

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



Evaluation der Konzeption und der Wirkungen der Covid-19- Härtefallmassnahmen

Staatssekretariat für Wirtschaft

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	704.23400
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	12
1 Auftrag und Vorgehen	17
1.1 Ausgangslage	17
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	17
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	18
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	18
1.5 Schlussbesprechung	19
2 Die Covid-19-Härtefallmassnahmen und ihre Bezüger	20
3 Konzeption der Covid-19-Härtefallmassnahmen.....	23
3.1 Zielsetzungen der HFM zu wenig klar definiert	23
3.2 Umsatzeinbussen und ungedeckte Fixkosten als Hauptkriterien für Betroffene nachvollziehbar, aber unpräzise	24
3.3 Zugang zu HFM für behördlich geschlossene Unternehmen unabhängig der Betroffenheit zu grosszügig	26
3.4 Grosse Spielräume für den kantonalen Vollzug bei der Bemessung.....	29
3.5 Zu hoher Finanzierungsanteil des Bundes bei stark föderalem Vollzug.....	32
3.6 Rückforderung von zu hohen HFM-Beiträgen unklar definiert	34
3.7 Zunehmende Komplexität der Konzeption aufgrund von «Sonderlösungen»	36
4 Wirkungen der Covid-19-Härtefallmassnahmen	38
4.1 Gute Bilanz zu den Wirkungen	38
4.2 Die zusätzliche Wirkung nimmt mit zunehmendem Deckungsgrad ab.....	42
4.3 Konkurse von HFM-Bezügern nicht auszuschliessen.....	43
5 Lehren für künftige Finanzhilfen an Unternehmen in Ausnahmesituationen	46
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	48
Anhang 2: Abkürzungen.....	49
Anhang 3: Methoden	50

Anhang 4: Ansprech- und Interviewpartner	52
---	-----------

Evaluation der Konzeption und der Wirkungen der Covid-19-Härtefallmassnahmen

Staatssekretariat für Wirtschaft

Das Wesentliche in Kürze

Als Reaktion auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie haben Bund und Kantone verschiedene Massnahmen ergriffen. Dazu zählen auch die Covid-19-Härtefallmassnahmen (HFM). Damit sollten Konkurse und der Arbeitsplatzabbau von Unternehmen verhindert werden, die infolge der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie durch hohe ungedeckte Fixkosten belastet waren. Die HFM traten per Dezember 2020 in Kraft und waren eine Ergänzung zu bereits vorhandenen Hilfen, wie etwa die Kurzarbeits- oder die Corona-Erwerbsersatzentschädigung. Zuständig für den Vollzug der HFM waren die Kantone. Sie entschieden, ob sie auf ihrem Gebiet Massnahmen ergreifen und wie sie diese konkret ausgestalten. Insgesamt wurden rund 35 000 Unternehmen, vorwiegend mit À-fonds-perdu-Beiträgen, im Umfang von rund 5,3 Milliarden Franken unterstützt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Konzeption und Wirksamkeit der HFM evaluiert. Dabei stützt sich die Evaluation auch auf eine Umfrage bei Unternehmen in den am stärksten betroffenen Branchen. Mehr als 2000 Bezüger und etwas mehr als 700 Unternehmen, die keine HFM bezogen haben, nahmen an dieser Befragung teil. Parallel dazu wurde der Vollzug der HFM im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) von zwei privaten Büros evaluiert.

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die HFM eine wichtige Unterstützung für betroffene Unternehmen darstellten und zieht ein positives Fazit der Wirksamkeit, das insbesondere auch auf den Umfrageergebnissen basiert. Bei der Effizienz der HFM hat die EFK zwei Hauptproblembereiche festgestellt. Erstens war ein Teil der HFM-Leistungen, gemessen am Bedarf, zu hoch bzw. unnötig. Zweitens lässt sich eine gewisse Ungleichbehandlung zwischen den Branchen, aber auch zwischen Unternehmen innerhalb einer Branche feststellen. Die EFK hat für eine künftige Ausnahmesituation verschiedene Lehren identifiziert, welche die konzeptionellen Ursachen dieser Probleme adressieren.

Positive Wirkungsbilanz aus Sicht der Betroffenen

Die befragten Unternehmen schreiben den HFM generell eine positive Wirkung zu. Eine Mehrheit gab an, dass die Finanzhilfe wichtig war für die Existenzsicherung des eigenen Unternehmens und war mit dem Umfang der Hilfe zufrieden. HFM-Bezüger waren zudem im Vergleich mit Unternehmen, die keine Härtefallhilfen bezogen hatten, stärker von der Pandemie betroffen, was ein Hinweis für eine gute Fokussierung der Hilfe ist.

Fast die Hälfte der Hilfen floss in die Gastronomie und die Hotellerie. Weitere relevante Anteile der HFM gingen an Betriebe im Gross- und Detailhandel und in der Reisebranche.

Konzeptionelle Schwächen bei Zugang und Bemessung

Der konzeptionelle Ansatz zielte auf die Deckung der ungedeckten Fixkosten. In der Einzelfallbetrachtung entsprachen die HFM unterschiedlich gut dem vorhandenen Bedarf. Die Hilfen haben, je nach Ausgangslage und Kostenstruktur eines Unternehmens, die ungedeckten Fixkosten in unterschiedlichem Mass kompensiert. Aus Sicht der EFK liegt ein Schwachpunkt der HFM in der Fokussierung auf den Umsatz für die Bemessung der Höhe der HFM. Mit dieser Regelung wurden Unternehmen mit hohen Umsatzeinbussen bei gleichzeitig tiefen Fixkosten bevorzugt. Das eigentliche Ziel der HFM, nämlich das Decken der nicht gedeckten Fixkosten, fand erst verspätet zunehmend Berücksichtigung.

Kritisch sieht die EFK die Lockerungen des Zugangs für Unternehmen, die auf behördliche Anordnung geschlossen wurden. Dadurch erhielten auch Unternehmen Zugang, die kaum oder gar nicht betroffen waren. Dies war bei Unternehmen der Fall, die trotz Schliessung einen vergleichbaren Vor-Corona-Umsatz erzielen konnten, etwa durch eine starke Zunahme anderer Absatzkanäle (z. B. Online-Versand, Take-away) oder wenn die Schliessung nur einen Teil der Geschäftstätigkeit betraf.

Verschiedene Lehren für die Zukunft

Die EFK formuliert verschiedene Lehren, falls es in Zukunft zu einer ähnlich gelagerten Finanzhilfe an Unternehmen kommen sollte. Im Fokus dieser Lehren stehen der sparsame Mitteleinsatz (Kosten) sowie die Wirksamkeit der Massnahme. Erstens müssen die Zielsetzungen und Wirkungslogik der Finanzhilfe bedürfnisorientiert sowie klar formuliert und kommuniziert werden. Zweitens ist die Zielsetzung einer Finanzhilfe bei der Wahl der Kriterien für den Zugang und insbesondere für die Bemessung präziser abzubilden. Höchstgrenzen der Hilfe müssen sich ebenfalls am Zweck orientieren. Eine vollständige Deckung der ungedeckten Kosten ist dabei nicht nötig, da das Kosten-Nutzen-Verhältnis mit zunehmender Deckung stagniert. Und drittens muss die Möglichkeit von Rückforderungen in den rechtlichen Grundlagen explizit vorgesehen sein für Fälle, in denen die Unterstützung der Unternehmen angesichts des angestrebten Zwecks der Finanzhilfe zu hoch ausfallen. Das ist z. B. dann der Fall, wenn sich die Konzeption der Hilfe aufgrund der Dringlichkeit als ungenau erweist.

Die HFM waren kantonale Massnahmen, an denen sich der Bund unter gewissen Bedingungen beteiligte. Die Kantone erhielten damit Spielraum für die Umsetzung der Massnahmen vor Ort. Während anfänglich ein Finanzierungsanteil des Bundes von 50 Prozent ausgehandelt wurde, lag er bei den À-fonds-perdu-Beiträgen am Ende bei rund 84 Prozent. Bei einer Beibehaltung des Finanzierungsanteils von 50 Prozent hätte der Bund rund 1,75 Milliarden Franken eingespart. Die Kombination aus stark föderalem Vollzug und hohem Finanzierungsanteil des Bundes ist aus Sicht der EFK ungünstig. Es besteht aus konzeptioneller Sicht das Risiko, dass die Kantone die finanziellen Mittel nicht effizient einsetzen, wenn der überwiegende Teil der Lasten vom Bund getragen wird. Vor diesem Hintergrund sollten deswegen für die Zukunft Grundsätze der Kostenaufteilung zwischen Bund und Kantonen definiert werden.

COVID-19 : Évaluation de la conception et des effets des mesures pour les cas de rigueur

Secrétariat d'État à l'économie

L'essentiel en bref

La Confédération et les cantons ont pris différentes mesures pour atténuer les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19. Les mesures pour les cas de rigueur avaient pour objectif d'éviter des faillites et des suppressions d'emploi. Elles s'adressaient aux entreprises qui présentaient d'importants coûts fixes non couverts en raison des mesures prises par les autorités pour lutter contre la pandémie. Entrées en vigueur en décembre 2020, les mesures pour les cas de rigueur venaient compléter le dispositif d'aide, notamment les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et les allocations pour perte de gain COVID-19. Les cantons étaient responsables de l'exécution, et devaient décider s'ils allaient prendre des mesures sur leur territoire et déterminer leur forme concrète. Au total, quelque 35 000 entreprises ont bénéficié des mesures pour les cas de rigueur, principalement sous la forme de contributions à fonds perdu, pour un montant d'environ 5,3 milliards de francs.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué la conception et l'efficacité des mesures pour les cas de rigueur. L'évaluation s'appuie aussi sur une enquête réalisée auprès d'entreprises des secteurs les plus touchés. Plus de 2000 entreprises bénéficiaires et un peu plus de 700 entreprises qui n'ont pas perçu contribution au titre des mesures pour les cas de rigueur ont participé à cette enquête. En parallèle, deux bureaux privés ont évalué l'exécution des mesures, sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

L'évaluation conclut que les mesures pour les cas de rigueur ont constitué un soutien important pour les entreprises concernées et tire un bilan positif de leur efficacité, notamment sur la base des résultats de l'enquête. Le CDF note deux problèmes principaux concernant l'efficacité. D'une part, des contributions trop élevées ou inutiles par rapport aux besoins. D'autre part, une certaine inégalité de traitement entre les secteurs, mais aussi entre les entreprises d'un même secteur. Le CDF a identifié plusieurs enseignements à tirer en prévision d'une future situation exceptionnelle afin d'améliorer la conception des mesures à prendre.

Bilan positif des effets du point de vue des entreprises concernées

D'une manière générale, les entreprises interrogées considèrent que les mesures pour les cas de rigueur ont eu un impact positif. La majorité d'entre elles estiment que les aides financières ont été importantes pour leur survie et se déclarent satisfaites de leur montant. En outre, les entreprises ayant bénéficié de contributions au titre des mesures pour les cas de rigueur étaient davantage affectées par la pandémie que celles qui n'en ont pas touché, ce qui indique que l'aide était bien ciblée.

Près de la moitié des aides ont été versées au secteur de la restauration et de l'hôtellerie. Une part importante a été octroyée à des entreprises du commerce de gros et de détail et à des prestataires du secteur des voyages.

Faiblesses conceptuelles au niveau des critères d'octroi et de calcul

L'approche conceptuelle visait à couvrir les coûts fixes non couverts. Au cas par cas, les mesures pour les cas de rigueur correspondaient plus ou moins bien au besoin effectif. Les aides ont compensé à des degrés divers les coûts fixes non couverts en ne prenant pas suffisamment en compte la situation initiale et la structure des coûts de chaque entreprise. Selon le CDF, un point faible des mesures réside dans la trop grande importance accordée au chiffre d'affaires pour le calcul des aides. Cette réglementation a favorisé les entreprises affichant une forte baisse de leur chiffre d'affaires tout en ayant des coûts fixes faibles. Le véritable objectif des mesures, à savoir couvrir les coûts fixes non couverts, n'a été pris en compte que tardivement.

Le CDF porte un regard critique sur l'accès simplifié pour les entreprises qui ont été fermées sur ordre des autorités. Des aides ont ainsi été accordées à des entreprises qui n'étaient guère, voire pas du tout affectées, comme des entreprises qui, malgré la fermeture, ont pu réaliser un chiffre d'affaires comparable au niveau d'avant la pandémie, par exemple grâce à une forte progression d'autres canaux de vente (vente en ligne ou à l'emporter), ou encore des entreprises pour lesquelles la fermeture ne concernait qu'une partie de leur activité.

Divers enseignements pour l'avenir

Le CDF formule plusieurs enseignements à tirer, pour le cas où une aide financière similaire devait être accordée aux entreprises à l'avenir. Ces enseignements portent sur l'utilisation économe des fonds (coûts) ainsi que sur l'efficacité des mesures. Premièrement, les objectifs et la logique des effets de l'aide financière doivent être adaptés aux besoins et clairement formulés et communiqués. Deuxièmement, les critères d'octroi et, surtout, de calcul doivent correspondre plus précisément au but de l'aide. Les plafonds doivent également tenir compte du but. Il n'est pas nécessaire de couvrir l'intégralité des coûts non couverts, car le rapport coût/utilité stagne à partir d'un certain niveau de couverture. Troisièmement, les bases légales doivent prévoir explicitement la possibilité d'exiger la restitution des aides versées aux entreprises lorsque les contributions s'avèrent trop élevées par rapport au but visé. C'est le cas, par exemple, lorsqu'une aide est conçue de manière imprécise en raison de l'urgence de la situation.

Les mesures pour les cas de rigueur étaient des mesures cantonales susceptibles d'être financées en partie par la Confédération. Les cantons disposaient ainsi d'une marge de manœuvre pour la mise en œuvre des mesures sur le terrain. Alors qu'il avait été convenu au départ que la Confédération assumerait 50 % du montant des aides, sa contribution s'est finalement montée à environ 84 % des contributions à fonds perdu. Si sa participation financière avait été maintenue à 50 %, la Confédération aurait économisé environ 1,75 milliard de francs. Le CDF estime qu'il n'est pas judicieux de combiner un fédéralisme d'exécution avec une participation financière importante de la Confédération. Sur le plan conceptuel, il existe un risque que les cantons n'utilisent pas les fonds de manière efficiente si la majeure partie des charges est supportée par la Confédération. Par conséquent, il convient de définir pour l'avenir les principes de répartition des coûts entre la Confédération et les cantons.

Texte original en allemand

Valutazione della concezione e dell'efficacia dei provvedimenti per i casi di rigore in relazione alla pandemia di COVID-19

Segreteria di Stato dell'economia

L'essenziale in breve

La Confederazione e i Cantoni hanno adottato una serie di misure per arginare le ripercussioni sull'economia della pandemia di COVID-19. Tra queste rientrano anche i provvedimenti per i casi di rigore, finalizzati ad impedire i fallimenti e i ridimensionamenti dell'organico di imprese che, in seguito ai provvedimenti ordinati dalle autorità per combattere la pandemia, hanno dovuto affrontare elevati costi fissi non coperti. I provvedimenti per i casi di rigore sono entrati in vigore nel mese di dicembre del 2020 a complemento di aiuti finanziari già adottati, quali ad esempio la copertura delle indennità per lavoro ridotto e delle indennità di perdita di guadagno legate al coronavirus. L'esecuzione dei provvedimenti per i casi di rigore spettava ai Cantoni, che avevano la facoltà di decidere se intendevano adottare misure nei rispettivi territori e come impostarle concretamente. Complessivamente sono state sostenute circa 35 000 imprese, prevalentemente con contributi a fondo perso, per un totale di circa 5,3 miliardi di franchi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha valutato la concezione e l'efficacia dei provvedimenti per i casi di rigore in relazione alla pandemia di COVID-19. A tal fine si è tra l'altro basato su un sondaggio condotto tra imprese dei settori maggiormente colpiti. Hanno partecipato al sondaggio oltre 2000 beneficiari e poco più di 700 imprese che non hanno ricevuto aiuti sotto forma di provvedimenti per i casi di rigore. Parallelamente, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha incaricato due studi privati di valutare l'esecuzione dei provvedimenti per i casi di rigore.

Dalla valutazione è emerso che i provvedimenti per i casi di rigore sono stati un importante strumento di sostegno per le imprese colpite. Ne risulta un quadro positivo riguardo all'efficacia, in particolare tenendo conto dei risultati del sondaggio. In merito all'efficienza dei provvedimenti per i casi di rigore, il CDF ha constatato due principali problematiche. In primo luogo, rispetto al fabbisogno, una parte delle prestazioni versate nell'ambito dei provvedimenti per i casi di rigore risulta troppo elevata, ovvero eccessiva. In secondo luogo, si può notare una certa disparità di trattamento tra settori così come tra imprese all'interno di un settore. Per affrontare al meglio un'eventuale situazione di emergenza in futuro, il CDF ha individuato una serie di insegnamenti che si possono trarre e che indicano nella concezione stessa dei provvedimenti la causa delle problematiche menzionate.

Bilancio dell'efficacia positivo dal punto di vista degli interessati

Secondo le aziende interpellate i provvedimenti per i casi di rigore hanno generalmente prodotto un impatto positivo. La maggioranza ha dichiarato che gli aiuti finanziari sono stati un'importante garanzia esistenziale per la propria impresa e si è espressa soddisfatta dell'entità del sostegno. Rispetto alle imprese che non hanno ottenuto aiuti, i beneficiari dei

provvedimenti per i casi di rigore erano colpiti in misura maggiore dalla pandemia, ciò che sottolinea la concentrazione mirata degli aiuti finanziari.

Quasi la metà degli aiuti finanziari è confluita nella gastronomia e nel settore alberghiero. Altri importi consistenti hanno riguardato aziende attive nel commercio all'ingrosso e al dettaglio così come operatori del settore dei viaggi.

Punti deboli nella concezione dell'accesso agli aiuti e del loro calcolo

L'approccio concettuale mirava alla compensazione dei costi fissi non coperti. Prendendo in esame i singoli casi, i provvedimenti per i casi di rigore non sempre corrispondevano pienamente al fabbisogno effettivo. Il grado di compensazione attraverso gli aiuti finanziari dei costi fissi non coperti ha variato a seconda della situazione di partenza e della struttura dei costi dell'impresa. Secondo il CDF, uno dei punti deboli dei provvedimenti per i casi di rigore è stata la concentrazione sulla cifra d'affari come base di calcolo per determinare l'ammontare degli aiuti. In tal modo sono state privilegiate imprese con un calo importante della cifra d'affari e che allo stesso tempo avevano costi fissi bassi. L'obiettivo vero e proprio dei provvedimenti per i casi di rigore, ovvero compensare i costi fissi non coperti, è stato considerato solo tardivamente.

Il CDF si esprime in maniera critica sull'accesso agevolato per le imprese che sono state chiuse su ordine delle autorità. In tal modo hanno infatti avuto accesso agli aiuti anche imprese che avevano sostenuto soltanto in minima parte o per nulla elevati costi fissi non coperti. Questo è stato il caso delle imprese che nonostante la chiusura hanno potuto realizzare una cifra d'affari simile a quella antecedente alla pandemia, ad esempio grazie a una crescita significativa di altri canali di vendita (invii online, servizio di asporto) o perché hanno dovuto cessare soltanto una parte dell'attività.

