



Versand per E-Mail

Staatssekretariat für Wirtschaft

23. Februar 2022

704.21405.006

Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmungen

Sehr geehrte [REDACTED]

Wie anlässlich unseres periodischen Austauschs mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und den Kantonalen Finanzkontrollen (KFK) am 10. Dezember 2021 in Aussicht gestellt, übergeben wir Ihnen hiermit die Ergebnisse der zweiten Datenanalyse im Bereich der Härtefallmassnahmen für Unternehmen mit der Bitte um Behandlung. Die Auswertungen basieren auf den Daten in der Datenbank HAFREP. Das SECO hat die relevanten Datensätze am 6. Dezember 2021 transferiert. Die Befunde der Datenanalyse wurden am 10. Februar 2022 mit dem SECO besprochen. Wir erinnern Sie daran, dass diese Ergebnisse zur Publikation vorgesehen sind. Dieses Schreiben enthält eine formelle Empfehlung¹.

1 Die wesentlichen Erkenntnisse

Per 30. November 2021 haben 34 864 Unternehmen insgesamt 51 956 Gesuche über 5 Milliarden Franken gestellt. 96 % der Finanzhilfen wurden als A-fonds-perdu-Beiträge gewährt. Die durchgeführten Datenanalysen ergeben eine hohe Zahl an Fällen, bei denen abgeklärt werden muss, ob es sich um mögliche Verstösse oder fehlerhafte Daten in HAFREP handelt. Die Datenqualität in HAFREP muss verbessert werden, da diese Daten Grundlage für die Auszahlung an die Kantone bilden. Im Auszahlungsprozess wendet das SECO laut eigenen Angaben Kontrollen an, die aber keine materielle Datenprüfung umfassen.

¹ Die Nummerierung der Empfehlungen ist fortlaufend und schliesst an den Ergebnisbericht vom 16. Juli 2021 zu den kantonalen Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung an.

Seit Beginn der Leistungen bis Ende September 2021 haben insgesamt 60 Unternehmen mit zugesagten Finanzhilfen von 11,7 Millionen Franken der Eidgenössischen Steuerverwaltung Dividendenbeschlüsse von 8,2 Millionen Franken gemeldet. Dazu kommt eine unzulässige Kapitalrückzahlung.

8038 Antragsteller ohne behördlich angeordnete Schliessung geben an, dass der Umsatzrückgang mehr als 40 % betragen habe. Bei einem Drittel dieser Unternehmen (512 Millionen Franken) widersprechen die Analyseergebnisse diesen Angaben. Bei 213 dieser Unternehmen hat der Umsatz 2020 gemäss Mehrwertsteuerdeklaration sogar zugenommen. Zu beachten ist, dass diese Analyse auf Mehrwertsteuerumsätzen basiert. Unverändert bestehen teilweise markante Abweichungen zwischen den Umsatzangaben für die Mehrwertsteuerdeklaration und für das Finanzhilfesuch. Bei 855 Unternehmen weichen diese Zahlen um mehr als 30 % ab, davon bei 572 Unternehmen um mehr als 50 %. Unschärfen in diesen Auswertungen gibt es bei Unternehmen, die im Verlauf von 2018/19 unterjährig gegründet wurden oder bei denen kein geschäftsjahrbezogener Krisenumsatz verwendet wurde.

Die zulässigen Höchstgrenzen wurden bei 1031 Unternehmen mit A-fonds-perdu-Beiträgen von 501 Millionen Franken überschritten. Die Fälle, bei denen die Kantone durch die Inanspruchnahme der «Bundesratsreserve» die Höchstgrenzen in zulässiger Weise überschritten haben, sind nicht eingerechnet. Dies ist bei 1105 Unternehmen der Fall, die 323 Millionen Franken inklusive Bundesratsreserve bezogen haben.

Unternehmen, die behördlich geschlossen wurden, mussten keinen Umsatzrückgang nachweisen. Festzustellen ist gleichwohl, dass bei 13 214 Unternehmen aus dieser Gruppe der Umsatzrückgang bei unter 40 % lag. Bei knapp jedem fünften Unternehmen dieser Kategorie konnte der Umsatz sogar gesteigert werden. Rückblickend wären die A-fonds-perdu-Finanzhilfen in diesen Fällen in Höhe von 206 Millionen Franken nicht notwendig gewesen.

65 % aller Unternehmen, die Härtefall-Unterstützung bezogen, erhielten zulässigerweise auch Covid-19-Kredite mit Solidarbürgschaft des Bundes im Umfang von 3 Milliarden Franken. 1218 Unternehmen mit A-fonds-perdu-Finanzhilfen von 267 Millionen Franken haben Covid-19-Kredite im Wert von 207 Millionen Franken abgelöst. Bei 93 Unternehmen wurden die Bürgschaften in Höhe von 8,7 Millionen Franken gezogen; diese hatten A-fonds-perdu-Beiträge von 7,6 Millionen Franken erhalten. 36 dieser Unternehmen haben die Zusagen für die Härtefallhilfen nach der Bürgschaftsziehung erhalten: Nach den Kreditausfällen von 2,6 Millionen Franken wurden 1,8 Millionen Franken an Härtefallhilfen zugesagt.

