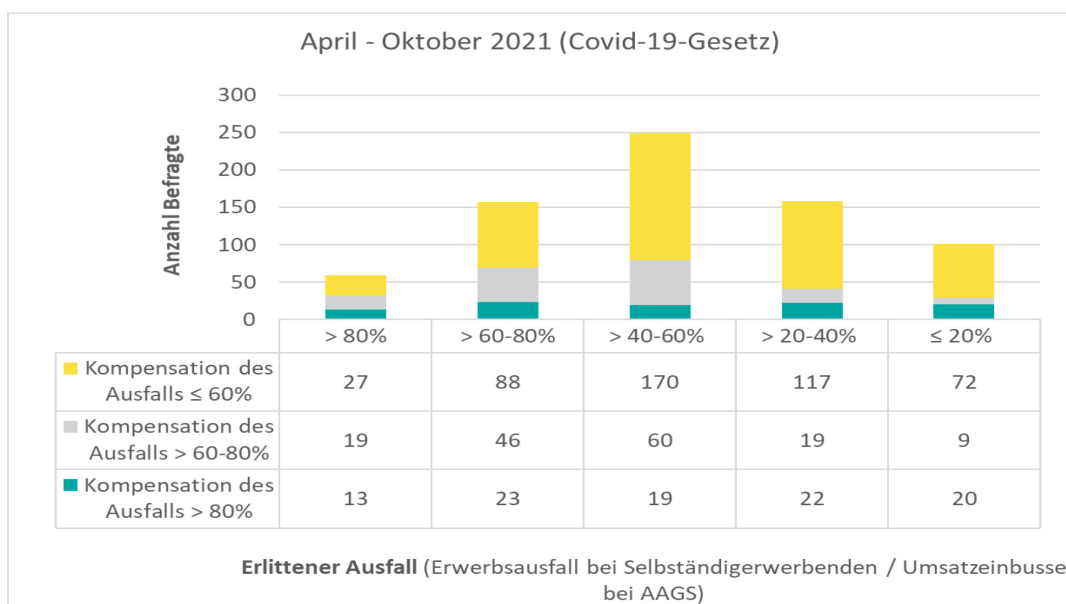
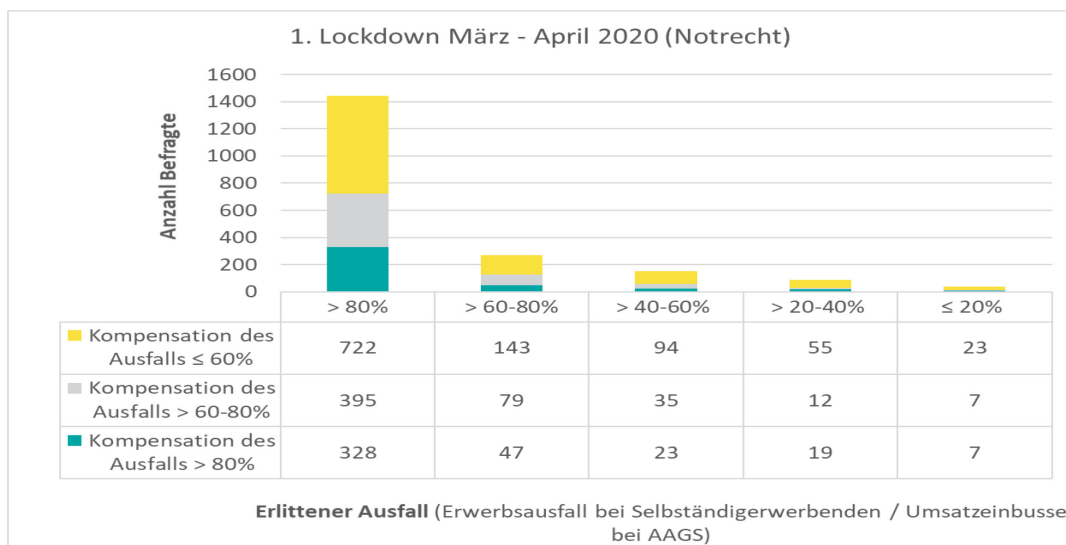


Abbildung 9: Höhe der Kompensation durch erhaltene Finanzhilfen in Abhängigkeit des erlittenen Erwerbsausfalls bei Selbständigerwerbenden bzw. der Umsatzeinbusse bei AAGS gemäss Selbsteinschätzung der befragten CEE-Beziehenden; oben: für die Periode März/April 2020 (1. Lockdown), unten: Periode Sommer 2021. Quelle: LINK, Online-Umfrage zur CEE, Erhebungsphase 08.10.-19.11.2021, im Auftrag der EFK.

Die Höhe der fünf Säulen gibt an, wie viele Befragte vom entsprechenden erlittenen Erwerbsausfall bei Selbständigerwerbenden bzw. von Umsatzeinbussen bei AAGS betroffen waren. Die Segmente in den einzelnen Säulen sind das Mass für die Kompensation der erlittenen Ausfälle durch die erhaltenen Finanzhilfen.

Während des ersten Lockdowns (obere Grafik) verzeichneten die meisten Befragten hohe Erwerbs- bzw. Umsatzausfälle von 80 % und mehr (hohe Säule oben links), während im Sommer 2021 die meisten Befragten Einbussen zwischen 40 und 60 % erlitten haben (hohe Säule in der Mitte, untere Grafik). Die Höhe der Kompensation durch die erhaltenen Finanzhilfen bleibt hingegen ziemlich konstant in beiden Zeitperioden.