Insegnamenti per il futuro

Il CDF ha formulato una serie di insegnamenti per l'eventualità che in futuro si ripresenti la necessità di destinare alle imprese aiuti finanziari simili. Al centro di queste riflessioni vi sono l'impiego parsimonioso dei fondi (costi) e l'efficacia della misura. Gli obiettivi e la logica su cui basare l'efficacia degli aiuti finanziari devono innanzitutto essere orientati alle esigenze così come formulati e comunicati in modo chiaro. Secondariamente, nella scelta dei criteri per l'accesso alle prestazioni e in particolare per il calcolo della loro entità, occorre specificare in modo più dettagliato l'obiettivo dell'aiuto finanziario. Anche i limiti massimi devono essere fissati in funzione dello scopo degli aiuti. A tal fine non è necessario compensare integralmente i costi non coperti, dato che con l'aumento della copertura il rapporto tra costi e benefici rimane invariato. Infine, nelle basi legali deve esplicitamente essere prevista la possibilità di chiedere il rimborso per i casi in cui il sostegno concesso alle imprese risulta troppo elevato rispetto allo scopo perseguito dagli aiuti finanziari. Ciò si verifica ad esempio quando a causa dell'urgenza l'aiuto è concepito in un modo che a posteriori si rivela impreciso.

I provvedimenti per i casi di rigore consistevano in misure cantonali alle quali la Confederazione ha partecipato a determinate condizioni. In tal modo i Cantoni avevano sufficiente margine di manovra per definire la loro attuazione a livello locale. Mentre inizialmente era stata concordata una quota di finanziamento del 50 per cento a carico della Confederazione, alla fine per i contributi a fondo perso tale partecipazione ha raggiunto circa l'84 per cento. Se la quota fosse rimasta al 50 per cento, la Confederazione avrebbe risparmiato circa 1,75 miliardi di franchi. Il CDF ritiene che la combinazione tra l'esecuzione fortemente basata sul principio federale e l'elevata quota di finanziamento a carico della Confederazione sia svantaggiosa. Se

gran parte dell'onere finanziario è sostenuto dalla Confederazione, dal punto di vista concettuale vi è il rischio che i Cantoni impiegano i mezzi finanziari in modo poco efficiente. In considerazione di quanto precede, dovrebbero dunque essere definiti principi per la ripartizione dei costi tra Confederazione e Cantoni in vista del ripetersi di situazioni analoghe in futuro.

Testo originale in tedesco

Evaluation of the design and impact of COVID-19 hardship measures

State Secretariat for Economic Affairs

Key facts

The Confederation and the cantons introduced various measures in response to the economic impact of the COVID-19 pandemic. These included the COVID-19 hardship measures which were intended to prevent bankruptcies and job losses at businesses that were faced with high, uncovered, fixed costs as a result of the official measures to combat the pandemic. The hardship measures came into force in December 2020 and were a supplement to existing assistance, such as short-time working and COVID-19 loss of earnings compensation. The cantons were responsible for implementing the hardship measures. They decided whether to introduce measures on their territories and how to organise them. In total, around 35,000 businesses received support, mainly in the form of non-repayable contributions, totalling around CHF 5.3 billion.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the design and effectiveness of the hardship measures. The audit is also based on a survey of companies in the sectors most affected. More than 2,000 recipients and just over 700 businesses that did not receive hardship measures took part in this survey. At the same time, the implementation of hardship measures was audited by two private offices on behalf of the State Secretariat for Economic Affairs (SECO).

The audit concluded that the hardship measures provided important support to affected businesses and drew a positive conclusion regarding their effectiveness, based in particular on the survey results. The SFAO identified two main problem areas with regard to the efficiency of the hardship measures. Firstly, some of the hardship measures were too high or unnecessary in relation to the needs. Secondly, there was a certain degree of unequal treatment between sectors, but also between businesses within a given sector. The SFAO has identified various lessons to be learnt for a future exceptional situation, which address the conceptual causes of these problems.

Those affected saw a positive impact

The businesses surveyed generally believed that the hardship measures had a positive impact. The majority stated that the financial assistance was important for securing their own business' existence and were satisfied with the scope of the assistance. Recipients of hardship measures were also more affected by the pandemic compared to businesses that did not benefit from any such measures, which is an indication that the assistance was well focussed.

Almost half of the assistance went to the restaurant and hotel industries. Other significant shares of the hardship measures went to businesses in the wholesale and retail trade, and in the travel industry.

Conceptual weaknesses in access and calculations

The conceptual approach was aimed at covering uncovered fixed costs. When analysed on a case-by-case basis, the hardship measures met the needs present at the time to varying degrees. Depending on a business' initial situation and cost structure, the assistance offset their uncovered fixed costs to varying degrees. In the SFAO's view, one of the hardship measures' weaknesses is the focus on turnover when determining the amount to be received. This regulation favoured businesses with high turnover losses but low fixed costs. The real objective of the hardship measures, namely to cover uncovered fixed costs, only started to be given more weight after a certain time.

The SFAO takes a critical view of the easing of access for businesses that were closed by order of the authorities. As a result, companies that were hardly affected, or not affected at all, were also granted access. This was the case for companies that were able to achieve a comparable pre-COVID-19 turnover despite closure, for example due to a strong increase in other sales channels (e.g. online shipping, take-away) or if the closure only affected part of their business activities.

Various lessons for the future

The SFAO has compiled various lessons to be remembered should similar financial assistance be granted to companies in the future. These lessons focus on the economical use of funds (costs) and the effectiveness of the measures. Firstly, the objectives and the logic behind the financial assistance must be clearly formulated and communicated in a needs-orientated manner. Secondly, the objective behind any financial assistance must be more precisely reflected in the choice of access criteria and, in particular, for calculations. Maximum assistance levels must also be purpose-orientated. Full coverage of uncovered costs is not necessary, this is because the cost-benefit ratio stagnates as coverage increases. Thirdly, the legal framework must explicitly provide for the possibility of clawbacks in cases where the support provided to businesses is too high in view of the financial assistance's intended purpose. This is the case, for example, if the way in which the assistance has been designed proves to be inaccurate due to the urgency of the situation.

The hardship measures were cantonal measures in which the federal government participated under certain conditions. This gave the cantons leeway to implement the measures on a local level. While a federal funding share of 50% was initially negotiated, this ultimately came to around 84% for the non-repayable contributions. If the 50% funding share had been maintained, the federal government would have saved around CHF 1.75 billion. In the SFAO's view, the combination of strongly federalised implementation and a high proportion of federal funding is unfavourable. From a conceptual point of view, there is a risk that the cantons will not make efficient use of the financial resources if the majority of the costs are borne by the federal government. Against this background, principles for cost sharing between the Confederation and the cantons should therefore be defined for the future.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Wirtschaft und der Eidgenössischen Finanzverwaltung

Le SECO et l’AFF remercient le CDF pour la remise du rapport d’évaluation dont ils ont pris connaissance avec grand intérêt.

Tout d’abord, le SECO et l’AFF tiennent à souligner la qualité de l’évaluation du CDF, tant au niveau de sa structure que de sa clarté. En effet, elle permet de bien comprendre les défis qui ont dû être relevés, en particulier lors de la conception, tout en proposant des enseignements pertinents pour d’éventuelles situations futures similaires. L’enquête auprès des entreprises a par ailleurs été une tâche conséquente qui apporte également une plus-value importante aux résultats. Ils saluent tout particulièrement l’approche large choisie par le CDF qui ne se limite pas aux questions de trésorerie mais accorde un poids important au contexte politique et à la marge de manœuvre accordée par le Parlement aux cantons. Enfin, plus globalement, le bilan d’impact positif du point de vue des personnes concernées est un élément réjouissant.

Concernant les évaluations et enseignements formulés par le CDF aux chapitres 3 et 4 (et repris au chapitre 5) de son rapport, le SECO et l’AFF prennent position, comme suit :

3.1 : Les objectifs des aides cas de rigueur ne sont pas assez clairement définis

Evaluation

Le SECO et l’AFF comprennent les explications données par le CDF et rejoignent son évaluation sur le fait qu’il y ait pu y avoir une compréhension différente de l’objectif selon les intérêts des différentes parties prenantes. L’évolution dans le temps pourrait ici encore être abordée. En effet, au début, il était clair pour tout le monde que la priorité était de mettre en place un soutien orienté vers les besoins, comme cela ressort du titre de l’article de loi et des ordonnances d’exécution. Mais au fur et à mesure que la pandémie progressait, de plus en plus d’entreprises pouvaient être soutenues, notamment suite à l’introduction de la dérogation en faveur des entreprises fermées par les autorités, si bien que certains acteurs, notamment des groupes d’intérêts, ont interprété cette aide comme un droit à une indemnisation liée à la pandémie. Par contre, le SECO et l’AFF ont, de leur côté, toujours indiqué qu’il s’agissait d’un soutien à l’économie complémentaire aux aides existantes visant, à certaines conditions, les entreprises ayant eu des coûts fixes non couverts élevés suite aux mesures prises par les autorités.

Enseignement 1

Le SECO et l’AFF se rallient à cet enseignement concernant la nécessité de mieux définir l’objectif des aides lors d’une possible future crise.

3.2 : Pertes de chiffre d’affaires et coûts fixes non couverts comme principaux critères compréhensibles pour les personnes concernées, mais imprécis

Evaluation

Comme mentionné ci-dessus, le SECO et l’AFF partagent l’enseignement 1 du CDF au sujet de l’objectif des aides qui devrait être décrit de manière plus claire. Si, sur le fond, le souhait d’une conception plus précise dans certains critères de calcul est par conséquent compréhensible, sur la forme et dans la pratique, il demeure difficile de définir quelle aurait été la solution idéale, à savoir une solution tant suffisamment précise que suffisamment rapide à

mettre en œuvre pour répondre à la situation d'urgence. En ce sens, une délimitation généralisée des coûts (fixes) non couverts demeure un exercice compliqué.

Enseignement 2

Le SECO et l'AFF peuvent souscrire au fait qu'il existe encore un potentiel d'améliorations dans la définition de certains critères d'octroi. Ils tiennent cependant à souligner que malgré l'urgence dans laquelle les ordonnances cas de rigueur ont été conçues et aussi adaptées, celles-ci ont, de manière générale, fait leurs preuves grâce à la fixation d'un grand nombre de conditions pertinentes, notamment en termes d'éligibilité et de calcul.

3.3 : Accès aux aides cas de rigueur trop généreux pour les entreprises fermées par les autorités, indépendamment du fait qu'elles soient concernées ou non

Evaluation

Le SECO et l'AFF sont d'accord que l'accès simplifié pour les entreprises fermées sur décision des autorités pendant 40 jours a ouvert un nouvel accès au système en ne suivant pas la même logique. Dans un contexte comparable, le Parlement devra évaluer si ouvrir une telle « deuxième porte » est judicieux. Il s'agira de trouver un équilibre entre une évaluation aussi efficace que possible, un dépôt et un traitement des demandes rapides et simples ainsi que d'éviter de mauvaises incitations.

3.4 : Grande marge de manœuvre pour l'exécution cantonale en matière de calcul

Evaluation

Le CDF tire l'enseignement que les plafonds des aides doivent être fixés encore plus clairement par rapport aux coûts non couverts. Comme au point 3.2, le SECO et l'AFF soulignent encore une fois qu'une orientation sur les coûts (fixes) se serait très probablement faite au détriment d'une mise en œuvre suffisamment rapide par les cantons. Les coûts auraient d'abord dû être définis, puis, pour chaque cas, être relevés et calculés, avec sans doute une application généralisée difficile au regard des particularités des différents domaines d'activité et structures des entreprises. Force est de penser que le soutien serait alors arrivé trop tard.

Enseignement 3

Le SECO et l'AFF partagent cet avis tout en relevant qu'un système de calcul trop complexe irait à l'encontre de l'objectif principal d'un instrument de soutien d'urgence : aider rapidement les nombreuses entreprises mises en difficulté par une crise extraordinaire.

3.5 : Part de financement trop élevée de la Confédération pour une exécution fortement fédérale

Evaluation

L'analyse faite par rapport à la clé de répartition du financement entre les cantons et la Confédération est pertinente.

Enseignement 4

Le SECO et l'AFF partagent cet enseignement.

3.6 : La récupération des aides cas de rigueur trop élevées n'est pas clairement définie

Evaluation

Le CDF propose de mieux ancrer la possibilité de corrections dès le début de la conception. Le défi dans une formulation explicite de ces critères est que, d'une part, la mise en œuvre est marquée par des directives cantonales et que, d'autre part, il est difficile d'anticiper l'ensemble des cas de figure possibles déjà lors de la phase de conception, ce d'autant que la situation de crise ne cesse d'évoluer.

Enseignement 5

Sur le fond, le SECO et l'AFF partagent cet enseignement. Dans la pratique, en cas de nouvelle crise, il restera à analyser dans quelle mesure cela est réalisable au regard des incertitudes liées à la situation.

3.7 : Complexité croissante de la conception en raison des « solutions spéciales ».

Evaluation

Le SECO et l'AFF peuvent souscrire à cette évaluation visant à limiter les « solutions spéciales », en particulier concernant la remarque sur l'article relatif aux forains ajouté par le Parlement. Dans la pratique, en cas de nouvelle crise, il restera à analyser dans quelle mesure cela est réalisable au regard des incertitudes liées à la situation et aux décisions politiques prises.

Chapitre 4 : Effets des aides cas de rigueur

Les évaluations des sous-chapitres 4.1, 4.2 et 4.3 n'amènent pas de remarques complémentaires de la part du SECO et de l'AFF.

Stellungnahmen werden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Um auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zu reagieren, haben Bund und Kantone umfangreiche Finanzhilfen gewährt, um Unternehmen zu unterstützen. Dazu gehörten insbesondere eine Erweiterung der Kurzarbeitsentschädigung (KAE), Überbrückungskredite in Form von Solidarbürgschaften (ÜBK) und die Corona-Erwerbsausfallentschädigung für Selbständigerwerbende (CEE). Daneben wurden branchenspezifische Hilfspakete aufgelegt.

Mit Blick auf die Winterperiode 2020/21 und dem damit verbundenen Risiko erneuter Betriebsschliessungen in bestimmten Branchen hat das Parlament in Artikel 12 des Covid-19-Gesetzes die Gesetzesgrundlage für die Beteiligung des Bundes an kantonalen Unterstützungsmassnahmen für Härtefälle geschaffen (Covid-19-Härtefallmassnahmen, HFM). Die HFM waren im Hilfsdispositiv des Bundes «als letztes Auffangnetz»¹ vorgesehen und sollten nicht branchenspezifische Hilfsprogramme entlasten.

Die Entscheidung, ein HFM-Programm aufzulegen sowie dessen Ausgestaltung und Abwicklung lag bei den Kantonen. Im Covid-19-Gesetz und in den darunterfallenden Härtefallverordnungen wurde definiert, unter welchen Voraussetzungen sich der Bund an kantonalen HFM-Programmen beteiligt. Die Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie (Covid-19-Härtefallverordnung 2020, HFMV 20) vom 25. November 2020 trat am 1. Dezember 2020 in Kraft, die Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22) am 2. Februar 2022.

Der Bundesrat hatte einen Bericht über die Unterstützung von Unternehmen im Rahmen der Härtefallmassnahmen in seine Ziele für das Jahr 2023 aufgenommen. In Absprache mit dem SECO entschied die Direktion der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) im Januar 2023, eine Evaluation der HFM in ihr Jahresprogramm aufzunehmen, da es sich um bedeutende finanzielle Beträge von über 5 Milliarden Franken handelt und die EFK bereits über Know-how der verschiedenen Covid-19-Finanzhilfen zur Unterstützung der Schweizer Wirtschaft verfügte.² Die umfangreichen Covid-19-Finanzhilfen des Bundes sind auch Gegenstand weiterer Evaluationen. So sind die Kurzarbeitsentschädigungen (KAE) Teil des Prüfprogramms 2023 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK).

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Evaluation der EFK fokussiert sich auf die Konzeption und Wirkung der HFM. Parallel dazu lässt das SECO eine Evaluation des Vollzugs der HFM durchführen (Vollzugevaluation Ecoplan/Interface). Beide Evaluationen werden in einen Bericht des Bundesrates zu den HFM zuhanden des Parlamentes einfließen, wie es in den Zielen des Bundesrates für das Jahr 2023 vorgesehen ist. Dieser Bericht wird durch das SECO (Ressort Regional- und Raumordnungspolitik) ausgearbeitet.

¹ Botschaft zu Änderungen des Covid-19-Gesetzes und des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes vom 18. November 2020.

² Vgl. z. B. EFK Bericht 21402 «Corona-Erwerbsersatz für Selbständigerwerbende», CEE

Ziel der Evaluation der EFK ist es erstens, eine Beurteilung der Konzeption und der Wirkungen der HFM vorzunehmen. Zweitens sollen aus dieser Beurteilung Lehren für allfällige finanzielle Hilfen in künftigen Ausnahmesituationen gezogen werden.

Die Evaluation konzentriert sich auf die folgenden Fragestellungen:

1. War die Konzeption der HFM auf Bundesebene zweckmässig?
2. Erzielten die HFM für die unterstützten Unternehmen die erwarteten Wirkungen?

In Bezug auf die Wirkungen der HFM sind zum Zeitpunkt der Publikation dieser Evaluation Einschränkungen bezüglich der Aussagekraft zu berücksichtigen, etwa in Bezug auf die längerfristigen Auswirkungen auf die Unternehmen und insbesondere auf die Wirtschaft als Ganzes. Zudem werden verschiedene Kontrollaktivitäten (z. B. Stichprobenkontrollen bei Unternehmen) noch über den Zeitraum der Evaluation hinaus weitergeführt.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Evaluation wurde in der Zeit vom April bis August 2023 durchgeführt. Dies nach einer Vorbereitungsphase, die sich über den Zeitraum Februar–März 2023 erstreckte. Die Evaluation zeigt die Situation zum Zeitpunkt Mitte 2023. Die Evaluation wurde gemäss den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL)³ durchgeführt und folgt den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions⁴.

Das Projektteam setzte sich aus Marius Féraud (Projektleitung) und Mathias Rickli, Roger Lanicca und Andrea Häuptli zusammen. Die Federführung hatte Emmanuel Sangra inne. Die Evaluation wurde in methodischen Modulen umgesetzt, die in Anhang 3 beschrieben sind; darunter eine repräsentative Umfrage bei Bezüglern von HFM sowie bei Unternehmen, die keine HFM bezogen, durchgeführt im Auftrag der EFK vom Umfrageinstitut gfs.bern.

Die Evaluation der EFK und die Vollzugevaluation Ecoplan/Interface wurden von einer Begleitgruppe unterstützt. Deren Leitung erfolgte durch das SECO. Darin vertreten waren das SECO und die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) als zuständige Bundesämter, vier Kantone (Aargau, Genf, Schwyz, Zürich) sowie Wirtschaftsverbände (Gastrosuisse, Hotellerie-suisse).

Die EFK hat mündlich die Ergebnisse der Evaluation mit dem SECO am 31. August 2023 und mit der EFV am 4. September 2023 besprochen. Eine Besprechung des Berichtsentwurfs mit der Begleitgruppe fand am 10. Oktober 2023 statt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom SECO und der EFV umfassend und zukünftig erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

³ SEVAL-Standards

⁴ https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_de_2019.pdf

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 11. Oktober 2023 statt. Teilgenommen haben seitens des SECO die Leiterin des Ressorts Regional- und Raumordnungspolitik und der wissenschaftliche Mitarbeiter für die Umsetzung der Härtefallmassnahmen; seitens der EFK der Leiter des Fachbereichs Evaluationen, der Projektleiter und ein Mitglied des Evaluationsteams.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Die Covid-19-Härtefallmassnahmen und ihre Bezüger

Bedingungen des Bundes für eine Kostenbeteiligung an den HFM-Programmen der Kantone

Die HFM sind ausgeprägt föderal ausgestaltet. Die Kantone entscheiden, ob sie Massnahmen ergreifen, und in welcher Form sie diese ausgestalten. Damit können sie den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vor Ort Rechnung tragen.