2 Inhalt und Umfang der Analysen

Die Datenanalyse liefert als Ergebnis keine erhärteten Missbrauchsverdachtsfälle, sondern «Aufälligkeiten», welche eine manuelle Nachbearbeitung bei den kantonalen Vollzugsstellen erfordern. Bei den gemeldeten Fällen ist festzulegen, ob es sich um Fälle mit Klärungsbedarf bzw. Missbrauchsverdacht handelt oder ob mangelhafte gepflegte Daten im HAFREP ausschlaggebend für die Auffälligkeiten sind.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte folgende Datenanalysen durch:

Umsatzabgleich

- Plausibilisierung des Referenzumsatzes;
- Plausibilisierung des Umsatzrückgangs.

Einhaltung der Anspruchsberechtigung und der Höchstbeträge

- Überprüfung des Mindestumsatzes von 50 000 Franken als Anspruchsvoraussetzung;
- Überprüfung der zulässigen Höchstgrenzen für *A-fonds-perdu-Beiträge* und *rückzahlbare Beiträge*;
- Identifikation von unerlaubten Mehrfachanträgen in unterschiedlichen Kantonen;
- Identifikation von möglichen Finanzhilfe-Empfängern, an denen die öffentliche Hand zu mehr als 10 % beteiligt ist.

Einhaltung der laufenden Auflagen

- Überprüfung des Dividendenbeschluss- und Dividendenausschüttungsverbots;
- Überprüfung des Kapitalrückzahlungsverbots.

Interpretation der Ergebnisse der Datenanalyse

Die Einhaltung der Covid-19-Härtefallverordnung lässt sich nur punktuell mit Datenanalysen überprüfen. Gründe dafür sind die komplizierten Bestimmungen mit verschiedenen Sonderfällen, wie beispielsweise vom unterjährigen Gründungszeitpunkt abhängige Ermittlung des Referenzumsatzes, jahresübergreifender 12-Monatsumsatz anstelle des Jahresumsatzes 2020, «Härtefall im Härtefall» und Eigenkapitalzuschüsse. Die Zusatzbeiträge des Bundes («Bundesratsreserve»; Art. 15 der Härtefallverordnung) ermöglichen den Kantonen zudem, Finanzhilfen über die Höchstgrenzen (Art. 8 Covid-19-Härtefallverordnung) hinausgehend zu bewilligen.

Unternehmen, die auf Grundlage von Art. 2a der Covid-19-Härtefallverordnung in ihrem Gesuch anstelle des Umsatzes gemäss Einzelabschluss einen Spartenumsatz angegeben hatten, mussten wegen der nicht vorhandenen Vergleichsgrundlage vom Umsatzabgleich ausgenommen werden. Für 5725 Unternehmen, die Härtefallhilfen im Wert von 508 Mio. Franken (davon A-fonds-perdu-Beiträge 497 Mio. Franken) bezogen, bestand keine Mehrwertsteuerpflicht. Diese konnten daher nicht in den Umsatzabgleich einbezogen werden.

Weitere Erläuterungen zu den für die Analyse verwendeten Daten sind in der Beilage 1 aufgeführt.

Automatisierte Kontrollen im Auszahlungsprozess

Das SECO hat gemäss eigenen Angaben im Auszahlungsprozess an die Kantone automatisierte Kontrollen im HAFREP installiert, welche das finanzielle Risiko des Bundes reduzieren sollen. So werden beispielsweise Zahlungen der Bundesanteile an die zulässigen Höchstgrenzen (Art. 8 Covid-19 Härtefallverordnung) geknüpft oder Rechnungen der Kantone werden für diejenigen Einzelfälle sistiert, in denen der Referenzumsatz 50 000 Franken nicht erreicht. Die Grundvoraussetzung für wirksame Kontrollen ist eine verlässliche Datenqualität, die derzeit von der EFK als nicht ausreichend erachtet wird.

3 Ergebnisse Datenanalysen

<i>Datenstand</i>	30.11.2021 für die HAFREP-Datensätze. 30.09.2021 für die Daten zum Mehrwertsteuerumsatz und zur Verrechnungssteuer.
<i>Auswertungsperiode</i>	26. September 2020 bis 30. November 2021.
<i>Anzahl analysierter Datensätze</i>	51 956 Gesuche von 34 864 UID-Nummern.
<i>Bewilligte Finanzhilfen (Franken)</i>	5031 Millionen für 34 864 Unternehmen. Der Anteil der nicht rückzahlbaren Beiträge (à fonds perdu) beträgt 4809 Millionen Franken (96 %).