Die Mehrheit der Befragten kommt zum Schluss, dass die Finanzhilfen die Ausfälle höchstens bis zu 60 % kompensiert haben, im Sommer 2021 beträgt die Mehrheit rund zwei Drittel (gelbe Säulenteile). Je nach Zeitperiode und Einbusse schätzen zwischen 10 und 30 % der Befragten, dass die erlittenen Einbussen durch die Finanzhilfen zu über 80 % kompensiert wurden (grüne Säulenteile). Der verbleibende Teil (graue Säulenteile) ist der Meinung, dass die Kompensationen zwischen 60 und 80 % der Ausfälle ausgleichen.

Beurteilung und Empfehlung siehe Kapitel 4.3

4.3 Bilanz und Ausblick zur Konzeption der CEE

Wie in den vorangehenden Kapiteln aufgezeigt, haben Selbständigerwerbende und AAGS, die von den Corona-Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie betroffen waren, in grossem Umfang von der CEE Gebrauch gemacht, zum Teil in Kombination mit anderen Finanzhilfen. Per Ende Oktober 2021 waren es rund 430 000 Personen, die mindestens einmal CEE bezogen haben, 175 000 davon entweder wegen Zwangsschliessung, als Härtefall oder als AAGS.

Allerdings hat die Analyse auch gezeigt, dass im Einzelfall die Betroffenen aus unterschiedliche Gründen mehr oder weniger oder auch gar nicht von der CEE profitieren konnten. Die Gründe dafür, ob die Betroffenen Zugang zur CEE hatten und wie hilfreich sie war, sind sehr unterschiedlich.

Zum einen sind es externe Faktoren, die bei der Ausgestaltung der Finanzhilfe berücksichtigt werden müssen, sich aber nicht ändern lassen. Dazu gehört insbesondere die konkrete Betroffenheit der verschiedenen Berufsbranchen durch die Corona-Massnahmen. Diese war sehr unterschiedlich und hat sich über die Zeit der Pandemie teilweise stark verändert (s. Anhang 7). Ein weiterer zentraler externer Faktor ist die Heterogenität der Betriebsstrukturen. Aufgrund der Tatsache, dass Personen unterstützt werden, die die strategische Verantwortung für den Geschäftsgang tragen, ist die CEE vor allem relevant für Geschäftstätigkeiten mit kleinen betrieblichen Umsätzen, wenig Angestellten und tiefen Fixkosten. In diesem Fällen macht die CEE im Vergleich mit der KAE oder dem HFU einen grösseren Entschädigungsanteil aus, als für Selbständigerwerbende mit grossen Betrieben. Den Faktor Widerstandfähigkeit bzw. Geschäftserfolg in der Regulierung der Finanzhilfe exakt zu berücksichtigen, ist unmöglich. Es wird daher immer zu Unter- und Überentschädigung kommen. Wichtig ist, deren Anteil auf tiefem Niveau zu kontrollieren.

Nebst den externen Faktoren gibt es auch die internen Faktoren im Sinne von konzeptionellen Aspekten bei der Ausgestaltung der CEE. Diesen gilt das Hauptausgenmerk, denn hier lassen sich Lehren ziehen, die in Zukunft bei vergleichbaren Hilfeleistungen umgesetzt werden können.

Beurteilung

Die zwei zentralen Aspekte «Besserstellung von zwangsgeschlossenen gegenüber indirekt betroffenen Betrieben» und «deklariertes AHV-pflichtiges Jahreseinkommen als schwache Referenz für die Bemessung der CEE» wurden in Kapitel 2 bereits diskutiert und haben zu den Empfehlungen 1 und 2 geführt. Für die Konzeption von Finanzhilfen in künftigen vergleichbaren Situationen sollen zusätzlich die in Kapitel 4 beschriebenen Ergebnisse berücksichtigt werden.

Die Frage, ob es richtig war, die AAGS über die CEE zu unterstützen, ist aus heutiger Sicht für die EFK nicht abschliessend beantwortet. AAGS im Veranstaltungsbereich wurden unter dem Notrecht bereits drei Monate durch die ALV unterstützt, bevor sie von der CEE übernommen wurden. Die Gründe für die Änderung der Systemwahl konnte die EFK mit ihren Recherchen nicht abschliessend rekonstruieren.

Zudem kommt die EFK zum Schluss, dass die Bemessungsverfahren sowohl für Selbständigerwerbende als auch für AAGS unter dem Covid-19-Gesetz aufgrund der leichten Manipulierbarkeit anfällig für Ungleichbehandlung und unerwünschte Bevorteilung waren.

Hinsichtlich künftiger Krisensituationen drängen sich für die EFK Verbesserungen bei der Unterstützung von betroffenen AAGS auf, die sowohl im Rahmen eines Erwerbsersatzes oder im Rahmen der ALV denkbar sind.