Sämtliche Kantone haben ein HFM-Programm konzipiert, teilweise hatten sie bereits vor der Einführung der Härtefallregelung im Covid-19-Gesetz ähnliche Massnahmen ergriffen. Der Bund seinerseits hat für seine Kostenbeteiligung gemäss der HMFV 20 folgende Vorgaben gemacht, die Unternehmen erfüllen mussten:

- Jahresumsatz von mindestens 50 000 Franken im Durchschnitt der Vor-Corona-Jahre 2018 und 2019
- überwiegend in der Schweiz anfallende Lohnkosten
- eine Umsatzeinbusse von mehr als 40 Prozent im Vergleich mit dem Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019; für behördlich geschlossene Unternehmen entfiel die Anspruchsvoraussetzung
- das Vorhandensein von erheblichen ungedeckten Fixkosten
- Anforderungen an die Vermögens- und Kapitalsituation, insbesondere musste ein Unternehmen nachweisen, dass es profitabel oder überlebensfähig war.

Bezugsberechtigt waren auch jene Unternehmen, die bereits KAE, CEE oder ÜBK bezogen haben. Allerdings waren bereits gedeckte Lohnkosten zu berücksichtigen. Ausgeschlossen vom Bezug von HFM waren grundsätzlich Unternehmen, die bereits durch branchenspezifische Finanzhilfen, etwa in den Bereichen Sport, Kultur, öffentlicher Verkehr oder Medien, unterstützt wurden. Mit Mitteln aus der so genannten Bundesratsreserve hatten die Kantone allerdings die Möglichkeit, zusätzliche Mittel an bereits unterstützte Firmen auszurichten, so auch an solche, die bereits eine branchenspezifische Hilfe erhalten hatten.

Ab April 2021 wurde insbesondere für die Bemessung der Beiträge zwischen grosse Unternehmen (Jahresumsatz > 5 Millionen Franken) und Unternehmen unterhalb der Schwelle von 5 Millionen Franken unterschieden. In Kapitel 3 wird näher auf die verschiedenen Zugangskriterien und die Bemessung der Härtefallhilfen eingegangen.

Viele kleine und wenig grosse HFM-Bezüger

Die HFM wurden in unterschiedlicher Form gewährt werden: als Darlehen, Bürgschaften, Garantien oder als À-fonds-perdu-Beiträge.

Der Finanzrahmen der HFM erhöhte sich im Laufe der Zeit von ursprünglich geplanten 200 Millionen auf 11,1 Milliarden Franken⁵. Tabelle 1 zeigt die per Mitte 2023 effektiv ausbezahlt bzw. gesprochenen Finanzhilfen im Rahmen der HFM an 35 211 Bezüger im Umfang von insgesamt 5,3 Milliarden Franken.

⁵ 10 Milliarden Franken im Rahmen der HFMV 20 und 1,1 Milliarden Franken im Rahmen der HFMV 22.

Finanzierungsinstrument		Anzahl unterstützter Unternehmen	Total in CHF (Beiträge Bund und Kantone)
Ausbezahlte À-fonds-perdu-Beiträge	HFMV 20	35 211	4 708 Mio.
	Bundesratsreserve HFMV 20		215 Mio.
	HFMV 22		187 Mio.
Gesprochene Darlehen / Bürgschaften / Garantien	HFMV 20		220 Mio.

Tabelle 1: Von den Kantonen zwischen dem 01.03.2020 und dem 31.12.2022 ausbezahlte bzw. gesprochene Härtefallunterstützungen gemäss HFMV 2020 und 2022, Datenstand: 30.06.2023 (Quelle: easy.gov)

Der Bundesanteil an den *effektiv ausbezahlten* Mittel belief sich per Ende September 2023 auf knapp 4,3 Milliarden Franken von insgesamt effektiv ausbezahlten 5,1 Milliarden Franken (À-fonds-perdu-Beiträge und Verluste auf Darlehen, Bürgschaften und Garantien). Dies entspricht einem Anteil von rund 84 Prozent.

Abbildung 1 zeigt die Verteilung der HFM-Bezüger und der À-fonds-perdu-Beiträge unterteilt nach den Referenzumsätzen der Unternehmen, die für die Bemessung der HFM massgebend waren. Kleine Unternehmen machen einen grossen Teil der Bezüger aus: Bei mehr als der Hälfte der Unternehmen ist der Umsatz kleiner als 500 000 Franken, bei drei Vierteln liegt er unter einer Million Franken. Demgegenüber erhielten grosse Unternehmen mit mehr als 5 Millionen Umsatz, die nur knapp 5 Prozent der Bezüger ausmachen, fast die Hälfte der HFM-Leistungen. Die maximale HFM-Hilfe für ein Unternehmen (À-fonds-perdu-Beiträge) betrug 15 Millionen Franken unter der HFMV 20. Aufgrund der Bundesratsreserve, für die keine Obergrenze bestand, konnte es in Einzelfällen zu deutlich höheren Leistungen kommen (Maximum gegen 40 Millionen Franken). Die tiefsten Beträge betragen wenige 100 Franken.

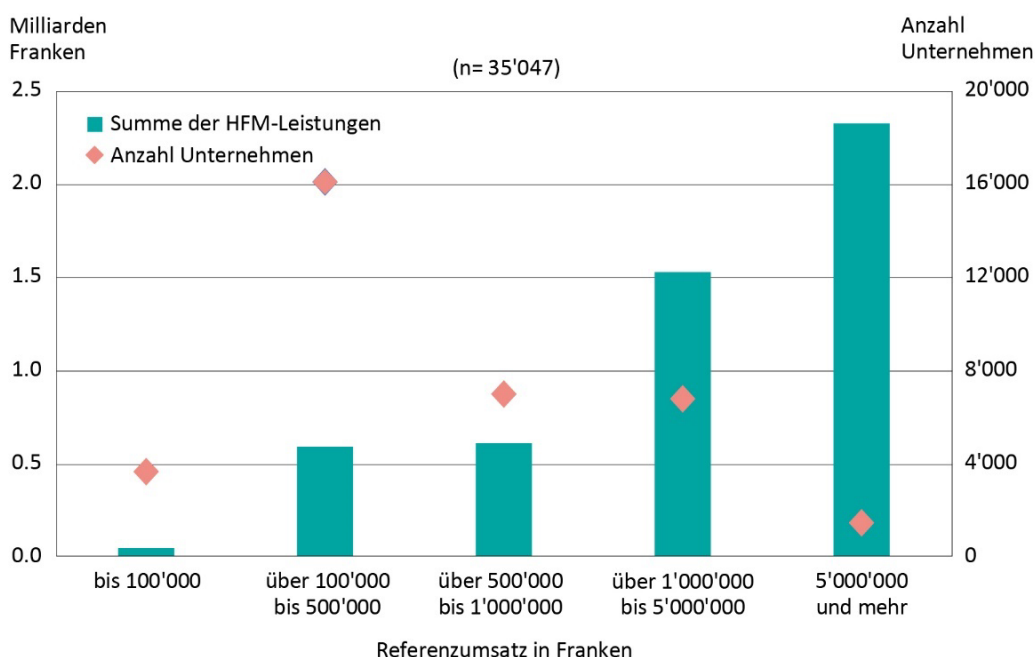


Abbildung 1: Verteilung der HFM-Leistungen nach selbstdeklariertem Referenzumsatz der Unternehmen (Quelle: hafrep. Auswertung: EFK)

Abbildung 2 zeigt die Verteilung von Bezü gern und À-fonds-perdu-Beiträgen nach Branchen. Die Gastronomie liegt sowohl was die Anzahl an unterstützten Unternehmen (etwas mehr als 40 Prozent) als auch die Summe der ausgerichteten À-fonds-perdu-Beiträ ge an geht (etwas mehr als 30 Prozent) an der Spitze. Bei den ausbezahlten Mitteln folgen die Hotellerie und der Detailhandel. Bei der Anzahl unterstützter Unternehmen liegt der Detailhandel an zweiter Stelle. Dies zeigt, dass je nach Branche die durchschnittliche Höhe der Bezü ge pro Unternehmen variiert.

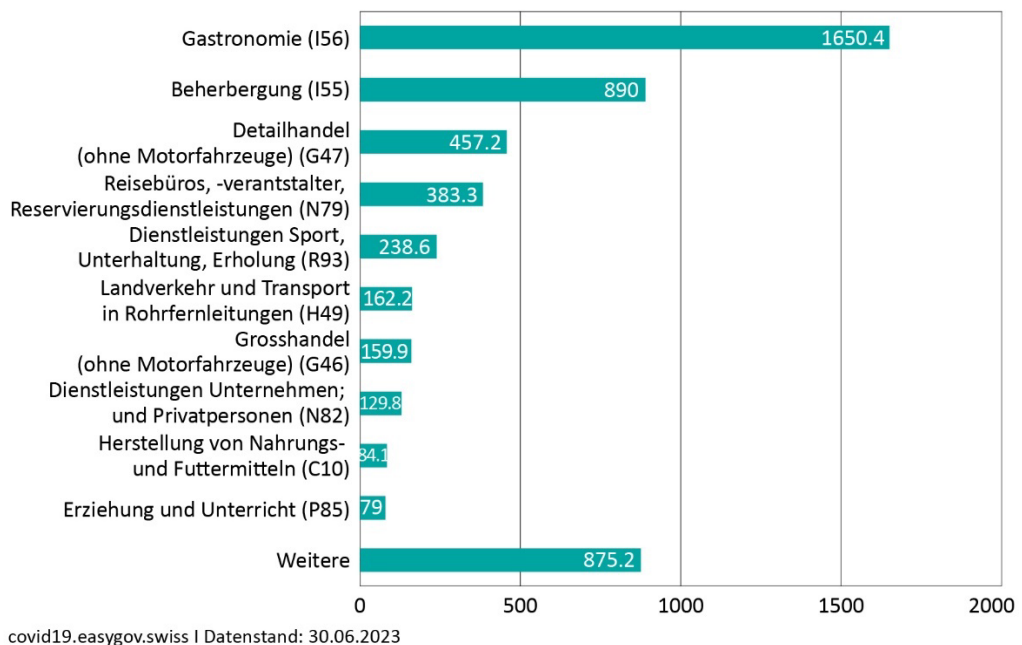
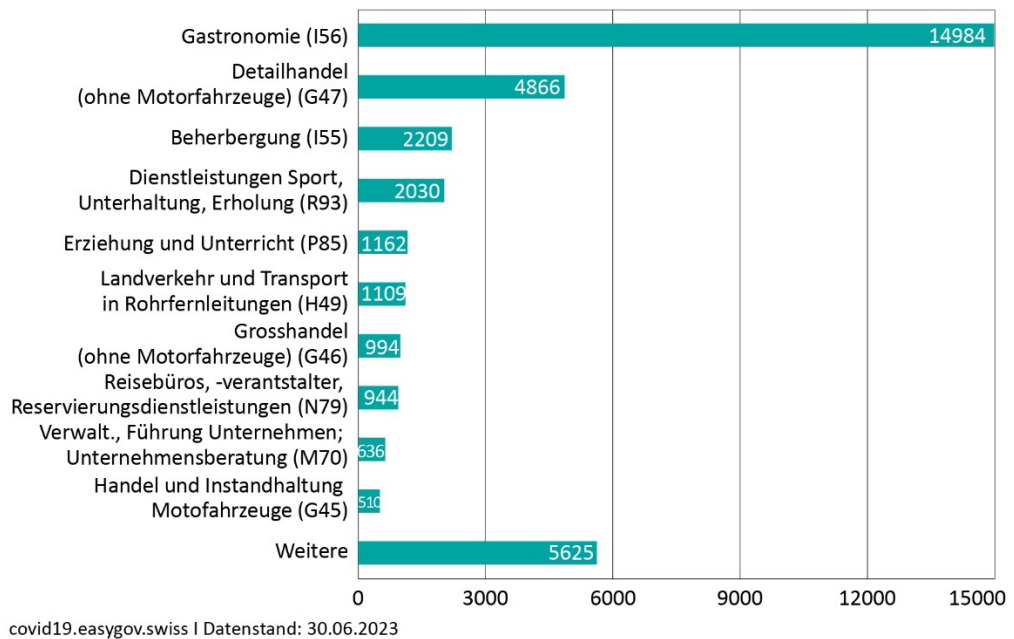


Abbildung 2: Anzahl unterstützte Unternehmen und ausbezahlte À-fonds-perdu-Beiträ ge in Mio. Franken nach Branchen, Stand: 30.06.2023 (Quelle: SECO covid19.easygov.swiss)

3 Konzeption der Covid-19-Härtefallmassnahmen

3.1 Zielsetzungen der HFM zu wenig klar definiert

Die Covid-19-Härtefallmassnahmen (HFM) zielten auf volkswirtschaftlicher Ebene darauf ab, die Kantone dabei zu helfen, «wichtige und zukunftssträchtige Unternehmen zu unterstützen, die stark unter den Folgen der Covid-19-Epidemie leiden».⁶ Gemäss den Erläuterungen zur HFMV 20 sollen die staatlich finanzierten HFM die Existenz von Schweizer Unternehmen und den Erhalt von Arbeitsplätzen sichern. Dabei sollten die HFM explizit keine Unternehmen unterstützen, die unabhängig von der Covid-19-Pandemie nicht überlebensfähig gewesen wären.

Bei den Beteiligten sind zwei verschiedene Sichtweisen über die Zielsetzungen der HFM entstanden; ein Umstand, der bei der Einführung und Ausgestaltung des Instruments offenbar nicht oder zu spät erkannt wurde. Den Sichtweisen liegen unterschiedliche Ansprüche an die HFM zugrunde, die sich vereinfacht wie folgt beschreiben lassen:

1. *Bedarfsorientierte Unterstützung von wirtschaftlich betroffenen Unternehmen:* Behördliche Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie haben dazu geführt, dass Unternehmen wirtschaftliche Einbussen erleiden und dadurch ungedeckte Fixkosten (Miete, Versicherungen, Leasing etc.) tragen müssen. Dies führt dazu, dass sie in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten und ein Konkursrisiko besteht. Mit der finanziellen Unterstützung der HFM soll die Existenz der Unternehmen und damit verbunden Arbeitsplätze gesichert werden.
2. *HFM als Entschädigung für staatliche Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit – unabhängig von der wirtschaftlichen Notwendigkeit:* Infolge der behördlichen Massnahmen konnten Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit nicht mehr wie bisher ausüben. Dieser Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit muss nicht existenzbedrohend sein. Mit den HFM sollen diese Unternehmen entschädigt werden, und zwar aus Gründen der Wettbewerbsneutralität, unabhängig davon, ob ein Bedarf hinsichtlich der Überlebensfähigkeit eines Unternehmens besteht.

Die beiden Sichtweisen führen zu unterschiedlichen Beurteilungen von konzeptionellen Aspekten der HFM. Die bedingte Gewinnbeteiligung beispielsweise (vgl. Kapitel 3.6) ist mit der zweiten Perspektive wenig kohärent, während sie aus einer Sichtweise, die sich am Bedarf orientiert, Sinn ergibt. Die Beurteilung fällt unterschiedlich aus bei der Frage, inwiefern die HFM Wettbewerbsneutralität sicherstellen. Auch sehen die Befragten zum Teil in der Bedarfsorientierung das Risiko, die unternehmerische Tätigkeit zu verringern, wenn die Unternehmen einen Teil der erhaltenen Unterstützung zurückzahlen müssen oder wenn die ungedeckten Kosten durch die Finanzhilfe vollständig gedeckt werden.

Die erste Sichtweise wird von den involvierten Bundesstellen (EFV, SECO) eingenommen. Die Umfrage bei den Kantonen und die Interviews mit Wirtschaftsverbänden zeigen jedoch, dass bei diesen Akteuren teilweise die zweite Perspektive auf die Zielsetzung der HFM vertreten wird. Diese Sichtweise hat gemäss Einschätzungen von Befragten mit der Einführung der gelockerten Anspruchsvoraussetzungen für behördlich geschlossene Unternehmen im Laufe der Pandemie an Bedeutung gewonnen.

⁶ Botschaft zu Änderungen des Covid-19-Gesetzes und des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes vom 18. November 2020, S. 8838.

Beurteilung

Die Zielsetzungen und die Wirkungslogik der HFM waren zu wenig eindeutig und transparent definiert. Dies führte dazu, dass unterschiedliche Erwartungen an die Funktionsweise der HFM entstanden. Gerade aufgrund des stark föderalen Vollzugs wäre eine klare Zielsetzung auch im Sinne einer Richtschnur für die Vollzugsinstanzen wichtig gewesen.

Die Analyse der konzeptionellen, insbesondere der rechtlichen Grundlagen und der Begleittexte (Botschaften, Erläuterungen) führt zum Schluss, dass den HFM die erste Sichtweise, d. h. eine bedarfsorientierte Unterstützung, zugrunde liegt. Im Hinblick auf eine sparsame Verwendung von Steuergeldern ist dies begrüssenswert. Dies steht zudem im Einklang mit den besonderen Grundsätzen in Art. 7 des Subventionsgesetzes.

Lehre 1: Die Zielsetzungen von finanziellen Nothilfen und deren Wirkungslogik sollen explizit und klar in den konzeptionellen Grundlagen formuliert sein und an alle Beteiligten kommuniziert werden. Dabei ist die Unterstützung bedarfsorientiert auszurichten. Es gilt den Grundsatz des sparsamen Mitteleinsatzes einzuhalten.

3.2 Umsatzeinbussen und ungedeckte Fixkosten als Hauptkriterien für Betroffene nachvollziehbar, aber unpräzise

Als Zugangskriterium zu HFM-Leistungen wurde in Art. 12 des Covid-19-Gesetzes eine Umsatzeinbusse von mindestens 40 Prozent gegenüber dem Umsatz in den Jahren vor der Pandemie festgelegt. Dabei musste die Umsatzeinbusse in direktem oder indirektem Zusammenhang mit den behördlich angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie stehen. Zudem mussten Unternehmen ungedeckte Fixkosten geltend machen können: Diese Anforderung wurde ebenfalls durch das Parlament ins Covid-19-Gesetz aufgenommen (Art. 12 Abs. 1^{bis}, Version vom 19.12.2020). Die Konkretisierung dieser Gesetzesbestimmung findet sich in Art. 5a HFMV 20: «Das Unternehmen hat gegenüber dem Kanton bestätigt, dass aus dem Umsatzrückgang erhebliche ungedeckte Fixkosten resultieren.»

Hintergrund für die Berücksichtigung der nicht gedeckten Fixkosten war, dass die Lohnkosten bei vielen Unternehmen bereits durch die KAE oder die CEE abgedeckt waren. Bei Unternehmen mit hohem Lohnkostenanteil entstanden trotz eines Umsatzrückgangs dank anderer Covid-19-Finanzhilfen keine erheblichen ungedeckten Kosten und sie sollten damit nicht als Härtefall gelten. Darin kommt der nachgeordnete Charakter der HFM gegenüber anderen Covid-19-bezogenen Finanzhilfen zum Ausdruck (vgl. Abschnitt 2.1).