Umsatzabgleich

Analysegegenstand	Ergebnisse
<p>Plausibilisierung des <i>Referenzumsatzes</i>: Vergleich des deklarierten Umsatzes der Unternehmen (Referenzumsatz) mit dem periodengleich ermittelten Mehrwertsteuerumsatz (Art. 3 der Covid-19-Härtefallverordnung).</p> <p>Ermittelt werden alle UID-Nr., deren Referenzumsatz um mehr als + 10 % vom <i>Mehrwertsteuerumsatz</i> abweicht (im Regelfall im Durchschnitt der Jahre 2018/19, nur im Ausnahmefall, sofern die Mehrwertsteuerpflicht für 2018 nicht vollumfänglich bestand, auf Basis des Jahres 2019 berechnet).</p>	<p>Abweichung > 10 %: 1964 (7 %) der 29 139 mehrwertsteuerpflichtigen Unternehmen mit verbundenen Finanzhilfen von 347 Millionen Franken, was 7 % des insgesamt bewilligten Finanzhilfenvolumens entspricht. Die nicht rückzahlbaren Beiträge machen 95% (331 Millionen Franken) aus.</p> <p>Davon Abweichung > 30 %: 855 Unternehmen mit verbundenen Finanzhilfen von 187 Millionen Franken (4 % des insgesamt bewilligten Finanzhilfenvolumens).</p> <p>Davon Abweichung > 50 %: 572 Unternehmen mit verbundenen Finanzhilfen von 144 Millionen Franken (3 % des insgesamt bewilligten Finanzhilfenvolumens).</p>
<p>Plausibilisierung des erforderlichen <i>Umsatzrückgangs</i> von mehr als 40 % für das Jahr 2020 im Vergleich zum Vorkrisenumsatz 2018/19 (Art. 5 der Covid-19-Härtefallverordnung). Berechnungsbasis sind ausschliesslich <i>Mehrwertsteuerumsätze</i>, dies auch für das Jahr 2020, da der Umsatz 2020 aus dem Einzelabschluss der Unternehmen im HAFREP nicht zur Verfügung steht.</p> <p>Die Auflage gilt nicht für behördlich geschlossene Unternehmen (Art. 5b der Covid-19-Härtefallverordnung).</p>	<p>Bei 2428 von 8038 im HAFREP als nicht behördlich geschlossen aufgeführte Unternehmen war der anhand der Mehrwertsteuerumsätze berechnete Umsatzrückgang tiefer. Die zugehörigen Finanzhilfen betragen 512 Millionen Franken (10 % des insgesamt bewilligten Finanzhilfenvolumens), wovon 95 % oder 487 Millionen Franken auf nicht rückzahlbare Beiträge entfallen.</p> <p>Bei 213 Unternehmen hat der Mehrwertsteuerumsatz 2020 im Vergleich zu 2018/19 sogar zugenommen. Die damit verbundenen Finanzhilfen betragen 62 Millionen Franken (1 % des insgesamt bewilligten Finanzhilfenvolumens).</p>

Einhaltung der Anspruchsberechtigung und der Höchstbeträge

<i>Analysegegenstand</i>	<i>Ergebnisse</i>
<p>Prüfen, ob der Referenzumsatz die <i>Schwelle von 50 000 Franken</i> im Durchschnitt der Jahre 2018/19 als Anspruchsvoraussetzung erreicht (Art. 3, Abs. 1 b. der Covid-19-Härtefallverordnung).</p>	<p>Bei 90 Unternehmen aus 7 Kantonen erreicht der im HAFREP eingetragene Umsatz die erforderliche Höhe nicht. Die damit verbundenen Finanzhilfen betragen rund 3 Millionen Franken.</p> <p>Dort wo der EFK die Mehrwertsteuerumsätze zum Vergleich vorliegen, muss in zahlreichen Fällen davon ausgegangen werden, dass die kantonalen Vollzugsstellen im HAFREP Umsatzdaten entweder mangelhaft gepflegt oder Spartenumsätze fälschlicherweise als Referenzumsätze erfasst haben.</p>
<p>Prüfen, ob gemessen am Referenzumsatz die bewilligten <i>A-fonds-perdu-Beiträge</i> die <i>Höchstgrenze</i> von 20 % bzw. 1 Million Franken (für Unternehmen mit Umsatz bis/mit 5 Mio. Franken) oder 5 Millionen Franken (für Unternehmen mit mehr als 5 Mio. Franken Umsatz) nicht überschreiten (Art. 8a bzw. Art. 8c der Covid-19-Härtefallverordnung).</p> <p>Für den «Härtefall im Härtefall» beträgt die Höchstgrenze 30 % bzw. 1,5 Millionen Franken (für Unternehmen mit Umsatz bis/mit 5 Mio. Franken) oder 10 Millionen Franken (für Unternehmen mit mehr als 5 Mio. Franken Umsatz).</p> <p>Mittels Zusatzbeiträgen des Bundes können die Kantone von den Höchstgrenzen abweichen («Bundesratsreserve»; Art. 15, Abs. 5 der Covid-19-Härtefallverordnung).</p>	<p>2136 Unternehmen mit zugehörigen Finanzhilfen von 824 Millionen Franken (17 % der bewilligten A-fonds-perdu-Beiträge) überschreiten die Höchstgrenzen.</p> <p>In 1105 dieser Fälle ist die Überschreitung der Höchstgrenzen auf die Inanspruchnahme der «Bundesratsreserve» zurückzuführen. Die darauf entfallenden A-fonds-perdu-Beiträge betragen 323 Millionen Franken.</p> <p>Die Information, ob die Bundesratsreserve in Anspruch genommen wurde, lag erstmalig für diese Analyse vor.</p>