Die EFK stellt fest, dass es in vielen Fällen zu Mehrfachbezügen aus verschiedenen Finanzhilfen gekommen ist. Dabei ist es gemäss den Buchhaltungsanalysen²³ bei CEE-Beziehenden für das Jahr 2020 offenkundig auch zu Überentschädigungen gekommen, das heisst, dass der erlittene Erwerbsausfall in diesem Jahr durch die Finanzhilfen überkompensiert wurde. Wird die Selbsteinschätzung der Betroffenen mitberücksichtigt, ergibt sich allerdings ein unscharfes Bild. Etwas mehr als die Hälfte der CEE-Beziehenden schätzt, dass die erhaltenen Finanzhilfen ihre Erwerbsausfälle zu 60 % oder weniger kompensiert haben. Dennoch sieht die EFK bei der CEE ein Risiko bei Doppelsubventionen.

Das effektive Ausmass an Fällen mit Über- und Unterentschädigungen kann die EFK im Rahmen der Evaluation nicht abschätzen. Dazu wären umfangreiche detaillierte Analysen mit verknüpften Datensätzen über die Zeit oder eine systematische Einsicht in die Buchhaltungen der CEE-Beziehenden erforderlich. Angesichts der Tatsache, dass die CEE-Beziehenden in sehr unterschiedlicher Weise von den Erwerbsausfällen betroffen waren, insbesondere auch in Bezug auf Umsatz und Kosten, erachtet die EFK es als nicht zielführend, das Ausmass der Über- und Unterentschädigungen nachträglich exakt zu eruieren. Eine grobe Abschätzung wäre aber durchaus hilfreich. Allenfalls ergeben die durch das BSV in Auftrag gegebenen Kontrollen²⁴ erste Hinweise dazu.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Sozialversicherungen, im Hinblick auf künftige vergleichbare Krisensituationen innerhalb der nächsten zwei Jahre eine gründliche Bilanz der Konzeption der CEE zugunsten von Selbständigerwerbenden und Arbeitnehmenden in arbeitgeberähnlicher Stellung (AAGS) zu ziehen. Diese Überprüfung sollte in Absprache mit dem SECO und allenfalls weiteren involvierten Bundesstellen erfolgen. Das Ergebnis der Bilanz soll in einem Bericht an den Bundesrat festgehalten werden.

Nebst der Umsetzung der oben formulierten eigenständigen Empfehlungen 1 und 2 sollen konzeptionelle Aspekte geklärt werden, dazu gehören etwa ein geeignetes Instrument zur Unterstützung von AAGS auszuwählen und auszugestalten oder das Ausmass von Unter- und Überentschädigungen abzuschätzen – mit einer allfälligen Anpassung bei der Koordination verschiedener Finanzhilfen.

²³ Durchgeführt von BDO im Auftrag der EFK (Details s. Anhang 3 Methoden)

²⁴ BSV (2021): Auftrag zur Durchführung von Stichprobenkontrollen bei Bezüglern von Corona Erwerbsersatz vor Ort, Juni 2021

Die Empfehlung ist abgelehnt.

Stellungnahme Bundesamt für Sozialversicherungen

Eine konzeptionelle Bilanz der CEE-Covid-Leistungen würde bedeuten, nachträglich die Relevanz der Positionen zu analysieren, die die Akteure während des Entscheidungsprozesses vertreten haben. Bei diesen Akteuren handelt es sich sowohl um politische (Bundesrat, Parlament, Kantone) als auch administrative Behörden (hauptsächlich Bundesämter). Ein solches Vorgehen kann nicht Aufgabe der Verwaltung sein.

Verschiedene Analysen und Forschungsarbeiten befassen sich derzeit mit der Coronakrise und dem Vorgehen der Behörden. Die Ergebnisse werden dazu beitragen, die bereichsübergreifenden Ansätze bei der Krisenbewältigung zu optimieren und gegebenenfalls neue Handlungsmöglichkeiten festzulegen, um die sozioökonomischen Auswirkungen der Krise möglichst gering zu halten.

Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.

5 Entwicklungen seit Ende der Prüfungsperiode

Per 1. April 2022 hat der Bundesrat die besondere Lage im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie aufgehoben und damit die Rückkehr in die normale Lage angeordnet²⁵.

Am 17.12.2021 hat der Bundesrat die Geltungsdauer der Verordnungsregelungen für den Corona-Erwerbsersatz vom 31. Dezember 2021 auf den 31. Dezember 2022 verlängert. Dies geht einher mit der vom Parlament beschlossenen Weiterführung und Verlängerung der Grundlagen im Covid-19-Gesetz. Personen, die aufgrund von Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus einen Erwerbsausfall erleiden, erhalten somit auch 2022 eine finanzielle Unterstützung. Die Anspruchsvoraussetzungen dafür bleiben unverändert²⁶.

Die CEE-Leistungen haben sich seit Ende der Beobachtungsperiode dieser Evaluation per 31. Oktober 2021 (vgl. Tabelle 1) um rund 209 Millionen Franken auf 3,7 Milliarden Franken erhöht (Stand 31.03.2022). Davon wurden weitere 173 Millionen Franken CEE die in dieser Evaluation berücksichtigten Leistungsempfänger (von Zwangsschliessungen betroffene Selbständigerwerbende, als Härtefälle eingestufte Selbständigerwerbende und AAGS) geleistet.

Im März 2022 hat das BSV seinen Jahresbericht «Corona Erwerbsersatz-Statistik 2021» publiziert²⁷. Darin werden statistische Auswertungen der CEE im zeitlichen Verlauf zwischen Mitte März 2020 bis Ende Juni 2021 gezeigt.

