



Contrôles ponctuels sur la mise en œuvre de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur par les cantons

Stichprobenkontrollen bei Kantone zur Umsetzung der Covid-19-Härtefallverordnung

Management response (FR et DE) du SECO et rapports
principaux définitifs OBT et PwC

22 décembre 2021



Management Response

du Secrétariat d'Etat à l'économie, secteur Politique régionale et d'organisation du territoire

de

décembre 2021

à

« Rapport principal définitif sur les contrôles ponctuels de cas de rigueur pour les entreprises dont le chiffre d'affaire annuel atteint 5 millions de francs au plus (mandat 1001) »

OBT AG et Meng und Partner

octobre 2021

et

« Rapport principal définitif sur les contrôles ponctuels de cas de rigueur pour les entreprises dont le chiffre d'affaire annuel est supérieur à 5 millions de francs (mandat 1002) »

PwC AG et Meng und Partner

octobre 2021

1. Contexte

Pour répondre aux dommages économiques causés par la pandémie COVID-19, la Confédération et les cantons ont mis en place différents instruments, entre autres l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur qui vise à soutenir les entreprises dont le chiffre d'affaires a reculé de manière substantielle et dont les coûts fixes ne sont plus couverts.

La Confédération est le plus important contributeur de ce programme cas de rigueur : sa participation financière est considérable tant en montant absolu (jusqu'à 8,2 milliards de francs) qu'en pourcentage (100% pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 5 millions, 70% pour les autres entreprises). De ce fait, même si la mise en œuvre de l'ordonnance est de la compétence des cantons, la Confédération se voit dans l'obligation d'assurer un suivi de cette mise en œuvre avec des contrôles ponctuels orientés vers le risque. Dans un premier temps, elle a élaboré deux mandats de contrôles ponctuels dans les cantons durant l'été et l'automne 2021.

Un mandat, assuré par l'entreprise d'audit OBT AG a audité la mise en œuvre de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel atteint 5 millions de francs au plus et pour lesquels les cantons peuvent fixer des conditions qui vont au-delà des dispositions fédérales.

Un mandat, assuré par l'entreprise d'audit PwC AG a audité la mise en œuvre de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 millions de francs et pour lesquels les conditions sont les mêmes dans toute la Suisse.

2. Principales conclusions des rapports

Les deux mandataires viennent de présenter leurs rapports finaux. Les deux mandats soulignent un point central: **les résultats sont bons**. Les cantons ont mis en place des procédures d'audit et de contrôles efficaces en un temps record. Si les rapports soulignent quelques manquements ponctuels, ils ne relèvent **aucun problème systémique**.



3. Recommandations et prise de position

Sur la base de ces conclusions, les mandataires formulent les recommandations suivantes. Le tableau présente, outre les recommandations, la prise de position du SECO.

3.1. Recommandations de OBT AG

Recommandation	MANAGEMENT RESPONSE		
1. Couverture de tous les cantons Nos expériences dans le cadre du mandat SECO_1001 montrent qu'il est judicieux d'inclure tous les cantons dans le contrôle par échantillonnage. Ceci non seulement du point de vue de l'égalité de traitement, mais aussi et surtout afin d'identifier les erreurs potentielles compte tenu de la conception très hétérogène des programmes cantonaux pour les cas de rigueur (éviter les "blind spots").	D'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord
	<u>Prise de position du SECO</u> Dans les futurs mandats du SECO, l'universalité des contrôles dans tous les cantons demeurera un point essentiel. En effet, le SECO considère cela comme une exigence à la fois liée à l'identification d'erreurs (la recommandation d'OBT va dans ce sens) mais aussi du point de vue de l'égalité de traitement entre les cantons par la Confédération.		