Die Benutzung beider Kriterien «Umsatzeinbusse» und «ungedeckte Fixkosten» weisen unterschiedliche Vor- und Nachteile auf. Die Umsatzeinbusse ist über alle Kategorien von Unternehmen hinweg vergleichsweise gut zu definieren. Für ein bestimmtes Unternehmen entspricht eine höhere Umsatzeinbusse bei ansonsten gleichen Bedingungen einer höheren Betroffenheit im Sinne einer stärkeren Belastung durch ungedeckte Fixkosten. Die Umsatzeinbusse trägt allerdings den unterschiedlichen Kostenstrukturen (Anteile von Lohnkosten, übrigen Fixkosten und variablen Kosten) und Gewinnmargen von Unternehmen ungenügend Rechnung. Auch sind dadurch bereits bezogene Covid-19-bezogene Finanzhilfen nicht erfasst.⁷ Der Umfang der ungedeckten Fixkosten ist näher an der bedarfsorientierten

⁷ Beispielsweise werden Kurzarbeitsentschädigungen in der Buchführung vielfach als Minderung des Personalaufwands dargestellt. Sie sind damit nicht im Umsatz ersichtlich (Expertsuisse, Ausgewählte Fragen und Antworten zum OR-Rechnungsreglement. Stand: 15.12.2022, S. 118 f.).

Zielsetzung der HFM (vgl. Abschnitt 3.1). Gleichzeitig lässt die Formulierung in den rechtlichen Grundlagen einen sehr grossen Spielraum für den Vollzug zu, was genau damit gemeint ist (welche Kosten und wie hoch die ungedeckten Kosten sein müssen).

Abbildung 3 stellt das Zusammenwirken der beiden Kriterien «Umsatzeinbusse» und «ungeddeckte Fixkosten» für den Zugang zu den HFM dar. Demnach weist die Konzeption die Schwäche auf, dass Unternehmen auch bei vorhandener Betroffenheit keinen Zugang zu HFM haben, weil sie die erforderliche Umsatzeinbusse von 40 Prozent nicht erreichen (rotes Feld oben rechts). Die Kantone haben hier grundsätzlich die Möglichkeit, Unternehmen mit eigenen finanziellen Mitteln ausserhalb der HFM (gemäss dem Covid-19-Gesetz und den HFM zu unterstützen. Gemäss der Umfrage bei den Nicht-Bezügern von HFM gab es einen Anteil im tiefen Prozentbereich von Unternehmen, die in diese Gruppe fallen dürften.⁸ Gleichzeitig besteht aufgrund des grossen Spielraums das Risiko, dass Unternehmen mit nur geringen ungedeckten Fixkosten trotzdem Zugang zu den HFM erhalten, wenn im Vollzug nur die Umsatzeinbusse berücksichtigt wird (rotes Feld unten links).

		Umsatzeinbusse (Art. 5 HFMV 20)	
		>40 %	<40 %
Umfang an ungedeckten Fixkosten (Art. 5a HFMV 20)	erheblich	Zugang aufgrund hoher Betroffenheit	Kein Zugang, trotz erheblicher ungedeckter Fixkosten (<i>konzeptionelle Schwäche</i>)
	gering	Zugang, trotz geringen ungedeckten Fixkosten (<i>Vollzugsrisiko</i>)	Kein Zugang aufgrund tiefer Betroffenheit

Abbildung 3: Zusammenwirken der Kriterien Umsatzeinbusse und Umfang an ungedeckten Fixkosten (Darstellung: EFK)

Diskutierte Alternativen zum gewählten Ansatz

Mit der HFMV 22 wurde definiert, dass die Härtefallhilfen höchstens die ungedeckten, unvermeidbaren Kosten decken, um Übererschädigungen⁹ zu vermeiden. Diese Höchstgrenze lässt sich wie folgt berechnen:

$$\text{Ungedeckte Kosten} = \text{Gesamtkosten} - \text{Umsatz} - \text{erhaltene Finanzhilfen (KAE, CEE etc.)}$$

Alternative 1: Ungedeckte Kosten, beispielsweise gemessen als Anteil am Umsatz, würden eine präzisere Anzeige für die wirtschaftliche Betroffenheit liefern, bei einer gleichzeitig aufwendigeren Konzeption und Umsetzung. Im Parlament gab es eine Diskussion, die ungedeckten Kosten präziser beim Zugang zu berücksichtigen. Für diese Position fand sich allerdings keine Mehrheit. Bei den Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 5 Millionen Franken kam diese Sichtweise bei der Bemessung mit pauschalen Fixkostenanteilen ab April 2021 zur Anwendung.

⁸ Der Anteil Unternehmen, die Härtefallhilfen beantragt haben, bei denen sämtliche Anträge abgelehnt worden sind, beträgt 8 Prozent (Befragung der Nicht-Bezüger, Umfrage gfs.bern). Von diesen gaben wiederum 30 Prozent an, dass eine zu geringe Umsatzeinbusse der Grund für die Ablehnungen gewesen war.

⁹ Unter dem Begriff Übererschädigung versteht die EFK HFM-Leistungen, die höher ausfallen als die effektiv ungedeckten (Fix-)Kosten. Dabei muss es sich nicht um rechtliches Problem (Verstoss gegen die HFMV) handeln. Übererschädigungen sind unerwünscht aus Sicht der Wirtschaftlichkeit einer Finanzhilfe.

Alternative 2: Eine andere Variante hätte darin bestanden, bei der Umsatzeinbusse die ausgerichteten Covid-19-bezogenen Finanzhilfen zusätzlich zum noch erzielten Umsatz zu berücksichtigen. Ein solcher Ansatz wurde zu den Erläuterungen zur HFMV 20 erwähnt, eine entsprechende Anpassung der Umsatzdefinition dann den Kantonen überlassen.¹⁰ Dies hätte einer Einnahmensicht entsprochen und dem Umstand Rechnung getragen, dass ein Teil der Kosten durch bereits ausgerichtete Finanzhilfen gedeckt ist. Auf Bundesebene wären dadurch zusätzliche konzeptionelle Entscheidungen erforderlich gewesen (Festlegung der zu berücksichtigenden Hilfen, z. B. Verhältnis der HFM zu Versicherungsleistungen oder Mieterlassen von Privaten; Umgang mit der Tatsache, dass die KAE nur 80 Prozent der Lohnkosten entschädigt). Zu beachten ist, dass auch in dieser Variante Schwächen der Umsatzeinbusse als Indikator für die wirtschaftliche Betroffenheit enthalten sind, etwa unterschiedliche Gewinnmargen oder der Umfang der variablen Kosten.

Beurteilung

Die Kombination der vergleichsweise gut messbaren Umsatzeinbusse mit der Anforderung erheblicher ungedeckter Fixkosten ist grundsätzlich sinnvoll. Die rasche Einführung der Fixkosten-Komponente in die HFMV 20 war notwendig, weil die Umsatzeinbusse die Betroffenheit nicht zuverlässig abbildet. Allerdings war die Regelung in der Verordnung so formuliert, dass die eigentliche Zielgrösse, d. h. die ungedeckten Fixkosten, beim Zugang und insbesondere bei der Bemessung zu wenig berücksichtigt wurde. Eine genauere Definition hätte zu einer grösseren Gleichbehandlung der Unternehmen und zu Einsparungen führen können.

Lehre 2: Der eigentliche Zweck der Finanzhilfe – bei den HFM ist es die Sicherung der Existenz von Unternehmen durch einen Beitrag an die nicht gedeckten (Fix-)Kosten – muss in den Kriterien für den Zugang und insbesondere für die Bemessung der Hilfe zum Ausdruck kommen. Verstärkte Anforderungen in Bezug auf die Präzision bestehen darüber hinaus bei grossen finanziellen Beträgen und Ausnahmeregelungen.

3.3 Zugang zu HFM für behördlich geschlossene Unternehmen unabhängig der Betroffenheit zu grosszügig

Für Unternehmen, die ihren Betrieb aufgrund von Massnahmen des Bundes oder der Kantone zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie zwischenzeitlich schliessen mussten, sieht das Covid-19-Gesetz (Art. 12 Abs. 5, Version vom 19.12.2020) vor, dass der Bundesrat die Anspruchsvoraussetzungen lockern kann. Die Konkretisierung in der HFMV 20 erfolgte in der Version vom 14.01.2021 (Art. 5b). Die Schliessung musste während mindestens 40 Tagen erfolgt sein. War diese Bedingung erfüllt, entfielen die folgenden Anspruchsvoraussetzungen:

- Umsatzrückgang von 40 Prozent;
- Bestätigung gegenüber dem Kanton, dass aus dem Umsatzrückgang erhebliche ungedeckte Fixkosten resultieren;
- Nachweis, dass die zum Schutz der Liquidität und Kapitalbasis nötigen Massnahmen ergriffen worden sind.

¹⁰ Siehe Erläuterungen zur Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (COVID-19-Härtefallverordnung) vom 25. November 2020, S. 5.

Hintergrund für die Einführung dieser Regelung war, dass bei den betroffenen Unternehmen angenommen wurde, dass der Umsatzrückgang hoch genug ist, um einen Härtefall zu begründen. Es wird also automatisch eine Kausalität zwischen behördlicher Schliessung (Ursache) und Umsatzrückgang (Auswirkung) angenommen. Primäres Ziel war ein vereinfachter Vollzug.

Mit einer späteren Verordnungsversion (HFMV 20 vom 01.04.2021) wurden die Kriterien für grosse Unternehmen (> 5 Millionen Jahresumsatz vor Covid) etwas geschärft. Für grosse Unternehmen, die zwangsgeschlossen wurden, entfiel bei einer Schliessung von mindestens 40 Tagen lediglich die Anspruchsvoraussetzung in Bezug auf die erforderliche Umsatzeinbusse von 40 Prozent.

Mit den Erleichterungen beim Zugang für behördlich geschlossene Betriebe erhielten auch Unternehmen, die wenig oder gar nicht betroffen waren, Zugang zu HFM (s. rotes Feld unten rechts in Abbildung 3). Dies war in gewissen Konstellationen möglich, etwa wenn während des Zeitraums der behördlichen Schliessung trotzdem ein annähernd vergleichbarer Umsatz erzielt werden konnte, etwa durch eine starke Zunahme anderer Absatzkanäle (z. B. Online-Versand, Take-away) oder wenn die Schliessung nur einen Teil der Geschäftstätigkeit betrifft (z. B. wenn der Showroom eines Autohändlers geschlossen, der Verkauf von Fahrzeugen im Freien aber möglich ist).

Die Kantone konnten und sollten gemäss den Erläuterungen zur HFMV 20¹¹ bei der Bemessung der Härtefallhilfen berücksichtigen, wenn ein geschlossenes Unternehmen noch Umsatz erwirtschaftet. Ebenso wurde in einer späteren Version der Erläuterungen mit Hinweis auf Art. 12 Abs. 1^{bis} Covid-19-Gesetz angemerkt, dass auch unter den vereinfachten Anspruchsbedingungen die Beiträge der Kantone die Höhe der ungedeckten Fixkosten nicht übersteigen sollten.¹² Eine explizite Verpflichtung ergab sich aus der HFMV 20 jedoch nicht (vgl. Kapitel 3.3).

Unternehmen mit dem Anspruchsgrund «Umsatzeinbusse» erhielten höhere HFM-Leistungen zugesprochen (Median 15 Prozent) als geschlossene Unternehmen (Median 12 Prozent). Dies kann als Hinweis gesehen werden, dass die Kantone dieses Risiko im Vollzug zumindest teilweise adressiert haben.

Gemäss den Datenauswertungen macht der Anspruchsgrund «behördliche Schliessung» rund 70 Prozent der HFM-Bezüger aus. Dies entspricht mehr als 50 Prozent der ausbezahlten À-fonds-perdu-Beiträge (rund 2,8 Mrd. Franken, davon rund 1,8 Mrd. Franken für Unternehmen unter 5 Mio. Franken Umsatz). Aus der Analyse der hafrep-Daten geht nicht hervor, wie viele davon die Hürde des Umsatzrückgangs von 40 % ohne den direkten Zugang nicht geschafft hätten. Aus der Umfrage bei HFM-Bezügern ergeben sich Hinweise, dass durch die Regelung auch behördlich geschlossene Unternehmen mit tieferer Betroffenheit Zugang zu den HFM erhielten. Rund 30 Prozent der Unternehmen, die mindestens einmal behördlich geschlossen waren, hatten weder 2020 noch 2021 eine Umsatzeinbusse von 40 Prozent erlitten.¹³ Dieser Anteil liegt bei den Unternehmen ohne Zwangsschliessung

¹¹ Erläuterungen zur HFMV 20 vom 20.01.2021, S. 6.

¹² Erläuterungen zur HFMV 20 vom 31.03.2021, S. 8.

¹³ Zu beachten: Mit der Umfrage werden die behördlichen Schliessungen nicht genau erfasst, vgl. Anhang 3. Dies schränkt die Aussagekraft ein.

mit 12 Prozent¹⁴ deutlich tiefer. Ausserdem gaben zwangsgeschlossene Unternehmen für die Jahre 2020, 2021 und 2022 häufiger an, dass sie Gewinne erzielt haben. Für das Jahr 2020 waren es 16 Prozent gegenüber 7 Prozent bei den nicht zwangsgeschlossenen Unternehmen. Auch die Kantone sehen in den Lockerungen für behördlich geschlossene Unternehmen zum Teil ein Risiko für Überentschädigungen.

Nachkontrollen im Kanton Aargau bei behördlich geschlossenen Unternehmen

Ein erheblicher Anteil der behördlich geschlossenen Betriebe konnte auch während der Schliessung Umsätze erwirtschaften, weil nicht alle Betriebsteile geschlossen oder alternative Absatzkanäle (Take-away, Webshop) vorhanden waren. Um stossende Überentschädigungen zu vermeiden, hat der Kanton Aargau die Mehrwertsteuerdaten aller Unternehmen mit Umsatzbasis bis 5 Millionen Franken analysiert, die wegen der behördlichen Schliessung Härtefallgelder erhalten hatten. 143 Unternehmen wiesen für das Quartal bzw. das Semester mit Schliessung höhere Mehrwertsteuerumsätze aus als im Vergleichszeitraum 2018/19. Diese Unternehmen wurden im Juni 2023 angeschrieben und aufgefordert, diesen Umstand zu erläutern und Buchhaltungsdokumente einzureichen. Bei Unternehmen mit einer Umsatzbasis über 5 Millionen Franken wird angesichts der Gewinnbeteiligung auf eine zusätzliche Überprüfung verzichtet.

Auf dieser Basis haben zwei mandatierte Prüfgesellschaften für jedes Unternehmen die effektiv vorhandenen ungedeckten Kosten berechnet und mit dem erhaltenen Härtefallbeitrag verglichen. Wenn der Härtefallbeitrag höher war als die effektiven ungedeckten Fixkosten während der behördlichen Schliessung, wird der Differenzbetrag zurückgefordert. Liegen keine ungedeckten Fixkosten vor, muss das Unternehmen den ganzen Härtefallbeitrag zurückzahlen. Über die Rückforderung entscheidet das seit Beginn der Härtefallmassnahmen zuständige Entscheidgremium. Betroffene Unternehmen können sich zuerst im Rahmen des rechtlichen Gehörs äussern bzw. nach Eingang der Verfügung zur Rückforderung Beschwerde erheben.

Stand Mitte September 2023 liegen noch keine rechtskräftigen Rückforderungsverfügungen vor. Das Entscheidgremium konnte jedoch 82 der 143 Fälle abschliessend beraten. In 17 Fällen ist keine Rückforderung angezeigt und zwei Unternehmen haben ihren Beitrag freiwillig zurückbezahlt. In 40 Fällen hat das Gremium gemäss Prüfungsergebnis eine Teilrückforderung und in 23 Fällen eine vollständige Rückforderung entschieden. Diese 63 Rückforderungsfälle haben ein Gesamtvolumen von 2,2 Millionen Franken, was einen durchschnittlichen Rückforderungsbetrag von 35 000 Franken ergibt. Zum Vergleich: Insgesamt hatten 1479 Aargauer Unternehmen Härtefallgelder infolge der behördlichen Schliessung erhalten, mit einem Gesamtvolumen von 85 Millionen Franken (inkl. grosse Unternehmen).

Beurteilung

Eine konzeptionelle Schwäche der HFM liegt im vereinfachten Zugang für behördlich geschlossene Unternehmen. Damit werden kaum oder gar nicht betroffene Unternehmen unterstützt, was mit einem bedarfsorientierten Verständnis der Zielsetzungen der HFM (vgl. Kapitel 3.1) sowie mit dem Grundsatz des sparsamen Umgangs mit Steuergeldern nicht kohärent ist (vgl. Lehre 2 in Kapitel 3.2 und Lehre 5 in Kapitel 3.6).

¹⁴ Mögliche Gründe für diesen Befund können sein: Umsatzrückgang in einer Periode, die nicht einem Kalenderjahr entspricht, Rückgang erst 2022. Letztlich kann es sich aber auch um ungenaue Angaben seitens der Befragten handeln. Ein gewisse Unschärfe ist somit in diesen Daten vorhanden.

3.4 Grosse Spielräume für den kantonalen Vollzug bei der Bemessung

Gemäss HFMV 20 vom 01.04.2021 galten für die Bestimmung der Höhe der Härtefallhilfe unterschiedliche Rahmenbedingungen je nach Umsatz eines Unternehmens vor der Pandemie. Die Zuständigkeit für die Festlegung der Methodik zur Bemessung der Härtefallhilfen bei Unternehmen mit einem durchschnittlichen Umsatz der Jahre 2018 und 2019 von weniger als 5 Millionen Franken lag bei den Kantonen.

Die HFMV 20 gibt einzig eine Höchstgrenze für den HFM-Beitrag vor, bis zu der sich der Bund an der Finanzierung beteiligt, nämlich 20 Prozent des von den Unternehmen selbst-deklarierten Referenzumsatzes. Der Referenzumsatz errechnet sich aus dem Durchschnitt der Jahresumsätze des Unternehmens in den Vor-Corona-Jahren 2018 und 2019.

Die Kantone können Beiträge ausrichten, die über diese Höchstgrenze hinausgehen. Diesen Anteil, abgesehen von den Möglichkeiten von höheren Beiträgen im Rahmen der HFM (Beitragserhöhungen, Bundesratsreserve), tragen die Kantone selber. Mit der HFMV 22 änderte sich nichts an der Zuständigkeit der Kantone für die konkrete Festlegung der Bemessungsregeln. Neu wurde jedoch die Höchstgrenze für die Härtefallhilfen explizit auch an den ungedeckten Kosten festgemacht: Der Beitrag deckt höchstens ungedeckte Kosten des Unternehmens in den Monaten Januar bis Juni 2022 (Art. 5 Abs. 1 HFMV 22).

Die HFMV 20 definiert ab der Version vom 01.04.2021 auch die Methodik für die Bemessung der HFM bei grossen Unternehmen mit einem Vor-Corona Jahresumsatz von mehr als 5 Millionen Franken. Unternehmen aus dieser Kategorie machen weniger als 5 Prozent der HFM-Bezüger aus. Gleichzeitig beträgt der Anteil der erhaltenen À-fonds-perdu-Beiträge rund 46 Prozent (Abbildung 1). Die Vorgaben sind für die Kantone verbindlich. Ziel war es, eine einheitlichere Behandlung von grossen Firmen, die teilweise schweizweit tätig sind, zu erreichen. Dazu wird der Umsatzrückgang mit einem pauschalen Fixkostenanteil multipliziert. Dieser Fixkostenanteil wird grundsätzlich auf 25 Prozent festgelegt. Für spezifische Branchen mit tiefen Fixkosten wurden tiefere Anteile von 8 (Reisebüros, Grosshandel und Handel mit Motorfahrzeugen) bzw. 15 Prozent (übriger Detailhandel) festgelegt. Höchstgrenzen der HFM betragen maximal 20 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes vor Covid und 5 Millionen Franken pro Unternehmen – unabhängig davon, welcher Fixkostenanteil angewendet wird.