²⁵ Medienmitteilung des Bundesrats vom 30.03.2022.

²⁶ Medienmitteilung des Bundesrats vom 17.12.2021.

²⁷ BSV (2022): Jahresbericht Corona Erwerbsersatz-Statistik 2021, im Rahmen der Statistiken zur sozialen Sicherheit, März 2022.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 7. März 2021), Artikel 185 Absatz 3 [Notrecht], SR 101

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG), vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2021), SR 614.0

Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) vom 28. September 2012 (Stand am 18. Dezember 2021), SR 818.101

Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2) vom 13. März 2020 (Stand am 17. April 2020, nicht mehr in Kraft), SR 818.101.24

Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 25. September 2020 (Stand am 1. Januar 2022), SR 818.102

Verordnung über Massnahmen bei Erwerbsausfall im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) (Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall) vom 20. März 2020 (Verschiedene Versionen zwischen dem 17. März 2020 und dem 17. Februar 2022), SR 830.31

Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) vom 31. Oktober 1947 (Stand am 1. Januar 2022), SR 831.101

Bundesgesetz über den Erwerbssersatz (Erwerbssatzgesetz, EOG) vom 25. September 1952 (Stand am 1. Januar 2022), SR 834.1

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) vom 25. Juni 1982 (Stand am 1. Januar 2022), SR 837.0

Parlamentarische Vorstösse

20.3312 – Interpellation NR Kamerzin (Mitte-Fraktion), 05.05.2020, Erwerbssausfallentschädigung für Selbstständigerwerbende und Covid-19. Unzulässige Anwendung der Verordnung? Stand: erledigt

20.3432 – Motion NR Maitre (Mitte-Fraktion), 06.05.2020, Für eine Ausweitung des Zugangs von Selbstständigerwerbenden zu Erwerbssausfallentschädigungen, Stand: zurückgezogen

20.3862 – Motion SR Salzmann (SVP-Fraktion), 19.06.2020, Entschädigung der Selbstständigerwerbenden aufgrund der Covid-Massnahmen, Stand: abgelehnt.

21.3550 – Interpellation NR Nantermod (FDP-Liberale Fraktion), 05.05.2021, Covid-19-Erwerbsausfallentschädigungen. Was ist mit den auf alten Veranlagungen beruhenden Verfügungen? Stand: erledigt

Botschaften

20.058 – Botschaft zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 12. August 2020

21.033 – Botschaft zu einer Änderung des Covid-19-Gesetzes betreffend Erwerbsausfallentschädigung und Sport vom 12. Mai 2021

Anhang 2: Abkürzungen

AAGS	Arbeitnehmende in arbeitgeberähnlicher Stellung und deren Ehegatten bzw. im eigenen Betrieb angestellte Führungskräfte und im Betrieb mitarbeitende Ehegatten
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVV	Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz)
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BUR	Betriebs- und Unternehmensregister
CEE	Corona-Erwerbsausfallentschädigung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
HFU	Härtefall-Programm für Unternehmen
KAE	Kurzarbeitsentschädigung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
ÜBK	Covid-19-Überbrückungskredite für Unternehmen mit Solidarbürgschaft des Bundes

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 3: Methoden

Modul 1: Dokumentenanalyse

Eine umfassende Dokumentenanalyse diente der Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen und bildete darüber hinaus die Schnittstelle zu allen anderen Modulen. Die Dokumentenanalyse umfasste alle relevanten gesetzlichen Grundlagen, Botschaften und parlamentarischen Vorstösse, bundesinterne und -externe Berichterstattungen, Studien und Umfragen bei den Zielpersonen sowie Artikel aus der Tagespresse.

Modul 2: Interviews

Mit verschiedenen Personen des Bundes wie auch mit externen Fachpersonen und Betroffenen, die die Vielfalt der Ansichten vertreten, wurden während Prüfungsvorbereitung und Durchführung insgesamt 23 leitfadengestützte Interviews durchgeführt (s. Anhang 4). Diese dienten einerseits der detaillierten Erfassung des Evaluationsgegenstandes. Weiter waren sie wichtig für die Erlangung weiterführender Informationen sowie zur Verifizierung bzw. Qualitätssicherung vorhandener Ergebnisse.

Modul 3: Datenanalyse

Die Datenanalysen beinhalten die Auswertung des Datensatzes des BSV mit den Angaben der ausbezahlten CEE-Leistungen (CEE-Datensatz). Der CEE-Datensatz enthält sämtliche von allen Ausgleichskassen erfassten Auszahlungen an die begünstigten Personen pro Monat (inkl. Rückanpassungen), die für den Zeitraum von Mitte März 2020 bis Ende Oktober 2021 an das BSV übermittelt wurden.

Der CEE-Datensatz wurde anschliessend mit dem Betriebs- und Unternehmensregister (BUR) verknüpft, sodass jedem CEE-Empfänger die zugehörigen Betriebsinformationen sowie die Attribute Branche, Rechtsform, Anzahl Vollzeitstelle, Kanton zugeteilt werden konnten.

Für die Datenanalyse wurde Beobachtungsperiode März 2020 bis Juni 2021 gewählt, sofern nichts anderes vermerkt. Die Auswertungen erfolgten mit der Statistiksoftware R.