Einhaltung der Anspruchsberechtigung und der Höchstbeträge (Fortsetzung)

<i>Analysegegenstand</i>	<i>Ergebnisse</i>
Prüfen, ob gemessen am Referenzzumsatz die bewilligten <i>rückzahlbaren Beiträge</i> (z. B. Darlehen) die <i>Höchstgrenze</i> von 25 % bzw. 10 Millionen Franken nicht überschreiten (Art. 8 der Covid-19-Härtefallverordnung).	12 Kantone richteten an 1960 Unternehmen rückzahlbare Finanzhilfen in Form von Darlehen und Bürgschaften oder Garantien im Wert von 223 Millionen Franken aus. In 26 Fällen wurde die Höchstgrenze überschritten, wobei diese vermeintlichen Verstösse offenkundig mehrheitlich mit der mangelhaften Datenpflege im HAFREP im Zusammenhang stehen.
Identifikation von Mehrfachanträgen in unterschiedlichen Kantonen (Art. 13 der Covid-19-Härtefallverordnung).	Im Fall einer identischen UID-Nr. haben zwei Kantone je eine Finanzhilfe von 12 310 Franken zugesagt. Es handelt sich dabei um ein nicht mehrwertsteuerpflichtiges Unternehmen. Die der Unternehmung bewilligten A-fonds-perdu-Beiträge überschreiten kumuliert ausserdem die Höchstgrenze von 20 % des Referenzzumsatzes.
Identifikation von möglichen Härtefallhilfen an Unternehmen, an denen Bund, Kantone und Gemeinden mit mehr als 12 000 Einwohner zu mehr als 10 % beteiligt sind (Art. 1, Abs. 2 a. der Covid-19-Härtefallverordnung).	Die Analyse nach NOGA ² -Code Nr. 84 <i>Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung</i> ergab keine Feststellung. In 5 Fällen sind mit Begründung einer behördlichen Schliessung Härtefallhilfen an <i>Institute des öffentlichen Rechts</i> sowie <i>Unternehmen</i> und <i>Verwaltungen der Gemeinde</i> vergeben worden. Die zugehörigen Finanzhilfen betragen total knapp 0,3 Millionen Franken. Eine weitergehende Analyse bezüglich Einwohnerzahl der betroffenen Gemeinden und von Beteiligungsverhältnissen auf der Grundlage von Handelsregister-Daten erfolgte nicht.

² Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA), Bundesamt für Statistik.

Einhaltung der laufenden Auflagen

Analysegegenstand	Ergebnisse
Überwachung der Auflagen bezüglich <i>Dividendenbeschluss- und Dividendenausschüttungs- sowie Kapitalrückzahlungsverbot</i> (Art. 6 der Covid-19-Härtefallverordnung).	Bis Ende Mai 2021 hatten 20 Unternehmen mit zugesagten Finanzhilfen von 2,8 Millionen Franken <i>Dividenden</i> im Umfang von 2,4 Millionen beschlossen bzw. ausgeschüttet.
Aufgelistet werden die Fälle, bei denen das Datum der Generalversammlung mit dem entsprechenden Beschluss nach dem Datum der Zusicherung der Finanzhilfe liegt.	Bis Ende September 2021 haben weitere 40 Unternehmen mit zugesagten Finanzhilfen von 8,9 Millionen Franken (ausschliesslich nicht rückzahlbare Beiträge) der ESTV <i>Dividendenbeschlüsse</i> bzw. <i>Dividendenausschüttungen</i> von insgesamt 5,8 Millionen Franken gemeldet.
	Bis Ende Mai 2021 wurde in 1 Fall eine <i>Kapitalrückzahlung</i> von 0,56 Millionen Franken festgestellt. Zu diesem Zeitpunkt wurden diesem Unternehmen 0,75 Millionen Franken Finanzhilfen gewährt. Mittlerweile hat der zuständige Kanton die Finanzhilfen sogar auf rund 0,92 Millionen Franken erhöht.