Bei den grossen Unternehmen verblieb ein gewichtiger Spielraum für einen strengeren Vollzug. Die Kantone konnten gemäss Art. 8b Abs. 4 HFMV 20 tiefere Fixkostenanteile festlegen, wenn sie feststellten, dass mit den pauschalen Fixkostenanteilen gemäss HFMV 20 eine Überentschädigung entstehen würde. In der Befragung der Kantone zeigt sich, dass rund die Hälfte der Kantone (Vollzugsevaluation, exkl. Fallstudienkantone) in unterschiedlichem Umfang von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hatte.

Abbildung 4 zeigt, welche À-fonds-perdu-Beiträge (HFMV 20 und Anteil des Referenzumsatzes die Kantone im Mittel (Median) an ein Unternehmen ausgerichtet haben.¹⁵ Die Werte liegen insgesamt unter der Höchstgrenze von 20 Prozent, wie sie in der HFMV 20 vom 01.04.2021 festgelegt worden waren. Über die gesamte Schweiz hinweg beträgt dieser

¹⁵ Die Daten basieren auf hafrep, Stand 30.06.2023. Aufgrund von Rückforderungen kann es noch zu Veränderungen kommen.

Wert rund 13 Prozent.¹⁶ Es zeigen sich deutliche kantonale Unterschiede. Eine Beurteilung der Gründe für diese Unterschiede kann auf Basis der vorliegenden Informationen nicht vorgenommen werden. Fest steht, dass die kantonale Freiheit unterhalb der Höchstgrenze von 20 Prozent des Referenzumsatzes grosse finanzielle Konsequenzen auf die Gesamtsumme ausbezahlter HFM hatte. So liegen die Mediane der Kantone rechts relativ nahe an der Höchstgrenze von 20 Prozent. Die drei Kantone Glarus, Zürich und Basel-Landschaft haben rund 1,4 Milliarden HFM-Beiträge gesprochen. Ein um 25 Prozent tieferer HFM-Beitrag hätte zu ungefähr 180 Millionen Franken weniger Ausgaben bei den kleinen Unternehmen geführt, was 126 Mio. Franken weniger Ausgaben für den Bund bedeutet.

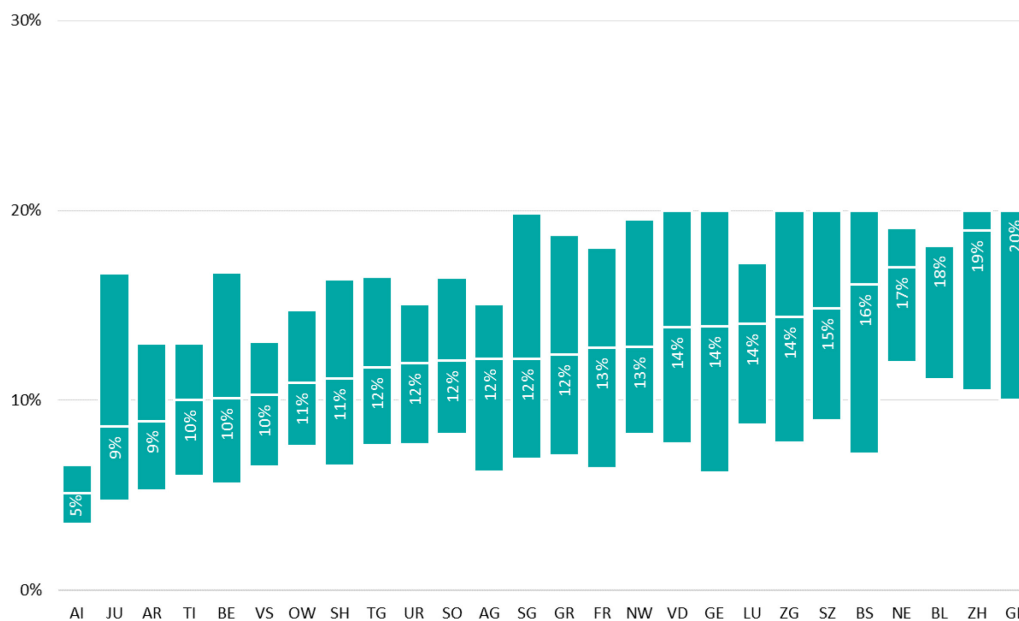


Abbildung 4: Median der À-fonds-perdu-Beiträge (HFMV 20 und 22, ohne Bundesratsreserve) gemessen am Referenzumsatz. Die obere und untere Begrenzung der Balken entspricht den Quartilen. (Quelle: hafrep, N=34 941, Berechnung: EFK) Lesebeispiel Median: Im Kanton AG haben 50% der Unternehmen mehr als 12% ihres Umsatzes als À-fonds-perdu-Beiträge erhalten und 50% der Unternehmen weniger als 12% ihres Umsatzes. Oberes Quartil, 15%: 25% der Unternehmen haben mehr als 15% ihres Umsatzes erhalten, 75% weniger als 15% ihres Umsatzes.

Die vorgesehenen Höchstgrenzen in der HFMV 20 für À-fonds-perdu-Beiträge (20 Prozent des Referenzumsatzes bzw. 30 Prozent in Ausnahmefällen) spielten kantonal eine unterschiedlich wichtige Rolle. In verschiedenen Kantonen ist der Anteil der Unternehmen, die 19 Prozent¹⁷ oder mehr gemessen am Umsatz als À-fonds-perdu-Beiträge erhalten haben, bei 40 Prozent oder mehr (GL, ZH, BS, GE). In anderen Kantonen liegt der Wert unter 10 Prozent (AR, TI, VS, AI).

Anhand der Daten aus hafrep hat die EFK untersucht, ob aus der Unterscheidung von grossen und kleinen Unternehmen ein Schwelleneffekt entstanden ist. Abbildung 5 zeigt diese Auswertung. Das Muster der sinkenden HFM-Beiträge gemessen am Referenzumsatz wird direkt oberhalb der 5-Millionen-Grenze bei Referenzumsätzen zwischen 5 und 7 Millionen Franken kurzzeitig unterbrochen, wobei die Gründe für den Anstieg im Intervall zwischen 6 und 7 Millionen nicht bekannt sind. Dies deutet auf einen, allerdings leichten, Schwelleneffekt hin: Unternehmen knapp über 5 Millionen Franken Umsatz haben im Vergleich mit

¹⁶ Werte, die über die Höchstgrenze von 20 Prozent hinausgehen, hängen mit möglichen Beitragserhöhungen (bis zu 30 Prozent des Umsatzes) sowie mit der Praxis bei der Bundesratsreserve zusammen.

¹⁷ Damit werden auch Werte knapp unter 20 Prozent erfasst.

Unternehmen knapp unter 5 Millionen Franken Umsatz einen etwas höheren prozentualen HFM-Beitrag erhalten. Es gibt auch kantonale Unterschiede. So ist in einzelnen Kantonen der Anteil an HFM-Beiträgen an Unternehmen mit Umsätzen zwischen 3 und 5 Millionen Franken tiefer als jener für grosse Unternehmen; allerdings sind hier die Fallzahlen häufig gering. Zu beachten ist, dass in diesen Daten allfällige Rückforderungen aufgrund der bedingten Gewinnbeteiligung noch nicht vollständig abgebildet sind. Diese bilden ein Korrektiv für allfällige Überentschädigungen bei grossen Unternehmen.¹⁸

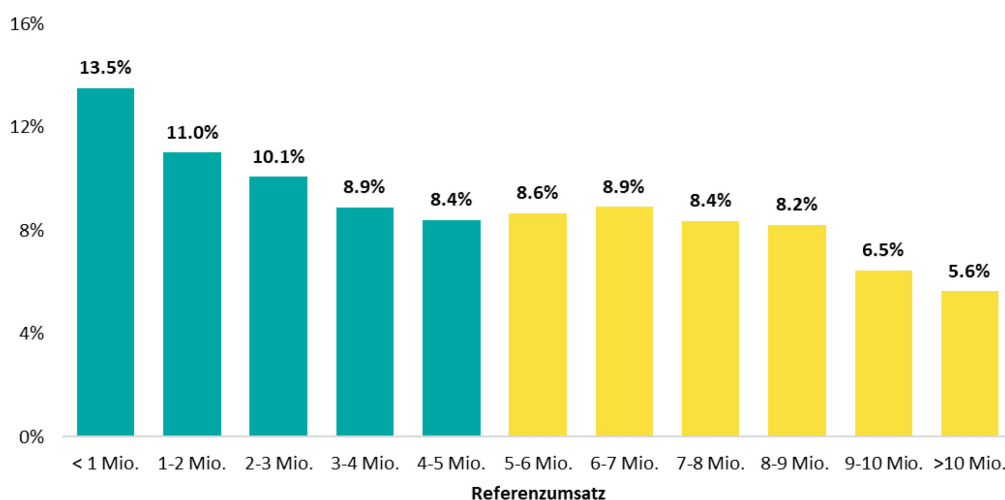


Abbildung 5: Anteil À-fonds-perdu-Beiträge (HFMV 20 und HFMV 22, ohne Bundesratsreserve) am Referenzumsatz, nach Referenzumsatz. Farbgebung: türkis: Unternehmen ≤ 5 Mio. Franken Umsatz; gelb: Unternehmen > 5 Mio. Franken Umsatz, N=34 941 (Quelle: hafrep. Auswertung: EFK)

Ergebnisse aus der Umfrage decken sich insgesamt gut mit denen aus der hafrep-Datenanalyse. Der Anteil an Unternehmen, der mit dem Umfang der HFM zufrieden war, ist bei den grossen Unternehmen höher als bei den kleinen (Differenz von 18 Prozentpunkten). Auch ist der Anteil der Unternehmen, bei denen die HFM mindestens 60 Prozent der weiterlaufenden Kosten gedeckt haben, mit 41 Prozent bei den grossen im Vergleich zu 36 Prozent bei den kleinen etwas grösser, allerdings ist der Unterschied nicht stark ausgeprägt. Die Wirksamkeit der HFM («ungedeckte Kosten entschädigt») beurteilen die grossen Unternehmen mit 90 Prozent positiver gegenüber 73 Prozent bei den kleinen.

Ausnahmsweise ist eine Unterstützung von bis 30 Prozent des Referenzumsatzes möglich, insbesondere wenn eine ausgesprochen hohe Umsatzeinbusse von mindestens 70 Prozent vorliegt. Diese Ausnahmebestimmungen werden unter dem Begriff «Härtefall im Härtefall» zusammengefasst. Die Häufigkeit von solchen Beitragserhöhungen unterscheidet sich nach Wirtschaftszweigen. In den Reise- und Eventbranchen (NOGA 79 und 82) konnten rund ein Viertel davon profitieren, während es bei den Branchen Grosshandel (ohne Handel mit Motorfahrzeugen) und Detailhandel (NOGA 45 und 47) weniger als 5 Prozent waren.

¹⁸ Erläuterungen zur Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (COVID-19-Härtefallverordnung) vom 31. März 2021, S. 11.

Beurteilung

Die Vorgaben auf Bundesebene für die Bemessung waren bei den Unternehmen mit weniger als 5 Millionen Franken Referenzumsatz zu knapp. Dass die Höchstgrenzen lediglich in Bezug auf den Umsatz definiert waren, reicht nicht aus. Die ungedeckten Kosten hätten in der Konzeption der Bemessung verbindlicher berücksichtigt werden müssen. Eine explizite Regulierung anhand der Fixkosten wurde mit der HFMV 22 eingeführt. Diese Anpassung war sinnvoll (vgl. Kapitel 3.2 und 4.1).

Orientiert sich der Vollzug zu wenig an den effektiv ungedeckten Kosten und stattdessen am Umsatz, besteht ein Risiko von zu hohen bzw. auch zu tiefen Entschädigungen. Dies führt zu Ungleichbehandlungen zwischen Unternehmen bzw. Branchen (Vorteile bei hohen Umsatzeinbussen und gleichzeitig tiefen Fixkosten). Dies gilt auch in Bezug auf die Ausnahmebestimmungen, bei denen sowohl der Zugang als auch die Höchstgrenze auf umsatzbezogene Grössen ausgerichtet waren (vgl. Lehre 2 in Kapitel 3.2).

Lehre 3: Höchstgrenzen bei Finanzhilfen sind im Hinblick auf die Gesamtkosten wichtig. Sie müssen sich auch am Zweck orientieren (siehe Lehre 2), wie dies bei der HFMV 22 mit der Berücksichtigung der effektiven ungedeckten Kosten erfolgt war. Ein vollständiger Ausgleich der ungedeckten Kosten ist dabei nicht nötig: Ab einer gewissen Höhe steigt das Risiko, dass die Finanzhilfen kaum noch zusätzliche Wirkungen erzielen (vgl. dazu Kapitel 4.2).

Die Bilanz der EFK zur Bemessung der HFM bei den grossen Unternehmen mit über 5 Millionen Franken Referenzumsatz fällt zwiespältig aus. Die branchenabhängige Einteilung der Fixkosten in drei Kategorien ist sehr pauschal. Zudem sind die Vorgaben an die Kantone, Überentschädigungen zu vermeiden, in Form einer Kann-Formulierung in der HFMV 20 schwach. Hinzu kommt das Risiko, dass – je nach kantonaler Vollzugspraxis bei den Unternehmen mit weniger als 5 Millionen Franken Umsatz – Ungleichbehandlungen von Unternehmen mit Umsätzen im Bereich von 5 Millionen Franken *innerhalb* von Branchen bzw. Kantonen entstehen können. Demgegenüber ist der Anspruch einer möglichst grossen Gleichbehandlung zwischen den grossen Unternehmen nachvollziehbar. Angesichts der vergleichsweise tiefen Anzahl an Unternehmen in dieser Kategorie wäre aus heutiger Sicht wohl eine Vorgabe des Bundes an die Kantone für Einzelfallprüfungen der ungedeckten (Fix-) Kosten infrage gekommen (vgl. Lehre 2 in Kapitel 3.2).

3.5 Zu hoher Finanzierungsanteil des Bundes bei stark föderalem Vollzug

Die Aufteilung der Kosten für die HFM zwischen dem Bund und den Kantonen hat sich im Laufe der Zeit verändert. Zu Beginn war eine je hälftige Beteiligung vorgesehen.¹⁹ In Art. 12 Abs. 1 Covid-19-Gesetz vom 19.12.2020 war dann eine Aufteilung definiert, mit der sich die Kantone insgesamt im Umfang von einem Drittel an der Finanzierung der HFM beteiligen. Mit den Anpassungen ab April 2021 legte der Bund für Unternehmen mit mehr als 5 Millionen Franken Referenzumsatz klarere Kriterien für die Bemessungsmethodik fest und übernahm gleichzeitig die gesamten Kosten. Damit kam es letztlich zu folgenden Finanzierungsanteilen:

¹⁹ Siehe Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur HFMV 20 vom 25. November 2020.

- Unternehmen mit einem Referenzumsatz ≤ 5 Mio. Franken: 70 Prozent Bund, 30 Prozent Kantone;
- Unternehmen mit einem Referenzumsatz > 5 Mio. Franken: 100 Prozent Bund;
- Bundesratsreserve: 100 Prozent Bund.

Über das gesamte HFM-Programm gesehen lag der Finanzierungsanteil des Bundes insgesamt bei rund 80 Prozent.

Der Bundesrat hatte im Vorfeld der Einführung der HFM einen Finanzierungsanteil des Bundes von 80 Prozent als Verstoß gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz beurteilt.²⁰ In einem früheren Bericht hatte der Bundesrat dazu festgehalten: «Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt Übereinstimmung zwischen Nutzniesser und Kosten- sowie Entscheidungsträger. Das heisst: Jenes Gemeinwesen, in welchem der Nutzen einer Leistung anfällt, bestimmt über die Leistung und trägt deren Kosten. Ziehen aus einer staatlichen Leistung Bund und Kantone gleichermaßen Nutzen, sind Verbundlösungen erforderlich, bei denen Entscheidungskompetenzen und Kostentragung angemessen aufzuteilen sind».²¹ Zu beachten ist, dass es in der Anwendung einen verhältnismässig grossen Ermessensspielraum gibt. Dazu kommt, dass die Verschiebung des Finanzierungsschlüssel über die Zeit grosse finanzielle Auswirkungen hatte. Hätte der Bund am ursprünglich geplanten Verteilschlüssel von 50 Prozent festgehalten, wäre die Bundeskasse um mehr als 1,7 Milliarden Franken weniger belastet worden (effektiv ausbezahlte Mittel).

Aus konzeptioneller Sicht ergibt sich aus dieser Konstellation ein Fehlanreiz, weil die Entscheidungsträger für die HFM (Kantone) nur bedingt mit den Kostenträgern (überwiegend Bund) zusammenfallen. Es besteht nur ein begrenzter finanzieller Anreiz für die vollziehenden Kantone, die HFM wirtschaftlich einzusetzen. Die EFK hat den kantonalen Vollzug nicht untersucht.

Nebst den kantonalen Unterschieden bei der Bemessung der Höhe der HFM unterhalb der 20 Prozent-Schwelle gemessen am Referenzumsatz gibt es auch Unterschiede bei der Bundesratsreserve. Insgesamt setzten die Kantone von den zur Verfügung gestellten 500 Millionen Franken rund 214 Millionen Franken ein. Dies entspricht einem Ausschöpfungsgrad von ca. 43 Prozent. Einige Kantone haben die Bundesratsreserve nicht in Anspruch genommen (AI, AR, SG). In anderen Kantonen liegt der Ausschöpfungsgrad bei über 80 Prozent (GR, SZ, ZG, SH), wobei der Kanton Graubünden seinen Anteil als einziger Kanton vollständig ausgeschöpft hat.

²⁰ Siehe Botschaft zu Änderungen des Covid-19-Gesetzes und des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes vom 18. November 2020: «Sollten die Gesamtausgaben über 1 Milliarde Franken steigen, so müssten sich die Kantone für den darüberhinausgehenden Teil wieder hälftig beteiligen. Ein Finanzierungsschlüssel, bei welchem der Bund für einen unbeschränkten Betrag 80 Prozent der Kosten trägt, wäre ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip. Eine solche Lösung würde eine neue Ausführungsverordnung erfordern» (S. 8824) sowie auch «Die finanziellen Auswirkungen der Änderung von Artikel 12 des Covid-19-Gesetzes sind schwer zu quantifizieren. Sie hängen wesentlich vom Umfang der Härtefallprogramme der Kantone sowie von der Aufteilung der Kosten auf Bund und Kantone ab. Auf Gesetzesstufe soll das Engagement des Bundes und der Kantone mit einem Gesamtbetrag von 1 Milliarde Franken plafoniert werden. Diese Obergrenze stellt ein Gegengewicht zur weitgehenden Freiheit der Kantone bei der Ausgestaltung der Massnahmen dar» (S. 8836).

²¹ Siehe: Einhaltung der Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014 in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus) vom 29. Mai 2012.