Modul 4: Betriebsrechnungsanalysen

Für die Durchführung der Betriebsrechnungsanalysen wurde ein externes Mandat an die BDO AG in Luzern, vergeben. Die Mandatnehmerin wurde beauftragt, eine systematisierte Analyse der Betriebsrechnungen ausgewählter Kunden in den 6 Branchen (s. Tabelle 2) vorzunehmen, die einerseits die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie aufzeigt und andererseits die erhaltenen Corona-Finanzhilfen, allen voran der CEE, den Corona-bedingten Erwerbsausfällen gegenüberstellt. Beobachtungszeitraum war das Betriebsjahr 2020 im Vergleich mit den Vorjahren.

Analysiert wurden die Buchhaltungen von 66 Betrieben (24 AG / GmbH und 42 Einzelunternehmen / Kollektivgesellschaften). Davon hatten 25 Betriebe CEE bezogen.

Die Auswertung erfolgte anonymisiert, sodass die EFK zu keiner Zeit Kenntnis der Namen der ausgewählten Betriebe hatte.

Modul 5: Fallstudien

Ziel der sechs Fallstudien war es, ergänzend zu den übrigen Modulen die Betroffenheit und Besonderheiten innerhalb der sechs ausgewählten Branchen (gem. Tabelle 2) zu verstehen. Dazu wurden insgesamt 10 Vertiefungsgespräche mit Betroffenen geführt (s. Anhang 4).

Im Weiteren dienten die Fallstudien der Vorbereitung der elektronischen Umfrage.

Modul 6: Online-Umfrage

Für die Durchführung der Online-Umfrage wurde ein externes Mandat an Link Marketing Services AG, Luzern, vergeben. Die Mandatnehmerin war zuständig für die Beschaffung einer repräsentativen Stichprobe der Zielgruppe, die briefliche Kontaktierung der Probanden, die Durchführung der Befragung mittels geeigneter Online-Anwendung, den Betrieb einer Hotline, sowie für die Rücklaufkontrolle, Datenaufbereitung und Berichterstattung der Ergebnisse.

Der Fragebogen wurde von der EFK im Entwurf erarbeitet und zusammen mit der Mandatnehmerin mit Blick auf die Programmierung in den vier Sprachen dt, fr, it und en verfeinert.

Die Grundgesamtheit für die Online-Umfrage setzte sich aus allen in der Schweiz ansässigen Unternehmen zusammen, die einer der ausgewählten sechs Branchen gemäss NOGA-Code (gem. Tabelle 2) zugehörig sind. Dazu wurde durch das BFS eine Stichprobe von 8 070 Unternehmen (je 1 345 pro Branche) aus dem Betriebs- und Unternehmensregister (BUR) gezogen und unter Einhaltung der Datenschutzrichtlinien des BFS an LINK übergeben zur Befragung der eingetragenen Geschäftsführenden der ausgewählten Unternehmen.

Die Befragung der Probanden fand zwischen dem 8. Oktober und dem 19. November 2021 statt. Der Rücklauf aus den 6 Branchen betrug 2 703 vollständige Antworten, was einer Rücklaufquote von 33 % entspricht.

Als eigenständige Dokumente zu dieser Evaluation können auf Anfrage bei der EFK angefordert werden:

- 1) Technischer Studienbeschrieb zur Evaluation Corona Erwerbsentschädigung von LINK (Nr. 10416, vom 15.12.2021)
- 2) Grafisch aufbereiteter Ergebnisbericht von LINK (vom 14.01.2022)
- 3) Fragebogen (bereinigt, datiert vom 21.12.2021).

Anhang 4: Ansprech- und Interviewpartner

Interviews im Rahmen der Prüfungsvorbereitung *(in zeitlicher Reihenfolge)*

Frau Colette Nova, Vizedirektorin, Frau Sibel Oezen, Sektionschefin Leistungen AHV/EO/EL, Frau Sabine Littmann, Sektionschefin Forschung und Evaluation, Herr Michel Kolly (Sektionschef Datengrundlagen und Analysen), Frau Anja Roth (wissenschaftliche Mitarbeiterin Datengrundlagen und Analysen), Bundesamt für Sozialversicherung BSV, Bern (Gespräch per Skype, 20.05.2021).

Frau Sabine Kollbrunner, Direktion für Standortförderung, Regional- und Raumordnungspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern (Gespräch per Skype, 26.01.2021)

Frau Marianne Widmer, stv. Leiterin Abteilung Ausgabenpolitik AP, Finanzdienst 1, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Bern (Gespräch per Skype, 02.03.2021)

Frau Sibel Oezen, Bereichsleiterin Leistungen AHV/EO/EL, und Herr Olaf Wolfensberger, Bereichs-leiter Aufsicht und Organisation, BSV (Gespräch per Skype, 11.03.2021)

Herr Damien Ojetti, Zentralpräsident CoiffureSuisse, und Herr Markus Aeschbacher, Geschäftsleiter AHV-Ausgleichskasse CoiffureSuisse (Gespräch telefonisch, 20.04.2021)

Herr George Botonakis, Präsident Taxiverband Zürich, Inhaber Kurier- und Taxigeschäft (Gespräch telefonisch, 23.04.2021)