4 Bearbeitungsstand der bisherigen Meldungen der EFK

Die erste Datenanalyse der EFK umfasste die Auswertungsperiode vom 26. September 2020 bis 31. Mai 2021 mit insgesamt 33 420 Gesuchen von 27 309 Unternehmen. Die bewilligten Finanzhilfen betragen rund 2713 Millionen Franken, wovon 2464 auf nicht rückzahlbare Beiträge entfielen. Die Auffälligkeiten mit Datenstand 31. Mai 2021, die mittels Einzelfall-Listen am 30. August 2021 an das SECO zur weiteren Bearbeitung durch die Kantone adressiert wurden, umfasste folgende Fälle. In der letzten Tabellenspalte sind die Anzahl Fälle aufgeführt, die schon per 31. Mai 2021 gemeldet wurden, und zwar unabhängig vom Bearbeitungsstand durch die Kantone.

Analysegegenstand	Anzahl Fälle per 31.05.2021 mit Auffälligkeiten	Bewilligte Finanzhilfe (in Mio. Franken)	Fälle, die auch per 30.11.2021 wieder aufgeführt sind
Referenzumsatz weicht um mehr als +10 % vom Mehrwertsteuerumsatz ab	1793	175,8	1429
Mehrwertsteuerlicher Umsatzrückgang 2020 beträgt im Vergleich zu 2018/19 weniger als 40 %	1663	234,2	1476
Erfolgte/r Dividendenbeschluss bzw. Dividendenausschüttung	20	2,8	keine
Erfolgte Kapitalrückzahlung	1	0,75	keine

Tabelle 1: Übersicht der wesentlichen Feststellungen aus der 1. Datenanalyse der EFK (HAFREP-Stand 31.05.2021)

Das SECO publiziert auf Härtefälle - EasyGov³ Fälle mit Klärungs- oder Missbrauchsverdacht. Diese Übersicht wird anhand der von den Kantonen gelieferten Daten monatlich aktualisiert. Das SECO sollte darauf hinwirken, dass die Erfassung durch die Kantone nach einheitlichen Kriterien erfolgt und vollständig ist. Die Übersicht sollte nebst den Fällen, welche die Kantone selbst zur Überprüfung identifiziert haben, auch die Fälle aus den Drittmandaten des SECO und diejenigen aus der Berichterstattung der EFK beinhalten.

Die in der ersten Datenanalyse der EFK gemeldeten Fälle wurden von den Kantonen unterschiedlich aufgenommen. Während einige Kantone die gemeldeten Auffälligkeiten zum Anlass genommen haben, die Fälle zu überprüfen, fanden sie in anderen Kantonen bisher keine direkte Verwendung in der Missbrauchsbekämpfung. Die EFK schärft kontinuierlich die Auswertungskriterien und hat in dieser zweiten Analyse Fälle ausgeschlossen, die zu ungenauen Ergebnissen geliefert hatten. Die Datenanalyse ergänzt die Instrumente der kantonalen Vollzugsstellen bei der risikoorientierten Auswahl von Stichprobenprüfungen im Rahmen der Missbrauchsbekämpfung.

5 Erforderliche Datenbereinigungen im HAFREP kommen nur schleppend voran

Die Aussagekraft und damit die Verlässlichkeit der Datenanalyse ist massgeblich beeinflusst durch die Qualität der HAFREP-Daten, die nach wie vor eklatante Mängel aufweist. Beispiele (nicht abschliessend):

- Verwechslungen beim Anspruchsgrund: Im Unterschied zu einem Unternehmen, das behördlich für eine bestimmte Zeit geschlossen wurde, muss ein Antragsteller mit erlittenem Umsatzrückgang diesen auch in einem bestimmten Ausmass belegen können.
- Fehlende oder unplausible Referenzumsätze, die kaum anders als mit fehlerhafter Datenerfassung zu begründen sind;
- Uneinheitliche Erfassung der Umsatzdaten, wenn Spartenumsätze eingetragen sind: In 2315 von 3643 Fällen fehlt ein Eintrag im Referenzumsatz, in 623 Fällen stimmen Sparten- und Referenzumsatz betragsmässig überein, was zweifelsfrei nicht korrekt ist. Nur bei 705 Unternehmen sind sowohl der Umsatz aus dem Einzelabschluss als auch der Spartenumsatz eingepflegt, so wie es nach Ansicht der EFK zu erwarten wäre. Bei 17 Unternehmen aus 5 verschiedenen Kantonen fehlt sowohl ein Referenz- als auch ein Spartenumsatz.

Ausserdem bestehen bei einem Kanton im Zusammenhang mit der Verwendung der Bundesratsreserve Duplikate von Fällen, die das SECO für seine eigene Statistik auf www.easygov.ch korrigiert, im Leitsystem HAFREP aber nicht.

