

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 Einzel-fallbetrachtung 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.