Herr Osman Besic, Geschäftsführer, Physioswiss Schweizer Physiotherapie Verband, Bern (Gespräch per Skype, 28.04.2021)

Herr Marc Arnet, Revisionsexperte, Mattig Treuhand (Gespräch telefonisch, 31.05.2021)

Frau Minnig, Leiterin Treuhand, Leiterin Fachgruppe Sozialversicherung und Vorsorge, und Herr Kaspar Schiltz: BDO, (Gespräch per Skype, 09.06.2021)

Frau Joelle Pitteloud, secrétaire générale, Association romande des logopédistes diplômés ARLD (Gespräch telefonisch, 17.06.2021)

Interviews während der Durchführung *(in zeitlicher Reihenfolge)*

Herr Marcos Feijoo, Chefinspektor, Arbeitsmarktkontrolle Bern (AMKBE), (Kurzgespräch telefonisch, 01.07.2021)

Frau Christina Disler, Leiterin Personenfreizügigkeit, Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich (Kurzgespräch telefonisch, 5.07.2021)

Herr Aldo Maffia, Directeur général, Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAIS), Département de la cohésion sociale (DCS), (Gespräch telefonisch, 05.07.2021)

Herr Andreas Thode, Mitglied der Geschäftsleitung / Abteilungsleiter Administration Ausgleichskasse, Ausgleichskasse Gastrosocial (Gespräch per Skype, 20.07.2021)

Herr Yvan Béguelin, Präsident Vereinigung Verbandsausgleichskassen VVAK, Gérant de la Caisse AVS und Herr Yan Pannatier, Gérant adjoint, Caisse AVS de la Fédération patronale vaudoise, Paudex, (21.07.2021)

Herr Andreas Dummermuth, Geschäftsleiter, Präsident Verband öffentliche Ausgleichskassen und Herr Dominic Metthez, Bereichsleiter, Ausgleichskasse / IV-Stelle Schwyz, Schwyz (22.07.2021)

Herr Yves Reymond, Chef de service Action sociale - Prestations spécialisées - Prestations spécialisées CDS, Hospice général, Genève, (Gespräch per Skype, 17.08.2021)

Frau Edith Lüscher, Geschäftsführerin, und Frau Patricia Wüest, Vorstandsmitglied, Deutschschweizer Logopädinnen- und Logopädenverband DLV, Zürich (11.08.2021)

Herr Manfred Dachs, Leiter Sozialzentrum, Leiter Fachressort Wirtschaftliche Hilfe, und Frau Lea Höschele, Leiterin Fachstab Wirtschaftliche Hilfe, Stadt Zürich, Soziale Dienste, (19.08.2021)

Frau Leticia Mato, Kernprozessleiterin Versicherungsbeiträge, und Frau Hande Nuhoglu, Prozessteamleiterin, SVA Zürich, Zürich (19.08.2021)

Herr Giovanni Grandi, directeur adjoint, responsable du domaine caisse und Frau Lora Novaga, cheffe de la division prestations, Office cantonal des assurances sociales OCAS, Genève (23.08.2021)

Herr Marc Bräutigam, Vizepräsident, Treuhand Suisse (Gespräch per Microsoft Teams, 08.09.2021)

Herr Marco Taddei, Generalsekretär, Schweizerischer Verband freier Berufe SVFB, membre de la direction et responsable Suisse romande, Union patronale Suisse (Interview per Microsoft Teams, 13.09.2021)

Befragte Personen im Rahmen der Fallstudien (in zeitlicher Reihenfolge)

Sonstige nicht-ärztliche Medizinalberufe: Frau Patricia Wüest, selbständige Logopädin (Gespräch per Skype, 18.08.2021)

Betrieb von Taxis: Frau Gabrielle Le Goff, Présidente, Union des taxis genevois, Genève, (23.08.2021)

Physiotherapie: Herr Osman Besic, Geschäftsführer, Physioswiss Schweizer Physiotherapie Verband, Bern (Interview per Microsoft Teams, 25.08.2021)

Coiffeursalons: Herr Markus Aschbacher, Geschäftsleiter, AHV-Ausgleichskasse Coiffure-Suisse, Bern (25.08.2021)

Betrieb von Taxis: Herr George Botonakis, Präsident Taxiverband Zürich, Inhaber Kurier- und Taxigeschäft, Zürich (27.08.2021)

Sonstige nicht-ärztliche Medizinalberufe: Frau Isabelle Küttel, Geschäftsführerin, Swiss Dental Hygienists, Sursee (Gespräch per Skype, 30.08.2021)