Die Datengrundlage, auf deren Basis das SECO die Härtefallhilfen beaufsichtigt und Zahlungen an die Kantone auslöst, ist zu verbessern. Gemäss SECO wurden bereits Massnahmen diesbezüglich eingeleitet. Um allfälligen bereits erfolgten Korrekturen im HAFREP Rechnung zu tragen, hat die EFK für die vorliegende Datenanalyse statt der vorgesehenen September-Daten den Datenstand

³ <https://covid19.easygov.swiss/haertefaelle/>

von Ende November verwendet. Die vorliegenden Ergebnisse aus der Datenanalyse dienen daher auch dazu, Fehler in den Daten zu beheben, die zu unnötig selektierten Auffälligkeiten führen.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, die notwendigen und nachhaltigen Verbesserungen in der Datenqualität unverzüglich vorzunehmen. Ziel ist eine zuverlässige und vollständige Datengrundlage für die Zahlungen an die Kantone.

Stellungnahme des SECO

Die Empfehlung ist angenommen.

Das SECO dankt der EFK für die Datenanalyse zur Umsetzung der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20). Die Datenanalyse trägt zur Datenqualität bei und hilft, Fehler zu identifizieren und zu korrigieren und allfällige Missbräuche und Unstimmigkeiten aufzudecken.

Das SECO weist darauf hin, dass die im Bericht ausgewiesenen Befunde als Kontrollgrössen zu verstehen sind und daraus nicht direkt Missbrauchsverdachte abgeleitet werden können. In zahlreichen Fällen gibt es gute Gründe für Abweichungen. Bei anderen bergen die Befunde keine Risiken für den Bund.

Abweichungen bestehen zum Beispiel aufgrund von unterjährigen Geschäftsjahren und Umsatzrückgängen während einer zwölfmonatigen Periode, die nicht mit dem Jahr übereinstimmt, die in der Datenanalyse nicht in ihrer ganzen Komplexität erfasst werden konnten.

Ein Grossteil der Befunde ist zwar korrekt, die Darstellung im Bericht lässt das Risiko für den Bund jedoch grösser erscheinen, als es ist und berücksichtigt die bestehenden Prüfmechanismen ungenügend. Das SECO prüft gewisse Kernpunkte, sobald es vom Kanton eine Rechnung erhält. Es führt somit durchaus materielle Prüfungen durch (die zudem durch externe Stichprobenkontrollen ergänzt werden). Die materiellen Prüfungen können aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen jedoch nur Kernpunkte umfassen, viele Aspekte richten sich nach kantonalem Recht. Durch die Kontrollen der Kernpunkte — etwa die Kappung von zu hohen Beträgen, oder der Ausschluss von Unternehmen mit einem zu kleinen Referenzumsatz oder inaktiven Unternehmen — können viele der monierten Unstimmigkeiten vor der Rechnungsabgleichung korrigiert werden und es wird eine gewisse «unité de doctrine» sichergestellt. Das Risiko für den Bund wird erheblich reduziert.

Die Datenanalyse stützt sich auf das Härtefall-Reportingtool hafrep. Wir stimmen der EFK zu, dass die Datenqualität in hafrep weiter verbessert werden sollte. Es gilt zu beachten, dass hafrep primär das Abrechnungsinstrument zwischen Bund und Kantonen ist und die Kantone die Datenbank schrittweise ausfüllen. Bei der Rechnungsprüfung verlangt das SECO, dass die Datenqualität gewissen Kriterien genügt und fordert bei Bedarf Korrekturen.

Die Kantone müssen in hafrep auch zu den einzelnen Befunden der EFK und den Befunden der Stichprobenkontrollen Stellung nehmen. Das hafrep-Handbuch gibt dabei vor, wie die Klärungsfälle kategorisiert werden müssen. Da sich die Umsetzung der Härtefallmassnahmen nach kantonalem Recht richtet, kommen bei der konkreten Umsetzung (wie wird welchen Verstössen nachgegangen) leicht unterschiedliche Verfahren zum Zug. Auch dieser Punkt wird bei der Rechnungsprüfung vom SECO angeschaut.

Der Bund wird in der Umsetzung der Empfehlung 4 die Kantone weiterhin anhalten, hafrep laufend zu pflegen und dies bei der Prüfung der Rechnungen der Kantone kontrollieren.

Ein guter Teil der Befunde betrifft Fälle, die bereits in der ersten EFK-Datenanalyse enthalten waren. Wie von der EFK gewünscht, hat das SECO die Kantone aufgefordert, die Fälle mit Klärungsbedarf in hafrep zu markieren, bis die Klärungen erfolgt sind, was aufgrund der hohen Arbeitslast in Zusammenhang mit der Verlängerung der Härtefallbestimmungen vielerorts noch nicht möglich war.

Die EFK hat anlässlich des Erfahrungsaustauschs vom 28. Januar 2022 die Befunde den Umsetzungsstellen der Kantone präsentiert. Das SECO hat die Befunde inzwischen einzeln den betroffenen Kantonen zukommen lassen und wird bei der Prüfung der Rechnungen der Kantone kontrollieren, ob den EFK-Befunden nachgegangen wurde.

