

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.