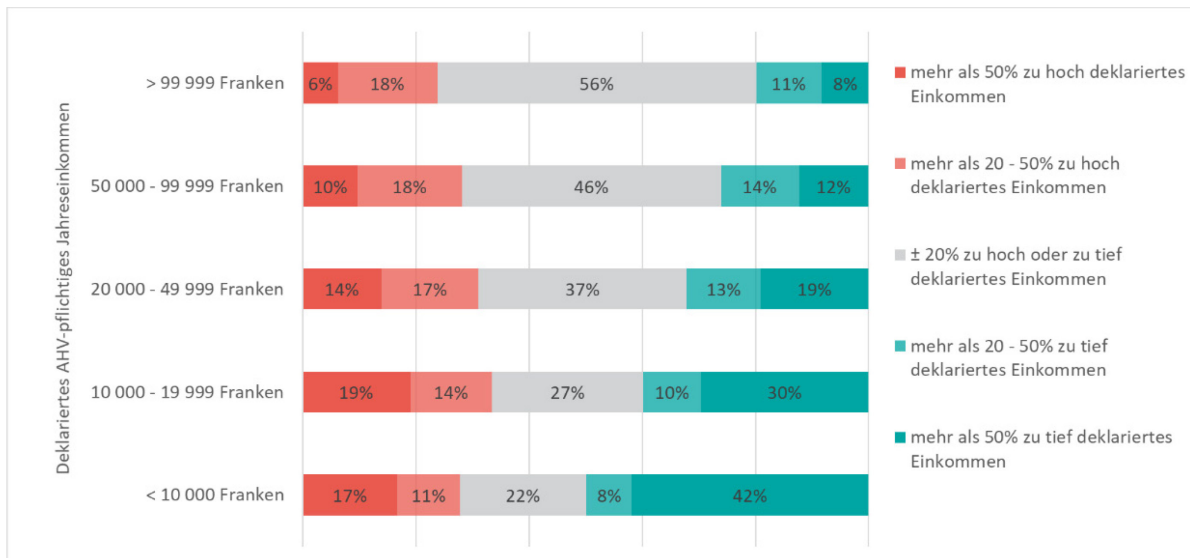
Coiffeursalons: Herr Damien Ojetti, Geschäftsleiter, Verband Coiffure Suisse, Bern (30.08.2021)

Betrieb von Taxis: Herr Christoph Wieland, Präsident, ASTAG-TaxiSuisse. Murten (06.09.2021)

Unternehmensberatung: Herr Vincent Favre, chef d'entreprise, Favre consulting, Saint-Léonard (Gespräch per Microsoft Teams, 06.10.2021)

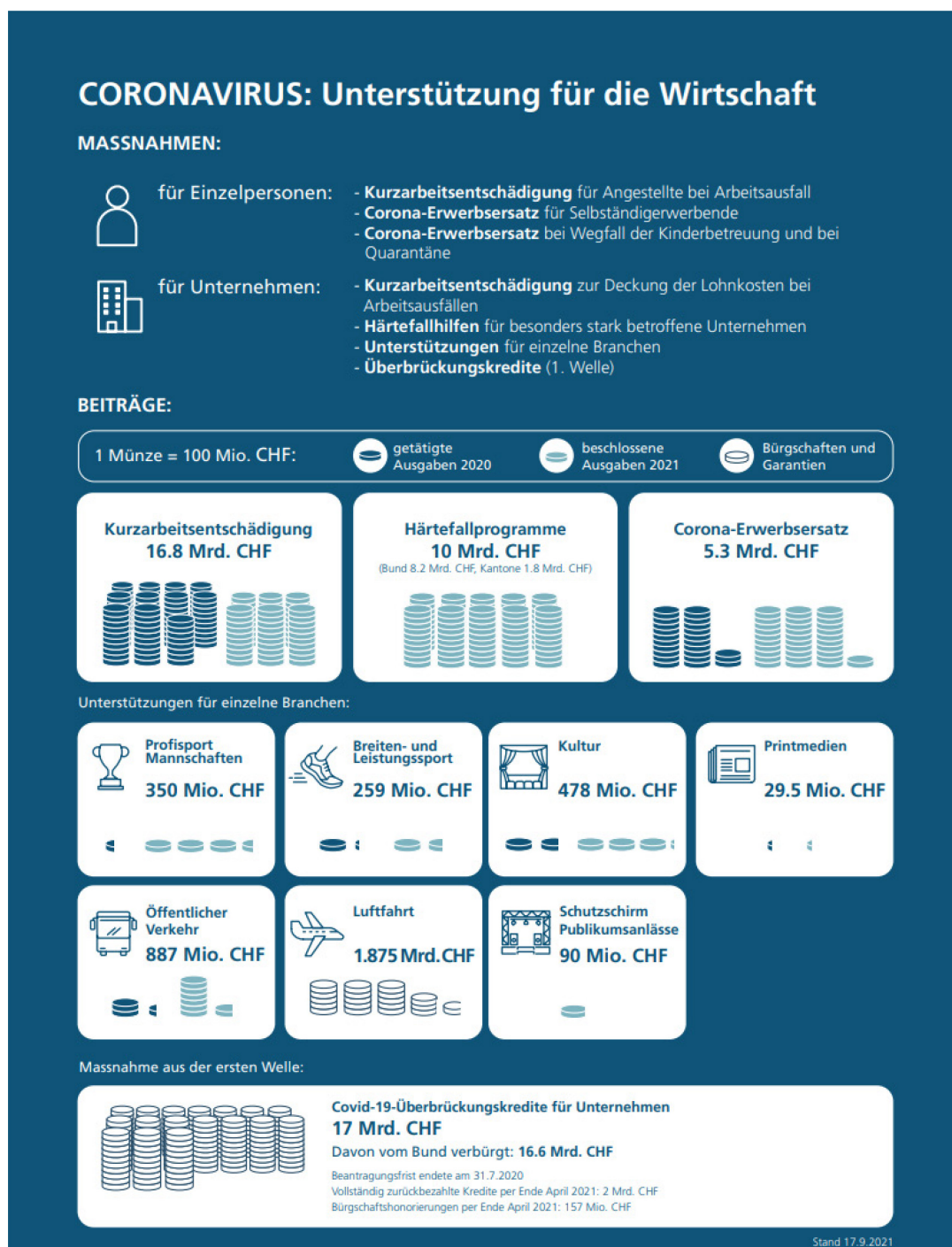
Restaurants, Imbissstuben, Tea-Rooms usw.: Herr Thomas Schmid, Geschäftsleiter, Restaurant Lohren, Fischbach-Göslikon (Gespräch telefonisch, 12.10.2021)