Bei der Verwendung der Bundesratsreserve zeichnen sich sehr unterschiedliche kantonale Schwerpunkte und Vorgehensweisen ab, beispielsweise in Bezug auf die Branchen oder die Verteilung (eher hohe Beträge an wenige Unternehmen oder gerade umgekehrt), was durchaus der Idee der Bundesratsreserve entspricht. Die Kantone sollten damit den spezifischen Bedürfnissen der Unternehmen vor Ort Rechnung tragen können. Auch konnten über die Bundesratsreserve Beiträge, die ein Kanton vor der Einführung der Härtefallregelung im Covid-19-Gesetz im Rahmen einer kantonalen Härtefallhilfe ausbezahlt hatten, abgegolten werden.

Beurteilung

Es war sinnvoll, dass die Kantone für den Vollzug der HFM zuständig waren. Ein Vollzug durch den Bund wäre, auch angesichts der zeitlichen Dringlichkeit, schwierig umzusetzen. Die Kantone entschieden, ob sie Härtefallmassnahmen ergreifen und in welcher Form sie diese ausgestalten. Die Finanzierungsanteile haben sich demgegenüber im Zeitverlauf mit grosser Kostenfolge zu Ungunsten des Bundes verschoben. Angesichts dessen stellen sich Fragen in Bezug auf die fiskalische Äquivalenz.

Kritisch beurteilt die EFK in diesem Zusammenhang den Finanzierungsanteil von 100 Prozent bei grossen Unternehmen und insbesondere bei der Bundesratsreserve. Bei einem föderalen Vollzug, wie bei den HFM, sind finanzielle Anreize für die Kantone zu schaffen, sodass die Mittel möglichst wirtschaftlich eingesetzt werden. Während sich ein höherer Finanzierungsanteil bei grossen Unternehmen damit begründen lässt, dass der Bund dort verbindlichere Vorgaben erlässt, tat er es bei der Bundesratsreserve gerade nicht.

Lehre 4: In Bezug auf die Finanzierung von Verbundlösungen zwischen Bund und Kantonen, wie das bei dem HFM der Fall ist, sollten Grundsätze der fiskalischen Äquivalenz berücksichtigt werden. Der Anteil des Bundes sollte insbesondere dann tiefer sein, wenn den spezifischen regionalen Bedürfnissen Rechnung getragen wird (z. B. Unterstützung von wichtigen Branchen auf kantonaler Ebene). Für die Finanzierung einer Nothilfe, ähnlich wie die HFM, wäre eine Beteiligung des Bundes im Umfang von maximal 50 Prozent angemessen, wie dies zu Beginn der HFM vorgesehen war.

3.6 Rückforderung von zu hohen HFM-Beiträgen unklar definiert

Der Bund beteiligt sich gemäss Art. 11 HFMV 20 bzw. Art. 10 HFMV 22 nur dann an den HFM der Kantone, wenn diese über geeignete Massnahmen zur Bewirtschaftung von Darlehen, Garantien oder Bürgschaften verfügen und die Missbrauchsbekämpfung mit geeigneten Mitteln sicherstellen. Gemäss Aufsichtskonzept²² des SECO liegt die Hauptverantwortung für die Bekämpfung von Missbräuchen somit bei den Kantonen. Die Bundesaufsicht erfolgt subsidiär.

Die Konzeption der HFM adressiert verschiedene Konstellationen vor der Vergabe der Hilfen, in denen ein Risiko besteht, dass Mittel unwirksam oder ineffizient eingesetzt werden:

1. *Keine Unterstützung von Unternehmen, die nicht überlebensfähig sind:* Es soll verhindert werden, dass Unternehmen unterstützt werden, die – auch ohne Belastung durch die Pandemie und die ergriffenen behördlichen Massnahmen – längerfristig ohnehin nicht überlebensfähig gewesen wären (Art. 4 Abs. 1 Bst. a HFMV 20). Konkretisiert wird

²² SECO: Aufsichtsverfahren Härtefallverordnungen, Version September 2022.

dies damit, dass die Unternehmen zum Zeitpunkt der Gesuchstellung sich nicht in einem Konkursverfahren oder Liquidation befinden dürfen und es kein Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge geben darf.²³

2. *Verhinderung von zu hohen HFM-Leistungen bei überlebensfähigen Unternehmen:* Die Unterstützung mit HFM soll nicht dazu führen, dass überlebensfähige Unternehmen eigene Massnahmen zum Schutz der Liquidität und Kapitalbasis vernachlässigen. Art. 4 Abs. 1 Bst. b HFMV 20 sieht deshalb vor, dass die Unternehmen dies gegenüber dem Kanton belegen. In der HFMV 22 kommt für grosse Unternehmen hinzu, dass das Unternehmen explizit bestätigt, dass es alle zumutbaren Selbsthilfemassnahmen, insbesondere zum Schutz seiner Liquiditäts- und Kapitalbasis, ergriffen hat. Bestätigt ein Unternehmen dies nicht, erhält es keine HFM-Beiträge (Art. 5 Abs. 3 HFMV 22). Zudem dürfen die HFM-Leistungen maximal in der Höhe der nicht gedeckten Kosten sein (Art. 5 Abs. 1 HFMV 22).

Auch nach der Vergabe der HFM bestehen Auflagen:

- die Einschränkung der Verwendung der erhaltenen HFM-Leistungen und
- die bedingte Gewinnbeteiligung für Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 5 Millionen Franken.

Die Mittel aus den HFM sollen nicht zur Ausschüttung von Dividenden oder Tantiemen, zur Rückerstattung von Kapitaleinlagen, für Darlehen an Eigentümer dienen und auch nicht an ausländische Gruppengesellschaften fliessen. Diese Einschränkungen der Verwendungen sind von Beginn an in der HFMV 20 enthalten. Per 20.03.2021 trat Art. 12 Abs. 1^{septies} des Covid-19-Gesetzes in Kraft: Demnach mussten Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 5 Millionen Franken den steuerbaren Jahresgewinn, den sie im Jahr der Ausrichtung eines HFM-Beitrags erzielt haben, an den zuständigen Kanton weiterleiten (höchstens im Umfang des erhaltenen Betrags). Vom steuerbaren Jahresgewinn ist ein im Geschäftsjahr 2020 entstandener massgeblicher Verlust abziehbar (Art. 8e HFMV 20). Die Regelung galt ab dem 1. April 2021. Für die HFMV 22 gilt eine analoge Regelung.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann auf Basis der hafrep-Daten noch keine abschliessende Aussage zu den Rückflüssen aufgrund der bedingten Gewinnbeteiligung vorgenommen werden. Zu beachten ist, dass für die Unternehmen ein Spielraum bei der Ausweisung von Gewinnen besteht. Ein Hinweis dafür zeigt sich auch in der Umfrage: Der Kanton Luzern hat 2021 die bedingte Gewinnbeteiligung auch für Unternehmen mit weniger als 5 Millionen Franken Jahresumsatz eingefordert. Der Anteil der Unternehmen, die einen Gewinn erzielten, lag in diesem Kanton im Jahr 2021 tiefer als 2020. In allen anderen sieben an der Umfrage beteiligten Kantonen stieg der Anteil an Unternehmen mit einem positiven Jahresabschluss an oder blieb zumindest gleich.

Wirtschaftsverbände, teilweise aber auch die Kantone, beurteilen die Auflagen, die im Nachgang an die Vergabe von HFM-Leistungen gelten, kritisch. Argumente dazu sind die Ungleichbehandlung von Unternehmen (bei der bedingten Gewinnbeteiligung) und allgemein, dass diese Regelungen unternehmerische Bemühungen bestrafen und Fragen für den Vollzug aufwerfen. Bei den Verwendungsbeschränkungen etwa sollten Rückzahlungen ausschliesslich in Missbrauchsfällen erfolgen.

²³ Ursprünglich waren zudem noch zwei weitere Kriterien vorgesehen (bis 2. Version der HFMV 20): keine Überschuldung und ein Nachweis der Überlebensfähigkeit (d. h. aufzeigen, dass die Finanzierung des Unternehmens mit der Härtefallmassnahme gesichert werden kann). Diese beiden Bestimmungen entfallen ab der HFMV 20 vom 14.1.2021.

Beurteilung

Die EFK erachtet es als positiv, dass die Konzeption der HFM Risiken von möglichen Überentschädigungen adressiert. Mit den Auflagen, die erst nach Auszahlung der HFM-Leistungen greifen (Dividendenverbot und bedingte Gewinnbeteiligung), sollen bestimmte Überentschädigungen, die der Gesetzgeber als problematisch eingestuft hat, verhindert werden. Noch nicht abschliessend beurteilt werden kann, in welchem Umfang die getroffenen Regelungen zu entsprechenden Rückzahlungen führen. Letztlich sollte der Fokus der Regulierung auf die Kriterien vor der Vergabe der Mittel gelegt werden. Angesichts der berechtigten Forderung einer raschen und einfachen Umsetzbarkeit von Kriterien beim Zugang und der Bemessung erscheint es der EFK jedoch angezeigt, für künftige Situationen eine allgemeine rechtliche Grundlage für Rückforderungen vorzusehen, die in den rechtlichen Grundlagen zur Finanzhilfe explizit und präzise verankert ist. Dies würde es erlauben, dort Rückforderungen zu stellen, wo sich unerwartete Wirtschaftlichkeitsrisiken ergeben.

Lehre 5: In den rechtlichen Grundlagen auf Bundesebene muss explizit die Möglichkeit vorgesehen sein, Überentschädigungen im Nachhinein risikoorientiert und effektiv zurückzufordern, etwa für den Fall, dass die ausgerichtete Finanzhilfe aufgrund der Dringlichkeit nicht der Zielsetzung entspricht. Dem Kosten-Nutzen-Verhältnis von nachträglichen Kontrollen ist dabei Rechnung zu tragen.

3.7 Zunehmende Komplexität der Konzeption aufgrund von «Sonderlösungen»

Die Konzeption der HFM hat sich seit der ersten Version der HFMV 20 weiterentwickelt. Wichtige Veränderungen sind insbesondere:

- Erleichterte Zugangsbedingungen für Unternehmen, die über einen gewissen Zeitraum behördlich geschlossen waren (vgl. Abschnitt 3.2);
- Unterscheidung von grossen und kleinen Unternehmen in Abhängigkeit des erzielten Referenzumsatzes in den Jahren vor der Pandemie, mit zusätzlichen Vorgaben für die Bemessung der HFM für grosse Unternehmen (siehe unten);
- Verschiedene Möglichkeiten, um die Höchstgrenzen für À-fonds-perdu-Beiträge von 20 Prozent des Umsatzes der Jahre 2018/19 hinausgehende Hilfen auszurichten, namentlich die Beitragserhöhungen (jeweils für grosse und kleine Unternehmen) und die Bundesratsreserve. Dazu gehört auch die Ende 2021 in Art. 11b eingeführte Unterstützung für Schausteller, die erhöhte Höchstgrenzen für diese Zielgruppe zur Folge hatte (HFMV 22);
- Die Einführung der Verordnung (HFMV 22) mit einer zusätzlichen Regelung für HFM-Leistungen an Unternehmen, die auch ungedeckte Kosten berücksichtigt, die einem Unternehmen ab Beginn 2022 infolge der behördlichen Massnahmen entstanden sind.

Zudem konnten die Hilfen in unterschiedlicher Form von den Kantonen ausgerichtet werden (Darlehen, Bürgschaften, Garantien, À-fonds-perdu-Beiträge).

Teilweise waren die Auswirkungen von Anpassungen gering: Gemäss hafrep kam z. B. die der Sonderlösung für Schausteller in lediglich elf Fällen zur Anwendung, im Umfang von weniger als einer halben Million Franken an HFM-Leistungen. Diese Unternehmen waren vorher bereits im Rahmen der HFMV 20 mit ca. 1,5 Millionen Franken unterstützt worden.

Die Kantone beurteilen die Regelung in der Umfrage mehrheitlich kritisch und bemängeln das Kosten-Nutzen-Verhältnis. Die HFMV 22 trat zudem zu einem Zeitpunkt in Kraft, in dem der weitere Verlauf der Pandemie unsicher war. Es waren nur noch À-fonds-perdu-Beiträge vorgesehen. Unter der HFMV 22 wurden letztlich rund 187 Millionen Franken ausgerichtet. Das entspricht knapp 4 % im Vergleich zur HFMV 20 mit 4,7 Milliarden Franken À-fonds-perdu-Beiträge, ohne Bundesratsreserve.

Beurteilung

Die Möglichkeit, HFM in unterschiedlicher Form auszurichten, hat letztlich wenig bewirkt. À-fonds-perdu-Beiträge setzten sich schliesslich mit mehr als 95 Prozent der gesamten Summe durch. Die kostendämpfenden Effekte, die u. a. mit rückzahlbaren Darlehen verbunden waren, kamen damit nur in einem geringen Umfang zum Tragen. Dies hat teilweise inhaltliche Gründe, etwa, dass verschiedene Unternehmen bereits über Covid-19-Überbrückungskrediten in Form von Solidarbürgschaften verfügten. Gleichzeitig ist aber auch der Vollzug von ausschliesslich À-fonds-perdu-Beiträgen einfacher als parallel verschiedene Formen zu vollziehen, was für mehr Komplexität sorgt (vgl. Kapitel 3.7).

Die Konzeption der HFM wurde immer komplexer. Dass es während der Pandemie zu Anpassungen kommt, war zu erwarten und ist nachvollziehbar. Dazu gehörten auch Lerneffekte, wie neue Regulierungen in der HFMV 22 zeigen. Die Anpassungen hängen jedoch auch mit der Einführung von verschiedenen «Sonderlösungen» zusammen. Diese haben im Einzelnen teilweise nachvollziehbare Zielsetzungen, wie etwa eine bessere Gleichbehandlung oder Vereinfachungen im Vollzug. Sie bringen aber gleichzeitig neue Risiken mit sich, die die Wirtschaftlichkeit der Finanzhilfe tangieren, wie z.B. der vereinfachte HFM-Zugang infolge Zwangsschliessung (vgl. Abschnitt 3.2) gezeigt hat, sowie Zusatzkosten im Vollzug.

Aus heutiger Sicht wären verschiedene dieser Regelungen, wie der Schausteller-Artikel im Covid-19-Gesetz, aus einer Kosten-Nutzen-Perspektive nicht nötig gewesen.

4 Wirkungen der Covid-19-Härtefallmassnahmen

4.1 Gute Bilanz zu den Wirkungen

Gesamteindruck

Eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der Wirksamkeit der HFM stellt die Umfrage dar, die das Umfrageinstitut gfs.bern im Auftrag der EFK bei Unternehmen aus ausgewählten Branchen durchgeführt hat. Befragt wurden sowohl Unternehmen, die HFM bezogen haben (nachfolgend Bezüger), als auch solche, bei denen dies nicht der Fall war (nachfolgend Nicht-Bezüger). Nähere Angaben zur Umfrage finden sich im Anhang 3.

Abbildung 6 stellt für Bezüger und Nicht-Bezüger von HFM die Situation vor der Pandemie, die Betroffenheit aufgrund der Pandemie sowie die aktuelle wirtschaftliche Situation dar. Die Auswertung zeigt, dass die HFM-Bezüger deutlich stärker von den Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung der gesundheitlichen Gefährdung der Bevölkerung betroffen waren (Säulenpaare in der Mitte). Sie deutet darauf hin, dass die HFM dazu beigetragen haben, die Auswirkungen der Pandemie bei den Bezüger, die stärker davon betroffen waren, abzufedern. Die Auswertung zeigt ferner, dass trotz der Betroffenheit knapp 20 % der Bezüger 2020 einen Gewinn erzielen konnten, was auf Überentschädigungen schliessen lässt. Es gibt keine Hinweise, dass die Bezüger heute besser dastehen als die Nicht-Bezüger (Säulenpaare rechts).

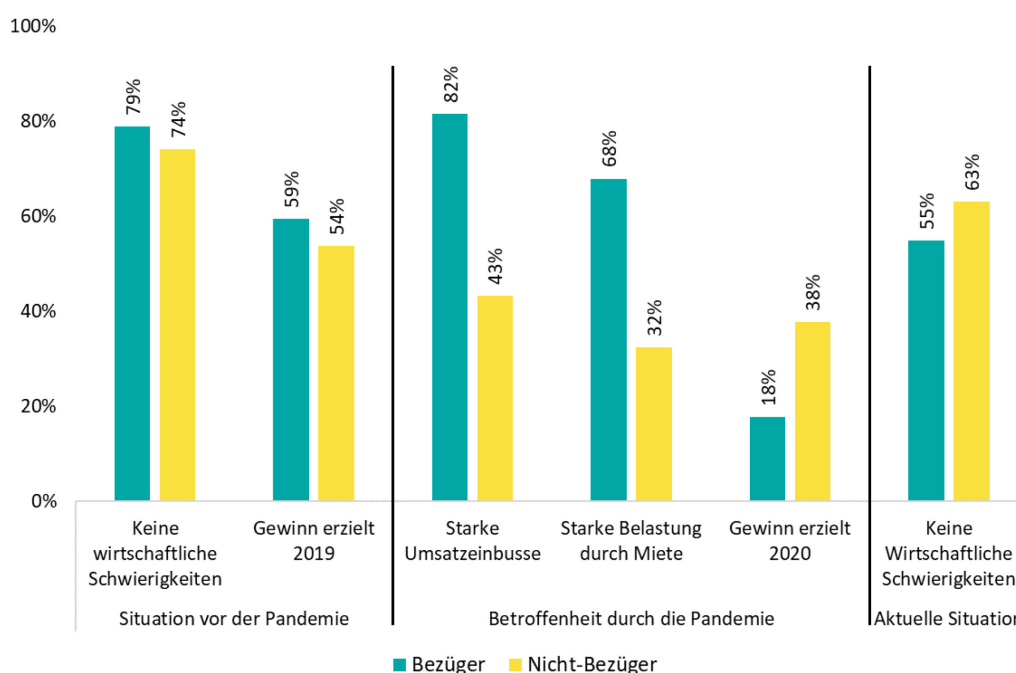


Abbildung 6: Vergleich Bezüger und Nicht-Bezüger von Härtefallhilfen (Anteile der Befragten, die die Variablen auf der X-Achse erfüllen). Die Angaben beziehen sich auf vier Kantone und vier Branchen, N-Bezüger=1405, N-Nicht-Bezüger=456, exkl. Unternehmen, die nach Pandemiebeginn gegründet worden sind (Quelle: Umfrage gfs.bern, Darstellung: EFK)

Zu beachten ist, dass in diese Perspektive viele weitere Faktoren hineinspielen, wie etwa die individuelle wirtschaftliche Konstitution der Unternehmen oder der Bezug von anderen Covid-19-Finanzhilfen. Letzteres trifft für rund 80 Prozent der Bezüger zu. Die KAE wird

dabei von den Befragten als die wichtigste Covid-19-Finanzhilfe eingestuft. Die HFM werden am zweithäufigsten als wichtigste Hilfe erwähnt, gefolgt von Überbrückungskrediten in Form von Solidarbürgschaften, Corona-Erwerbsersatzentschädigung, Mieterlassen und Leistungen von Versicherungen, letztere praktisch ausschliesslich in der Gastronomie.

Der positive Gesamteindruck wird von den Bezüglern in einer Selbsteinschätzung bestätigt: Rund zwei Drittel von ihnen gaben an, dass die HFM-Leistungen eine sehr hohe oder eher hohe Wirksamkeit für ihr Unternehmen in Bezug auf die Konkursvermeidung und die Sicherung von Arbeitsplätzen hatten.

Ebenfalls mehrheitlich positiv ist die Zufriedenheit mit dem Umfang der Unterstützungsgelder: Rund zwei Drittel sind eher bzw. sehr zufrieden, ein knappes Drittel ist unzufrieden.