Spartenumsätze sind schwierig zu überprüfen

Bei Unternehmen, deren Härtefallhilfe auf Grundlage eines Spartenumsatzes ermittelt wurde, besteht ein erhöhtes Fehler- und Missbrauchspotenzial. Die Covid-19-Härtefallverordnung verlangt als Voraussetzung eine klare Tätigkeitsabgrenzung mittels Spartenrechnung. Da die Revisionspflicht eine Segmentberichterstattung nur in Sonderfällen (z. B. bei börsenkotierten Unternehmen) einschliesst, dürften für die überwiegende Anzahl der 3643 Unternehmen, die einen Spartenumsatz angegeben haben, keine testierten Nachweise zu diesem vorliegen. Die auf dieser Grundlage bewilligten Härtefallhilfen betragen 304 Mio. Franken, wovon 298 Mio. Franken auf A-fonds-perdu-Beiträge entfallen.

6 Sonstige wesentliche Feststellungen, die nicht mit Verstössen gegen die Covid-19-Härtefallverordnung in Verbindung stehen

Bei 13 214 Unternehmen, die behördlich geschlossen wurden, lag der mehrwertsteuerliche Umsatzrückgang 2020 bei weniger als 40 %

In 2401 Fällen lag der mehrwertsteuerlich deklarierte Umsatz im Jahr 2020 sogar höher als der Vergleichswert 2018/19. Dies zeigt, dass diese Unternehmen in der Zeit, in der sie nicht behördlich geschlossen waren, die Umsatzausfälle mehr als kompensieren konnten. Da die behördlich geschlossenen Unternehmen keinen Umsatzrückgang geltend machen mussten, waren die Finanzhilfen der öffentlichen Hand zulässig, aber sie wären in diesen Fällen rückblickend nicht notwendig

gewesen. Die an diese Unternehmen gesprochenen Finanzhilfen betragen 215 Millionen Franken (4 % der insgesamt bewilligten Finanzhilfen), wovon 206 Millionen Franken auf nicht rückzahlbare Finanzhilfen entfielen.

22 777 Unternehmen hatten Covid-19-Überbrückungskredite und Härtefallhilfen kombiniert

Rund 65 % aller Unternehmen, die aus den Härtefallmassnahmen Finanzhilfen beziehen, erhielten auch Solidarbürgschaftszusagen aus Covid-19-Krediten im Umfang von 3044 Millionen Franken. Diese Kumulation von Covid-19-Krediten und Härtefallhilfen ist zulässig. 1218 Unternehmen haben Covid-19-Kredite im Wert von 207 Millionen Franken abgelöst. Den Amortisationen dieser Unternehmen stehen Härtefallhilfen von 279 Millionen (davon 267 Millionen A-fonds-perdu-Beiträge) gegenüber. Covid-19-Kredite von 93 Unternehmen in der Höhe von 8,7 Millionen sind ausgefallen, womit auch die Werthaltigkeit rückzahlbarer Beiträge aus den Härtefallmassnahmen im Umfang von rund 0,7 Millionen Franken latent gefährdet sind. An die betroffenen Unternehmen wurden im Weiteren nicht rückzahlbare Härtefallhilfen von gut 7,6 Millionen Franken vergeben. 36 der 93 Unternehmen haben die Zusage für die Härtefallhilfen erhalten, nachdem die Bürgschaften honoriert werden mussten. Monetär ausgedrückt heisst dies, dass diesen Unternehmen nach den Kreditausfällen von 2,6 Millionen Franken 1,8 Millionen Franken an Härtefallhilfen zugesagt wurden. Aktuell haben noch 21 588 Unternehmen Covid-19-Kredite mit Solidarbürgschaften im Wert von 2828 Millionen Franken offen, die auch Härtefallhilfen beansprucht haben.

Weitere Details zu den begünstigten Branchen oder zu der kantonalen Verteilung werden vom SECO regelmässig aktualisiert und publiziert⁴. Ergänzend informiert die Beilage 2 über die Verteilung der Finanzhilfen auf Unternehmensgrösse und -form.

Besten Dank und freundliche Grüsse

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

⁴ Härtefälle – EasyGov (<https://covid19.easygov.swiss/haertefaelle/>)

Beilage 1

Erläuterungen zur Datenanalyse

Mehrwertsteuerumsätze und Verrechnungssteuerdaten

Für den *Umsatzabgleich* stellte die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) der EFK die Umsatzdaten für die Deklaration der Mehrwertsteuer nach beantragten UID-Nr. zur Verfügung.

In die Analyse der EFK flossen nur die Datensätze der Unternehmen (UID-Nr.) ein, für die in den Jahren 2018, 2019 und 2020 die Mehrwertsteuerpflicht bestand und die Mehrwertsteueranmeldung im erwähnten Zeitraum für zumindest die Jahre 2019 und 2020 vollständig vorlagen. Die ESTV liefert aus den Mehrwertsteuerabrechnungen der UID-Nr. die Ziffer 200, die dazu geeignet ist, den Umsatz gemäss Einzelabschluss der Unternehmen weitgehend verlässlich abzustimmen. Bei korrekter Deklaration durch die Unternehmen beinhaltet die Ziffer 200 auch die von der *Steuer befreiten Umsätze* (wie z. B. Exporte), von der *Steuer ausgenommene Umsätze und Leistungen mit Erbringungsort im Ausland*.