Anhang 5: Differenz provisorisch und definitiv veranlagte AHV-pflichtige Jahreseinkommen



Differenz zwischen den 2018 provisorisch deklarierten und 2021 definitiv veranlagten AHV-pflichtigen Jahreseinkommen, klassiert nach Grössenklassen des provisorisch deklarierten AHV-pflichtigen Einkommens 2018. Die Auswertung umfasst 90 % aller Selbständigerwerbenden. Quelle: EFK, eigene Darstellung auf der Grundlage von AHV-Einkommensdaten der Ausgleichskassen des BFS.

Anhang 6: Übersicht der Corona-Finanzhilfen



Überblick über die Unterstützungsmassnahmen des Bundes für die Wirtschaft im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie, Stand 17.09.2021 (Quelle: <https://covid19.easygov.swiss/massnahmen-bund/>)

Anhang 7: Wichtigste CEE-Bezüge nach Branchen

Notrecht				Covid-19-Gesetz			
März - September 2020				Oktober - Dezember 2020 Januar - September 2021			
Pos.	NOGA-Code und Branche	CEE-Bezug in CHF		Pos.	NOGA-Code und Branche	CEE-Bezug in CHF	
Total				Total			
		1'779'309'811	100.0%			1'187'993'857	100.0%
1	960201 Coiffure	155'343'872	8.7%	1	561001 Restaurants/Imbiss	285'315'293	24.0%
2	561001 Restaurants/Imbiss	136'626'642	7.7%	2	999999 Noga unbekannt	88'581'945	7.5%
3	869005 sonst. nicht-ärztl. med. Berufe	125'401'679	7.0%	3	493200 Betrieb von Taxis	49'951'140	4.2%
4	869002 Physiotherapie	93'395'440	5.2%	4	702200 Unternehmensberatung	36'956'679	3.1%
5	960202 Kosmetiksalons	82'293'076	4.6%	5	551001 Hotels, Gasthöfe und Pensionen	36'474'988	3.1%
6	999999 Noga unbekannt	80'148'540	4.5%	6	855100 Sport- und Freizeitunterricht	32'359'862	2.7%
7	855100 Sport- und Freizeitunterricht	49'030'442	2.8%	7	563001 Bars	29'774'534	2.5%
8	493200 Betrieb von Taxis	47'838'934	2.7%	8	791100 Reisebüros	21'458'952	1.8%
9	960900 Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	36'628'583	2.1%	9	932900 Erbringung von Dienstleistungen	19'895'830	1.7%
10	855300 Berufsbildende weiterführende Schulen	35'764'626	2.0%	10	960900 Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	15'206'646	1.3%
11	741002 Grafikdesign und Visuelle Kommunikation	28'189'562	1.6%	11	741002 Grafikdesign und Visuelle Kommunikation	13'761'660	1.2%
12	702200 Unternehmensberatung	27'756'230	1.6%	12	742001 Fotografie	12'807'765	1.1%
13	960402 Sonstiges Körperpflegegewerbe	27'542'794	1.5%	13	731100 Werbeagenturen	12'652'406	1.1%
14	452001 Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	22'404'500	1.3%	14	562100 Event-Caterer	11'771'581	1.0%
15	742001 Fotografie	21'847'536	1.2%	15	561002 Restaurants mit Beherbergungsservice	11'750'538	1.0%
16	433401 Malerei	17'055'227	1.0%	16	931300 Gymnastik- und Fitnesszentren	10'779'211	0.9%
17	855200 Berufsbildende weiterführende Schulen	17'030'314	1.0%	17	869005 sonst. nicht-ärztl. med. Berufe	10'560'363	0.9%
18	869001 Psychotherapie und Psychologie	15'598'228	0.9%	18	855200 Berufsbildende weiterführende Schulen	10'019'242	0.8%
19	551001 Hotels, Gasthöfe und Pensionen	14'472'504	0.8%	19	960202 Kosmetiksalons	9'700'874	0.8%

Position der in dieser Evaluation berücksichtigten Branchen (nach NOGA-Code 6-stellig) nach CEE-Bezug und Prozentanteil am Total und deren Verschiebung von «unter Notrecht» (17.03.-16.09.2020) zu «unter dem Covid-Gesetz» (17.09.2020 – 30.06.2021). Berücksichtigt sind nur die in dieser Evaluation berücksichtigten Leistungsarten (von Zwangsschliessungen betroffene Selbständigerwerbende, als Härtefälle eingestufte Selbständigerwerbende und AAGS). Die Branchen Coiffure und Physiotherapie sind unter dem Covid-19-Gesetz auf die Positionen 21 und 35 abgefallen. Quelle: EFK, eigene Auswertung aus CEE-Datensatz des BSV, Stand 30.09.2021.