Unterschiede zwischen Branchen

Aussagen zur Wirksamkeit der HFM in einzelnen Branchen sind aufgrund unterschiedlicher wirtschaftlicher Strukturen vor der Pandemie und unterschiedlicher Betroffenheit während der Pandemie schwierig zu treffen. Anhand der Umfrageergebnisse und Einschätzungen aus den Interviews mit Branchenvertretern können exemplarisch zumindest Hinweise auf die Wirkungsweise und deren Zusammenhänge mit der konzeptionellen Ausgestaltung der HFM dargestellt werden.

Gewisse Branchen, insbesondere die Reisebranche, waren gemäss Umfrage in deutlich stärkerem Umfang von Umsatzeinbussen betroffen als jene im Gross- oder Detailhandel oder Fitness-Center und Sportbetriebe. Gleichzeitig werden die HFM von den Unternehmen mit hohen Umsatzeinbussen positiver eingeschätzt (Zufriedenheit mit Umfang, Beitrag an die Konkursvermeidung). Der Grad der Kompensation der weiterlaufenden Kosten (im Folgenden: Deckungsgrad), insbesondere bei der Reisebranche, ist auch höher als in Branchen mit weniger deutlichen Umsatzeinbussen (Abbildung 7). Dies dürfte teilweise Ausdruck davon sein, dass der Umsatz bzw. die Umsatzeinbüsse für den Zugang und die Bemessung der HFM eine wichtige Rolle spielte. Da die Umsatzeinbüsse die Betroffenheit ungenügend abbildet (vgl. Kapitel 3.2), insbesondere auch wegen unterschiedlichen Kostenstrukturen, dürfte dies zu gewissen Verzerrungen bei der Wirksamkeit zwischen den Branchen, aber auch innerhalb der Branchen geführt haben.

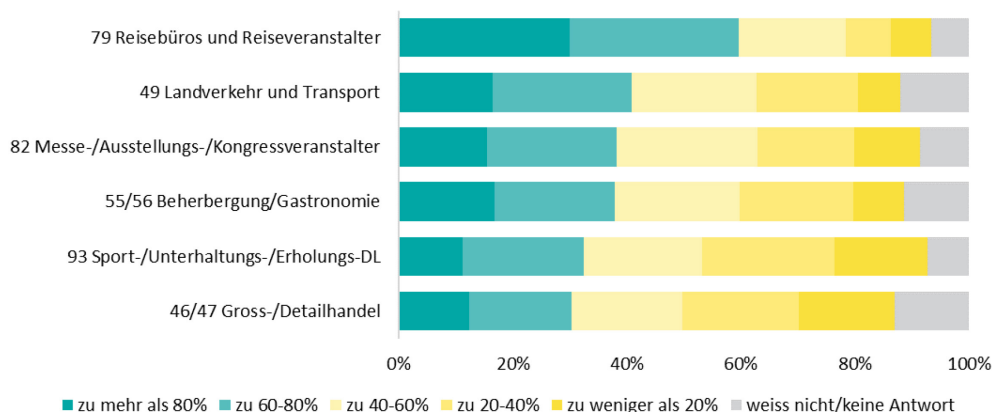


Abbildung 7: Deckungsgrad der weiterlaufenden Kosten nach Branche, Sortierung nach Grösse der grünen Flächen (Quelle: Umfrage gfs.bern, Darstellung EFK)

Unterschiede zwischen den Kantonen

Abbildung 8 fasst die Umfrageergebnisse zu den Wirkungen nach Kantonen zusammen. In den neun Kantonen, zu denen sich Aussagen machen lassen, lässt sich ein positiver Wirkungsbeitrag der HFM feststellen, wobei insbesondere die Westschweizer Kantone Genf, Waadt und Wallis die Wirksamkeit etwas kritischer beurteilen. Auffallend sind die teilweise hohen Anteile an Unternehmen, die keine Beurteilung zur Wirksamkeit der HFM machen wollten oder konnten (graue Balken); dies schränkt die Aussagekraft des Vergleichs zwischen den Kantonen ein.

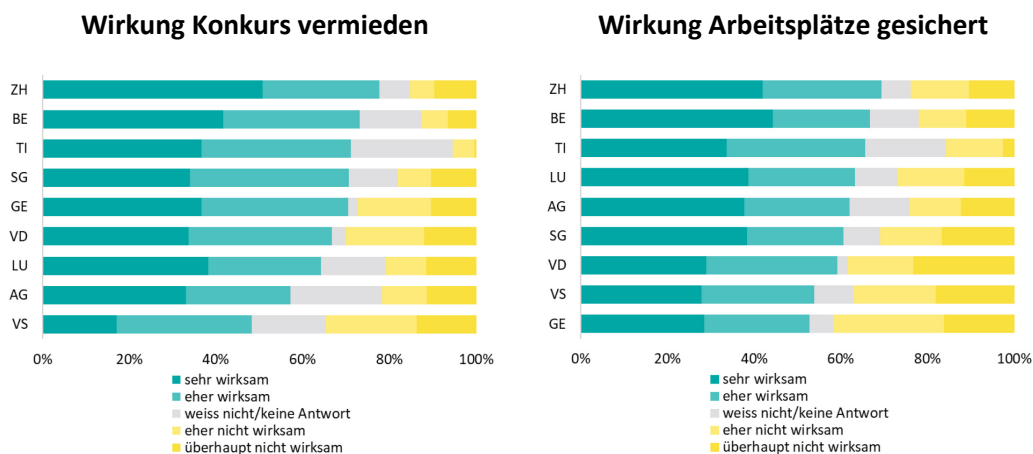


Abbildung 8: Einschätzung der Wirksamkeit der HFM nach Kantonen und Zielsetzungen (Quelle: Umfrage gfs.bern, Darstellung EFK)

Gemäss Abbildung 4 (Kapitel 3.4) haben die Kantone den Unternehmen, gemessen am Referenzumsatz, unterschiedlich hohe À-fonds-perdu-Beiträge ausgerichtet. Von den Kantonen, die für die Umfrage ausgewählt wurden, hat Zürich mit rund 19 Prozent den höchsten Wert. Die Mediane der übrigen Kantone schwanken zwischen 10 und 14 Prozent.

Angesichts dieser Ausgangslage interessiert, inwiefern sich die Ergebnisse von Zürich von den anderen Kantonen in der Umfrage unterscheiden. Zwei Punkte fallen auf: Erstens scheint die Betroffenheit in Zürich etwas höher zu sein. So wird z. B. die Belastung durch Mieten am stärksten beurteilt, gefolgt vom Kanton Genf. Auch der Anteil an Unternehmen mit starken Umsatzeinbussen ist in Zürich grösser als in anderen Kantonen. Gleichzeitig ist der Deckungsgrad der weiterlaufenden Kosten durch die HFM ebenfalls am höchsten (vgl. Abbildung 9). Der Anteil an Unternehmen, die in der Umfrage einen Deckungsgrad von 60 Prozent oder höher angaben, schwankt zwischen 53 Prozent und 32 Prozent. In allen Kantonen findet sich generell eine breite Streuung des Deckungsgrades der weiterlaufenden Kosten durch die HFM.

Dieses Ergebnis spiegelt sich auch in der Zufriedenheit mit dem Umfang der HFM und der Wirkungseinschätzung in Bezug auf die Konkursvermeidung wider, bei denen Zürich ebenfalls hohe Werte erzielt. Zusammengefasst lässt sich festhalten: Der höhere Median in Zürich dürfte sich sowohl durch eine stärkere Betroffenheit als auch durch die Vollzugspraxis erklären lassen.

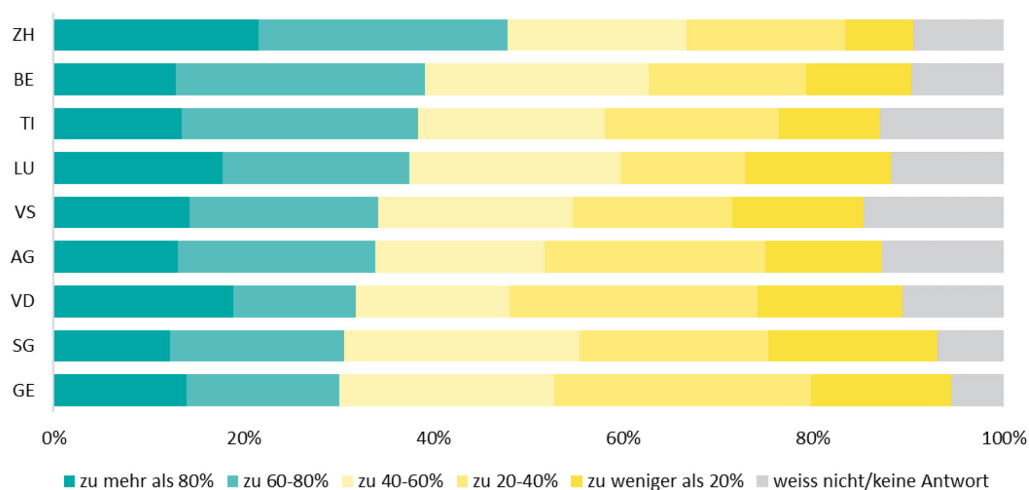


Abbildung 9: Deckungsgrad der weiterlaufenden Kosten nach Kanton, Sortierung nach Grösse der grünen Flächen (Quelle: Umfrage gfs.bern, Darstellung EFK)

Weitere Ergebnisse

In Bezug auf verschiedene Gruppen können anhand der Umfragedaten Vergleiche vorgenommen werden:

Grosse bzw. kleine Unternehmen mit mehr bzw. weniger als 5 Millionen Franken Referenzumsatz: Grosse Unternehmen beurteilen ihre aktuelle wirtschaftliche Situation besser als kleinere Unternehmen (Unterschied von 15 Prozentpunkten, statistisch signifikant). Vor der Pandemie war der Anteil der Unternehmen ohne wirtschaftliche Schwierigkeiten in beiden Gruppen gleich gross. Substanzielle Unterschiede in der selbstrapportierten Betroffenheit lassen sich nicht feststellen. Die Resilienz dürfte wohl bei grossen Unternehmen unabhängig von den HFM grösser sein, was mit zunehmendem Umsatz tiefere prozentuale HFM-Beiträge plausibel erscheinen lässt (vgl. Abbildung 5 in Abschnitt 3.3).

Anspruchsgrund infolge Zwangsschliessung bzw. mehr als 40 Prozent Umsatzeinbüsse (s. Hinweis zur eingeschränkten Aussagekraft in Anhang 5): Es lassen sich keine systematischen Unterschiede zwischen den beiden Gruppen in Bezug auf die wirtschaftliche Situation vor der Pandemie und heute feststellen. Der Wirkungsbeitrag der HFM für das eigene Unternehmen wird von Unternehmen mit Umsatzeinbüssen leicht höher beurteilt, allerdings ist das Ergebnis nur bei der Wirksamkeit betreffend Konkursvermeidung statistisch signifikant.

Beurteilung

Die Bilanz zu den Wirkungen der HFM fällt auf der *Gesamtebene* positiv aus. Basierend auf den Befragungsergebnissen lässt sich schliessen, dass in Bezug auf die beiden Zielsetzungen (Konkurse vermeiden, Arbeitsplätze erhalten) die HFM insgesamt für die Mehrheit der Bezüger einen Wirkungsbeitrag erzielt haben. Für viele Unternehmen waren sie eine wichtige Hilfe. Zu beachten ist dabei, dass es neben den HFM noch verschiedene weitere Covid-19-Finanzhilfen gab, die für die Unternehmen wichtig waren.

Die Ergebnisse aus den Befragungen weisen darauf hin, dass die HFM *im Einzelnen* den individuellen Ausgangslagen unterschiedlich gut entsprochen haben. Es gibt Hinweise auf Überentschädigungen, etwa die Gewinnerzielung. In verschiedenen Fällen dürften die Härtefallhilfen gemäss den Einschätzungen der Unternehmen aber auch zu tief gewesen sein. Hierbei lassen sich Unterschiede zwischen den Branchen und den Kantonen feststellen.

Dieses Ergebnis ist vor dem Hintergrund des grossen Zeitdrucks bei der Vorbereitung und der Bewältigung der hohen Zahl an HFM-Gesuchen (mehr als 35 000) zu Beginn der Umsetzung der HFM einzuordnen.

4.2 Die zusätzliche Wirkung nimmt mit zunehmendem Deckungsgrad ab

Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit hat die EFK u. a. analysiert, wie die Bezüger die Wirksamkeit der HFM (Konkursvermeidung) beurteilen, wenn sie angeben müssen, zu wie viel Prozent die erhaltene Hilfe die weiterlaufenden Kosten gedeckt hat (Abbildung 10). Grundlage für diese Analyse sind die Umfrageergebnisse.

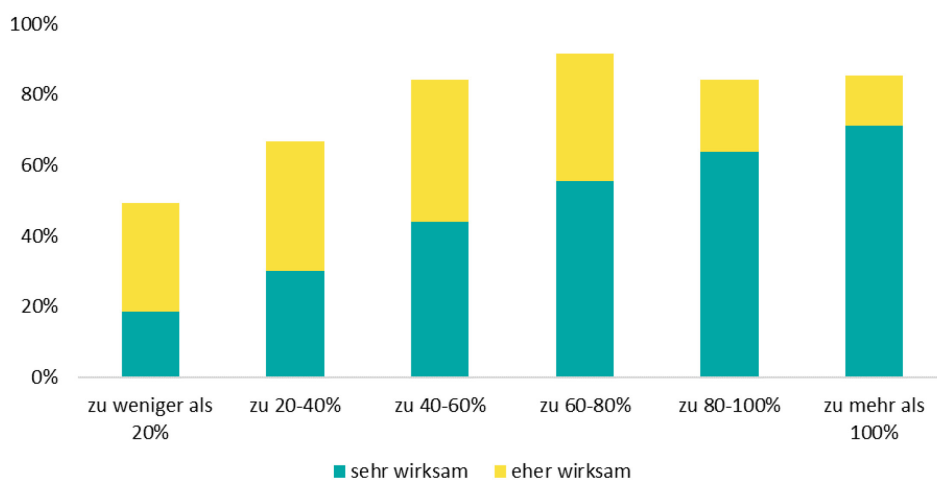


Abbildung 10: Einschätzung der Wirksamkeit der HFM in Abhängigkeit des Deckungsgrades (Quelle: Umfrage gfs.bern, Darstellung: EFK)

Erwartungsgemäss steigt der selbstdeklarierte Wirkungsbeitrag der HFM mit zunehmendem Deckungsgrad. Bis zum Intervall von 60–80 Prozent Deckungsgrad zeigt sich eine stetige Zunahme der eingeschätzten Wirkung. Danach nimmt die Wirksamkeit absolut gesehen nicht mehr zu, einzig der Anteil Antworten «sehr wirksam» steigt noch an. Gleichzeitig nimmt in diesen Intervallen der Anteil der Unternehmen zu, die Gewinne erzielt haben (erhöhte Werte für die Intervalle grösser als 80 %). Auffällig ist, dass auch Unternehmen aus dem Intervall 20–40 % häufiger Gewinn erzielen, weshalb bei dieser Feststellung eine gewisse Vorsicht angebracht ist.

Beurteilung

In Ergänzung zu den in Kapitel 3 festgestellten Risiken hinsichtlich der zu hohen Entschädigungen (gemessen am Bedarf) ergeben sich in der Umfrage Hinweise, dass ab einer gewissen Schwelle höhere HFM-Leistungen in Bezug auf die Zielerreichung (Vermeiden von Konkursen) keinen wesentlichen *zusätzlichen* Wirkungsbeitrag schaffen. Hier wäre es bei der Konzipierung einer künftigen ähnlichen Finanzhilfe zielführend, einen prozentualen Höchstwert vom Referenzwert (hier: ungedeckte Kosten bzw. Fixkosten) festzulegen, wie dies z. B. bei der KAE der Fall ist (80 % des der Lohnsumme). Damit können Kosten eingespart werden, ohne dass die Wirkung dadurch substantiell reduziert würde.

4.3 Konkurse von HFM-Bezügern nicht auszuschliessen

HFM-unabhängige Betrachtung

Es gibt verschiedene Zielsetzungen, die staatliche Finanzhilfen hinsichtlich der Vermeidung von Konkursen in einer Krisensituation verfolgen können:

1. «Abfedern»: Während der Krisensituation kommt es zwar zu einem Anstieg der Konkursquote, der Anstieg ist jedoch weniger gross im Vergleich zu einer Situation ohne Finanzhilfen.
2. «Stabilisieren»: Es gibt mit den Finanzhilfen in etwa gleich viele Konkurse wie es welche ohne Finanzhilfen gegeben hätte. Letztere zielen auf die Vermeidung von *krisenbedingten* Konkursen.
3. «Einfrieren»: Konkurse während der Krisensituation werden aufgrund der Finanzhilfen weitgehend verhindert.

Mit den staatlichen Finanzhilfen sind Risiken verbunden: Bei der Zielsetzung 1 werden Konkurse von gesunden Firmen, die krisenbedingt in Schwierigkeiten geraten sind, in Kauf genommen. Bei der Zielsetzung 3 werden nicht überlebensfähige Unternehmen unterstützt, was ineffizient ist. Die HFM verfolgten Zielsetzung 2 (Abschnitt 3.1): Konkurse sollten nur insofern vermieden werden, als es sich um grundsätzlich überlebensfähige Firmen handelt.

Während der Pandemie kam es insgesamt zu einem Rückgang der Konkurse. Als wichtiger Grund dafür können verschiedene Massnahmen des Bundes und der Kantone zur Stützung der Wirtschaft gesehen werden. Dies bestätigt sich auch in den Interviews mit den Branchenverbänden. In jüngerer Zeit stiegen die Konkurse teilweise an, die Dynamiken sind aber, je nach Branche (Aussagen Branchenverbände) und Kanton, unterschiedlich.

Exkurs: Konkurse Gastronomie

Für die Gastronomie hat die EFK auf Grundlage der Daten des Statistischen Amtes des Kantons Zürich die Konkurseröffnungen analysiert (Abbildung 11). Diese Branche weist eine sehr hohe Bezugsquote bei den HFM auf. In der Jahresbetrachtung zeigt sich der Rückgang während der Covid-19-Jahre. 2022 stiegen die Konkurseröffnungen wieder an. Auch im ersten Halbjahr 2023 kam es, im Vergleich zum gleichen Zeitraum in den Vorjahren, zu etwas mehr Konkursen.

Gemäss einem Bericht des Kantons ZH²⁴ gibt es im Kanton seit dem Beginn der Covid-19-Pandemie eine «Konkurslücke», u. a. auch in der Gastronomie. Diese Lücke schliesst sich nur langsam. Seit Herbst 2021 steigen die Konkurse zwar an, jedoch nicht so stark, dass die tieferen Konkursquoten während den Pandemie Jahren ausgeglichen werden.