Die Überprüfung der *Einhaltung der laufenden Auflagen* bezüglich Liquiditäts- und Kapitalschutz erfolgte auf Grundlage der von der ESTV gelieferten Verrechnungssteuerdaten.

Höchstgrenzen bei der Härtefallhilfe

Unternehmen, die gemäss Art. 8c Abs. 2 b in erforderlichem Umfang liquiditätswirksames Eigenkapital eingebracht haben, lassen sich mit der Datenanalyse nicht erfassen und somit auch nicht aus den als auffällig identifizierten Datensätzen ausschliessen.

Für «Härtefälle im Härtefall» gelten erhöhte Höchstgrenzen. Diese Fälle sind in der Analyse berücksichtigt, sofern der Mehrwertsteuerumsatz 2020 im Vergleich zu 2018/19 um mindestens 70 % zurückging.

Rechtsform – Ausländische Niederlassungen

Art. 2, Abs. 1 der Covid-19-Härtefallverordnung regelt als Anspruchsvoraussetzung die Rechtsform. Gemäss Art. 1, Abs. 2 b. beteiligt sich der Bund an den Härtefallmassnahmen für Unternehmen unter der Bedingung, dass die Antragsteller in der Schweiz eine Geschäftstätigkeit ausüben und eigenes Personal beschäftigen. Inwieweit die mit Härtefallhilfen unterstützten *Ausländischen Niederlassungen* (siehe Beilage 2 – Verteilung nach Rechtsform) beide Anforderungen kumulativ erfüllen, kann die EFK mittels Datenanalyse nicht erfassen. Nach Ansicht der EFK besteht aber bei *Ausländischen Niederlassungen* ein erhöhtes Risiko, dass Liquidität aus gewährten Härtefallhilfen an nicht in der Schweiz ansässige verbundene Gruppengesellschaften übertragen werden könnten, ohne damit zulässigen Zinszahlungen oder Amortisationsverpflichtungen nachzukommen (Art. 6, Lit. b. der Covid-19-Härtefallverordnung).

Beilage 2

Verteilung der Finanzhilfen auf Unternehmensgrösse und -form zeigt keine Auffälligkeiten

a) Verteilung nach Umsatzgrösse

96 % der Unternehmen haben einen Umsatz von bis zu 5 Millionen Franken und bezogen knapp 58 % der A-fonds-perdu-Beiträge:

Umsatzvolumen	Anteil der Unternehmen	Nicht rückzahlbare Finanzhilfen (in Franken)	Anteil an den nicht rückzahlbaren Finanzhilfen
Umsatz bis unter 0,5 Millionen	58,8 %	734,4 Mio.	15,3 %
Umsatz ab 0,5 bis unter 1,0 Million	18,6 %	585,9 Mio.	12,2 %
Umsatz ab 1,0 bis unter 2,5 Millionen	14,1 %	913,0 Mio.	19,0 %
Umsatz ab 2,5 bis unter 5,0 Millionen	4,5 %	548,5 Mio.	11,4 %
Umsatz ab 5,0 bis unter 10,0 Millionen	2,0 %	491,5 Mio.	10,2 %
Umsatz ab 10,0 bis unter 50,0 Millionen	1,7 %	988,5 Mio.	20,5 %
Umsatz ab 50,0 Millionen	0,3 %	546,7 Mio.	11,4 %
Total nicht rückzahlbare Beiträge		4808,5 Mio.	

Tabelle 2: Verteilung der nicht rückzahlbaren Finanzhilfen nach Unternehmenskategorien

b) Verteilung nach Rechtsform

Auf Einzelunternehmen, Personen- und Kapitalgesellschaften entfallen mehr als 98 % der bewilligten Finanzhilfen.

Rechtsform der Antragsteller	Anzahl Unternehmen	Finanzhilfen im Total (in Franken)	Anteil an den Finanzhilfen im Total
Einzelunternehmen	10 726	476,2 Mio.	9,5 %
Personengesellschaften	919	66,3 Mio.	1,3 %
Kapitalgesellschaften	22 578	4400,1 Mio.	87,4 %
Vereine und Stiftungen	468	75,8 Mio.	1,5 %
Ausländische Niederlassungen (mit Handelsregistereintrag)	18	2,7 Mio.	0,1 %
Einfache Gesellschaften	150	9,7 Mio.	0,2 %
Institute öffentlichen Rechts, Unternehmen/Verwaltungen von Gemeinden	5	0,3 Mio.	0 %
Total Finanzhilfen	34 864	5031,1 Mio.	

Tabelle 3: Verteilung der Finanzhilfen im Total nach Rechtsform der Unternehmen