²⁴ Kanton Zürich Statistisches Amt (2022). Firmenkurse und -gründungen im Zeichen von Corona. Eine Einschätzung der Dynamik im Kanton Zürich. statistik.info 2022/05

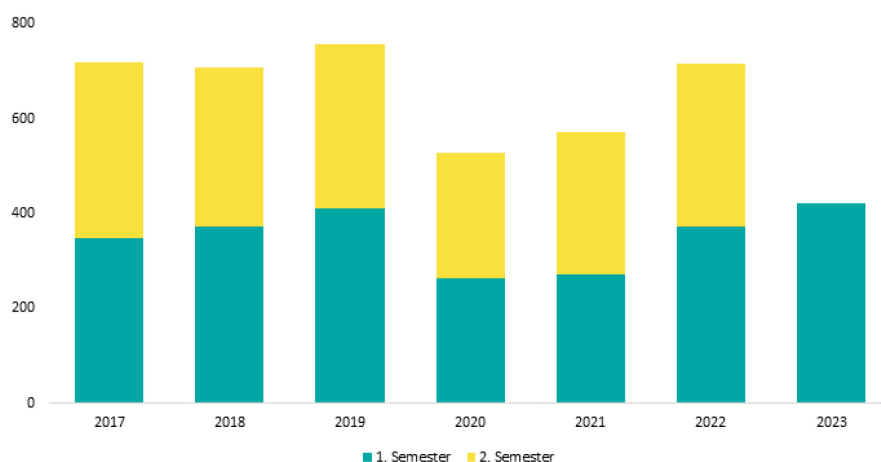


Abbildung 11: Anzahl Konkurseröffnungen in der Gastronomie (Quelle: Statistisches Amt, Kanton Zürich, Darstellung: EFK)

Konkurse von HFM-Bezügern

Die EFK hat einen Datenabgleich der Datensätze Hafrep und Shab durchgeführt. Von den HFM-Bezügern²⁵, die zu Beginn der Einführung der HFM ab Oktober 2020 im Handelsregister registriert waren, wurde in 912 Fällen ein Konkursverfahren eröffnet. Dies entspricht 2,8 Prozent der HFM-Bezüger bzw. HFM-Leistungen im Umfang von rund 93 Millionen Franken oder 1,8 Prozent. Die effektiven Konkurse lassen sich aus den Daten nicht beziffern. Nicht erfasst werden können zudem jene Fälle, in denen HFM-Bezüger ihre Geschäftstätigkeit eingestellt haben, aber weder ein Liquidations- noch Konkursverfahren eröffnet zu haben.

Konkurse von HFM-Bezügern können unterschiedliche Ursachen haben:

1. *Die Überlebensfähigkeit des Unternehmens war bereits vor der Pandemie nicht gegeben.* Grundsätzlich sollten Härtefallhilfen nicht an solche Unternehmen ausbezahlt werden. Gemäss den Umfrageergebnissen waren rund 5 Prozent der HFM-Bezüger in finanziellen Schwierigkeiten, die den Fortbestand der Firma bedroht haben.
2. *Die Höhe der HFM war nicht ausreichend, um einen Konkurs zu vermeiden.* Diejenigen Unternehmen, die in der Umfrage einen sehr tiefen Deckungsgrad (20 Prozent oder weniger) der weiterlaufenden Kosten durch die HFM angaben, beurteilen die Wirkung als geringer (vgl. Abschnitt 4.2) und sind aktuell wirtschaftlich weniger gut aufgestellt (z. B. tieferer Anteil an Unternehmen ohne finanzielle Schwierigkeiten).
3. *Andere Faktoren, unabhängig der HFM war ausschlaggebend für den Konkurs.* Je länger der Zeitraum zwischen dem Beginn der Pandemie bzw. der Ausrichtung der HFM und einem Konkurs ist, umso stärker dürfte diese Ursache ins Gewicht fallen.

Beurteilung

Knapp 3 Prozent HFM-Bezüger befanden sich in den zweieinhalb Jahren nach Erhalt von HFM-Leistungen in einem Konkursverfahren. Die Gründe, die zu diesen Konkursverfahren geführt haben, können ohne Einzelfallbeurteilung nicht bestimmt werden. Dieses Ergebnis lässt zunächst auf eine gute Zielgenauigkeit der HFM schliessen. Angesichts der Tatsache,

²⁵ Nicht berücksichtigt wurden 2900 HFM-Bezüger, die im relevanten Zeitraum zwischen Oktober 2020 und Juni 2023 nie im Handelsregister eingetragen waren oder anstelle von A-Fonds-Perdu-Beiträgern Darlehen, Garantien oder Bürgschaften erhalten haben.

dass stillschweigende Betriebsschliessungen nicht erfasst sind, und deshalb die knapp 100 Millionen Franken eher die untere Grenze der gefährdeten HFM-Leistungen beziffern, besteht durchaus ein erhöhtes Risiko von fehlgeleiteten HFM-Leistungen.

5 Lehren für künftige Finanzhilfen an Unternehmen in Ausnahmesituationen

In diesem Kapitel werden im Sinne eines Fazits die wichtigsten Lehren zur Konzeption der HFM aus Sicht der EFK festgehalten.

Insgesamt kommt die Evaluation auf Basis der Umfrage bei Bezüglern und Nicht-Bezüglern zum Schluss, dass die HFM einen positiven Wirkungsbeitrag geleistet haben und für viele Unternehmen eine wichtige Stütze darstellten. Aus Sicht der EFK lassen sich zwei Problembereiche feststellen: 1. zu hohe bzw. unnötige HFM-Leistungen gemessen am Bedarf (Wirtschaftlichkeit) und 2. die Ungleichbehandlung zwischen Unternehmen bzw. Branchen (Wirkung).

Diese Probleme hängen auch mit der konzeptionellen Ausgestaltung der HFM zusammen. Diese Ausgestaltung erfolgte durch das Parlament (Covid-19-Gesetz) sowie durch den Bundesrat und die Verwaltung. Die folgenden Lehren und Empfehlungen erfolgen aus einer Gesamtsicht und sollten, falls es in Zukunft zu einer ähnlich gelagerten Massnahme kommen sollte, bei der Konzeption berücksichtigt werden. Sie zielen auf eine bessere Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ab.

1. Die Zielsetzungen von finanziellen Nothilfen und deren Wirkungslogik sollen explizit und klar in den konzeptionellen Grundlagen formuliert sein und an alle Beteiligten kommuniziert werden. Dabei ist die Unterstützung bedarfsorientiert auszurichten. Es gilt den Grundsatz des sparsamen Mitteleinsatzes einzuhalten.
2. Der eigentliche Zweck der Finanzhilfe – bei den HFM ist es die Sicherung der Existenz von Unternehmen durch einen Beitrag an die nicht gedeckten (Fix-)Kosten – muss in den Kriterien für den Zugang und insbesondere für die Bemessung der Hilfe zum Ausdruck kommen. Verstärkte Anforderungen in Bezug auf die Präzision bestehen darüber hinaus bei grossen finanziellen Beträgen und Ausnahmeregelungen.
3. Höchstgrenzen bei Finanzhilfen sind im Hinblick auf die Gesamtkosten wichtig. Sie müssen sich auch am Zweck orientieren (siehe Lehre 2), wie dies bei der HFMV 22 mit der Berücksichtigung der effektiven ungedeckten Kosten erfolgt war. Ein vollständiger Ausgleich der ungedeckten Kosten ist dabei nicht nötig: Ab einer gewissen Höhe steigt das Risiko, dass die Finanzhilfen kaum noch zusätzliche Wirkungen erzielen.
4. In Bezug auf die Finanzierung von Verbundlösungen zwischen Bund und Kantonen, wie das bei dem HFM der Fall ist, sollten Grundsätze der fiskalischen Äquivalenz berücksichtigt werden. Der Anteil des Bundes sollte insbesondere dann tiefer sein, wenn den spezifischen regionalen Bedürfnissen Rechnung getragen wird (z. B. Unterstützung von wichtigen Branchen auf kantonaler Ebene). Für die Finanzierung einer Nothilfe, ähnlich wie die HFM, wäre eine Beteiligung des Bundes im Umfang von maximal 50 Prozent angemessen, wie dies zu Beginn der HFM vorgesehen war.
5. In den rechtlichen Grundlagen auf Bundesebene muss explizit die Möglichkeit vorgesehen sein, Überentschädigungen im Nachhinein risikoorientiert und effektiv zurückzufordern, etwa für den Fall, dass die ausgerichtete Finanzhilfe aufgrund der Dringlichkeit nicht der Zielsetzung entspricht. Dem Kosten-Nutzen-Verhältnis von nachträglichen Kontrollen ist dabei Rechnung zu tragen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, in Absprache mit der EFV diese Lehren zur Konzeption der Covid-19-Härtefallmassnahmen in die weitere Aufarbeitung der Covid-19-Pandemie einzubringen. Ziel ist, dass im Fall einer nächsten Krise die Lehren möglichst einfach und schnell bei der Konzeption allfälliger neuer Finanzhilfen umgesetzt werden können.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SECO

Au regard des commentaires ci-dessus, les positions se rejoignent déjà pour leur majeure partie. Le SECO veillera à alimenter ces enseignements dans la suite du traitement des aides COVID-19 et lors d'une éventuelle mise en œuvre future liée à une situation de crise.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der EFV, in Absprache mit dem SECO im Hinblick auf künftige Ereignisse zu definieren, wie ungedeckte (Fix-)Kosten bei der Bemessung und auch als Anspruchskriterium stärker berücksichtigt werden können. Dabei sind die Erfahrungen der Kantone zu berücksichtigen.

Die Empfehlung ist abgelehnt.

Stellungnahme der EFV

Die EFV stimmt mit der EFK überein, dass sich die Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen für Härtefallhilfen an Unternehmen idealerweise an ungedeckten unvermeidbaren Kosten orientieren sollten. Sie lehnt es indes ab, im Hinblick auf künftige Ereignisse bereits heute Voraussetzungen und Bemessungskriterien zu definieren. Die Krisenvorsorge ist eine elementare Aufgabe jedes einzelnen Unternehmens. Werden bereits im Voraus Eckdaten für allfällige Härtefallhilfen definiert, schafft dies potentiell sehr teure Fehlanreize und setzt ein desaströses Signal in Bezug auf die unternehmerische Eigenverantwortung. Hinzu kommt, dass die Definition von ungedeckten unvermeidbaren Kosten je nach Situation unterschiedlich ausfällt und unter anderem von der Dauer einer Krise oder der Eigenschaften der Geschäftstätigkeit der betroffenen Unternehmen abhängt. So sind beispielsweise Mieten zu Beginn einer Krise unbestritten Fixkosten, während sie bei länger andauernden Einschränkungen variabel werden. Oder der Materialaufwand – grundsätzlich eine variable Kostenkomponente – kann bei einem stark saisonal tätigen Unternehmen, welches die ganzen Einkäufe zu Beginn der Saison tätigt, Fixkostencharakter aufweisen. Auch deshalb ist die EFV der Auffassung, dass von ex ante-Definitionen abgesehen werden soll. Hinzu kommt, dass eine stärkere Berücksichtigung von ungedeckten unvermeidbaren Kosten Einzelfallprüfungen nötig machen würde, was die Verfahren zur Auszahlung der Hilfen vor allem in grösseren Kantonen verzögern könnte. Die Lehren aus den Erfahrungen der Kantone sollen indes in die Aufarbeitung der Covid-19-Pandemie einfliessen (vgl. Stellungnahme zur Empfehlung 1), so dass bei einer nächsten Krise gegebenenfalls darauf aufgebaut werden kann.

Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

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

Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung) vom 25. November 2020, SR 951.262

Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie im Jahr 2022 (Covid-19-Härtefallverordnung 2022, HFMV 22) vom 2. Februar 2022, SR 951.264

Botschaften

20.084 – Botschaft zu Änderungen des Covid-19-Gesetzes und des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes vom 18. November 2020, BBl 2020 8819

Anhang 2: Abkürzungen

CEE	Corona-Erwerbsausfallentschädigung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
HFM	Covid-19-Härtefallmassnahmen
HFMV 20	Covid-19-Härtefallverordnung 2020
HFMV 22	Covid-19-Härtefallverordnung 2022
KAE	Kurzarbeitsentschädigung
NOGA	Nomenclature générale des activités économiques
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
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 Dokumentenanalyse diente zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen. Sie umfasste insbesondere die relevanten rechtlichen Grundlagen (Covid-19-Gesetz, verschiedene Versionen der HFMV 20 und 22), Botschaften zum Covid-19-Gesetz und die Erläuterungen zu den Härtefallverordnungen. Die parlamentarische Debatte zu den Härtefallmassnahmen wurde ebenfalls gesichtet. Verschiedene weitere verwaltungsinterne Dokumente, Studien und Untersuchungen, Tätigkeitsberichte der Branchen, Artikel aus der Presse etc. flossen ebenfalls in die Evaluation ein.

Modul 2: Interviews

Mit verschiedenen Personen des Bundes, der Kantone wie auch mit Treuhandgesellschaften, Wirtschaftsverbänden und Betroffenen wurden rund 25 leitfadengestützte Interviews durchgeführt (Liste siehe Anhang 5). Diese dienten einerseits zur Vertiefung einzelner, spezifischer Themenbereiche und zur Erlangung weiterführender Informationen sowie andererseits zur Verifizierung bzw. Qualitätssicherung vorhandener Ergebnisse.

Modul 3: Datenanalyse

Kernelement der Datenanalysen waren Auswertungen der hafrep-Datenbank des SECO, welche die von den Kantonen an den Bund übermittelten Auszahlungen an die antragstellenden Unternehmen enthält. Die Daten bilden den Stand vom 1. Juli 2023 ab.

In der hafrep-Datenbank können mehrere HFM-Beiträge an das gleiche Unternehmen enthalten sein. Für gewisse Auswertungen hat die EFK die À-fonds-perdu-Beiträge an ein Unternehmen zusammengefasst, im Rahmen der HFMV 20 und der HFMV 22. Durch die Zusammenführung können beim Referenzumsatz Unschärfen entstehen. Diese betreffen Situationen, in denen ein Unternehmen mehrmals in hafrep erfasst wird und unterschiedliche Referenzumsätze vorhanden sind. Für einzelne Auswertungen wurden diese Unternehmen (n=88) nicht berücksichtigt. Zwanzig Unternehmen wurden von der Analyse ausgeschlossen, weil keine Angabe für den Referenzumsatz vorlag.

Modul 4: Online-Umfrage bei HFM-Bezügern und bei Nicht-Bezügern

Die EFK hat das Umfrageinstitut gfs.bern mit der Durchführung einer Online-Umfrage bei Unternehmen (mit und ohne Bezug von HFM) beauftragt. Die Brutto-Zufallsstichprobe wurde geschichtet nach Kanton und Branche sowie nach Unternehmensgrösse (Umsatz) sowohl für die HFM-Bezüger als auch für die Nicht-Bezüger gezogen. Die Stichproben wurden auf Basis der hafrep-Datenbank (HFM-Bezüger) und des Betriebs- und Unternehmensregisters, BUR; Nicht-Bezüger) gezogen.

In einer ersten Phase wurden insgesamt 9843 Unternehmen postalisch eingeladen. Davon waren 6543 HFM-Bezüger und 3300 Nicht-Bezüger. Nach jeweils rund zwei Wochen Befragungszeit wurden die Unternehmen, die noch nicht an der Befragung teilgenommen haben, erneut per Brief an die Befragung erinnert. Aufgrund eines etwas unterdurchschnittlichen

Rücklaufs wurde eine zweite Stichprobe gezogen und 3692 zusätzliche Einladungen verschickt. In dieser zweiten Stichprobe wurden 1692 Unternehmen angeschrieben, die Härtefallmassnahmen bezogen haben und 2000, die keine Hilfen bezogen haben. Total wurden somit 13 535 Unternehmen zur Teilnahme an der Befragung eingeladen.

Der Befragungszeitraum dauerte vom 14. bis 20. Juli 2023.

Insgesamt haben 3178 Unternehmen den Fragebogen ganz ausgefüllt. Dies entspricht einem Rücklauf auf der Gesamtstichprobe von 23,5 %. Bei den HFM-Bezügern war der Rücklauf mit 29,2 % (2405 abgeschlossenen Interviews) höher als bei den Nicht-Bezügern mit 14,6 % (773 abgeschlossene Interviews).

Die Auswertung der Umfrage wurde durch gfs.bern vorgenommen. Alle im Bericht enthaltenen Auswertungen sind gewichtet. Angaben zum Kanton, der Branche, dem Umsatz und dem Anspruchsgrund auf HFM basieren auf Selbstdeklaration in der Umfrage. Im Rahmen der Qualitätssicherung der Daten wurde entschieden, die Branchen Detailhandel und Grosshandel sowie Gastronomie und Beherbergung jeweils zusammenzufassen. Zu beachten ist, dass beim Anspruchsgrund die Frage in der Umfrage nicht direkt der Definition gemäss HFMV 20 (Schliessung während 40 Tagen) entspricht, was die Aussagekraft bei Auswertungen einschränkt.

Anhang 4: Ansprech- und Interviewpartner

Bundesverwaltung

Sabine Kollbrunner, SECO, Co-Leiterin Ressort Regional- und Raumordnungspolitik (DSRE)

Jean-David Overney, SECO, wissenschaftlicher Mitarbeiter DSRE

Adrian Riser, SECO, wissenschaftlicher Mitarbeiter DSRE

Felicitas Kemeny, SECO, Leiterin Ressort Konjunktur

Timothey Nussbaumer, SECO, wissenschaftlicher Mitarbeiter Ressort Wachstum und Wettbewerbspolitik

Martin Walker, EFV, Vizedirektor und Leiter Ausgabenpolitik

Mariann Widmer, EFV, Leiterin Finanzdienst 1, Bereich Ausgabenpolitik

Kantone

Karin Fein, Finanzkontrolle Kanton Luzern, Leiterin Finanzkontrolle

Hans Peter Fricker, Departement Volkswirtschaft und Inneres Kanton Aargau, Generalsekretariat, Gesamtverantwortlicher Härtefallmassnahmen

Philip Gehri, Departement Volkswirtschaft und Inneres Kanton Aargau, Generalsekretariat, Stabsmitarbeiter

Daniel Rentzsch, Finanzdirektion Kanton Zürich, Leiter Fachstelle Härtefallmassnahmen

Oliver Dolder, Amt für Wirtschaft Kanton Schwyz, Projektleiter NRP und Tourismus

Teilnahme an Interviews im Rahmen der Vollzugsevaluation Ecoplan/Interface (AG, ZH, AR)

Wirtschaft

Henrique Schneider, Schweizerischer Gewerbeverband, Stv. Direktor

Gastronomie: Severin Hohler, Gastrosuisse, Leiter Wirtschaftspolitik; Guido Albers, Gastrosuisse, Wirtschaftspolitik; Mathias Ott, Gastrosuisse, Rechtsdienst; Enzo Pontoriero, GastroConsult, Geschäftsführer; Eliana Caraci, GastroConsult, Mandatsleiterin Treuhand & Finanzen

Hotellerie: Lukas Möhr, HotellerieSuisse, Fachspezialist Wirtschaftspolitik

Reisebranche: Walter Kurz, Schweizerischer Reisebüroverband, ehemaliger Vorsteher

Detailhandel: Dagmar Jenni, Swiss Retail Federation, Direktorin

Fitness: Roland Steiner, Schweizerischer Fitness- und Gesundheitscenter Verband, Geschäftsführer

Schausteller: Charles Senn, Vereinigte Schausteller Verbände Schweiz, Präsident; Lisa Zanolli, Vereinigte Schausteller Verbände Schweiz, Delegierte Kanton LU

Ergänzend wurden insgesamt mit drei Unternehmen Gespräche durchgeführt.

Treuhandgesellschaften

Thorsten Kleibold, OBT, Partner, Fachspezialist Wirtschaftsprüfung

Ramon Dreier, OBT, Partner, Leiter Treuhand St. Gallen

Florian Ackermann, BDO, Partner, Leiter Niederlassung Langenthal

Tom Kaufmann, BDO, Partner, Mitglied Regionaldirektion Zentralschweiz, Regionalverantwortlicher Steuern & Recht