Recommandation	MANAGEMENT RESPONSE		
2. Focalisation sur la catégorie des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 5 millions de francs.	D'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord

Dans la base de données examinée au 29 juin 2021, la catégorie des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 5 millions de francs ne représente que 4,5% du nombre total de cas de rigueur. Ces entreprises ont en outre tendance à disposer d'un organe de révision externe qui, dans le cadre de son contrôle des comptes, doit également évaluer la proposition du conseil d'administration concernant l'utilisation du bénéfice au bilan. Dans ces cas, il existe donc déjà "institutionnellement" un contrôle en ce qui concerne l'interdiction des dividendes de l'art. 6 de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur. Les autres restrictions d'utilisation selon cet article feront aussi régulièrement l'objet d'un examen dans le cadre de la révision des comptes. Dans la sous-population des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel atteint 5 millions de francs au plus, il est en revanche plus rare qu'un organe de révision soit institutionnalisé, soit en raison d'un opting-out (renonciation à l'organe de révision selon l'art. 727a, al. 2, CO), soit du simple fait qu'on y trouve plutôt des entreprises individuelles ou des sociétés de personnes. Afin de surveiller la limitation de l'utilisation des fonds pour cas de rigueur au fil du temps, nous recommandons d'une part que les cantons mettent en place un échange d'informations avec leurs administrations fiscales cantonales. D'autre part, nous recommandons de concentrer l'examen du mandat 2001 sur la sous-population des petites entreprises.

Il nous semble pertinent de se focaliser sur les petites entreprises dans le mandat 2001 pour une autre raison : les enquêtes actuelles menées dans le cadre du débat politique sur le projet de Loi fédérale sur la lutte contre les faillites abusives montrent que les petites entreprises sont plus exposées aux abus et que la qualité et la disponibilité d'une comptabilité en bonne et due forme sont limitées. Ainsi, nous avons eu l'impression, dans le cadre de notre contrôle, que les demandes de cas de rigueur sont, de manière générale, mieux préparées dans les entreprises disposant d'un organe de révision.

Prise de position du SECO

Le SECO corrobore cette position, d'un point de vue quantitatif. La plus grande partie des contrôles ponctuels de cas de rigueur sera faite sur les petites entreprises dans le cadre des futurs mandats du SECO, puisqu'elles constituent la majorité des entreprises. Toutefois ces futurs mandats du SECO tiendront aussi compte des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 millions de francs, ceci dû aux sommes importantes en jeu. C'est pourquoi le terme « focalisation » nous semble approprié, puisqu'il n'exclut pas les grandes entreprises.

Le SECO soutient également le conseil donné aux services de mise en œuvre cantonaux de s'échanger avec leurs services responsables des questions de fiscalité.

Recommandation	MANAGEMENT RESPONSE		
3. Focalisation sur l'instrument des cas de rigueur A-fonds-perdu Entre le 29 juin 2021 (base de données de notre audit) et le 31 août 2021, la part déjà élevée des contributions à fonds perdu par rapport à l'ensemble des aides pour cas de rigueur a encore augmenté, passant de 92% à 94%. Il convient donc de continuer à concentrer l'examen sur cet instrument pour cas de rigueur. Dans le même temps, on constate un recul de l'instrument des prêts en raison de la conversion des prêts en contributions à fonds perdu. Cet aspect doit également être pris en compte dans l'examen. Il convient d'examiner si, lors de telles conversions, les limites maximales pour les contributions à fonds perdu n'ont pas été dépassées par rapport au chiffre d'affaires de référence.	D'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord
	<u>Prise de position du SECO</u> Le SECO a mis le focus sur les aides à-fonds-perdu en terme d'analyse quantitative dans le cadre de l'attribution d'un nouveau mandat de contrôles ponctuels mais prêtera aussi, dans ce nouveau mandat, une attention aux prêts, garanties et autres cautionnements, et notamment à leur gestion. Dans le cadre du contrôle des factures des cantons adressées à la Confédération pour la contrepartie fédérale, le SECO contrôle entre autre que les plafonds ne sont pas dépassés – également pour les montants transformés en à fonds perdu.		

Recommandation	MANAGEMENT RESPONSE		
4. Priorités de l'examen dans le temps Nous recommandons une procédure par étapes pour le mandat 2001 (et la période prévue du 16 décembre 2021 au 31 janvier 2027). Dans une première	D'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord

phase (2022), il conviendrait tout d'abord d'examiner une nouvelle fois la pratique d'attribution à l'aide d'échantillons individuels concrets. A cet égard, on se concentrera (a) sur les nouveaux entrants et (b) sur les cas de rigueur présentant un profil de risque similaire à celui des dossiers pour lesquels nous avons fait des constatations individuelles dans notre échantillon ou pour lesquels nous avons constaté des anomalies sur la base de nos analyses de données (cf. section 4.1), mais que nous n'avons pas pu toutes examiner dans le mandat SECO_1001 en raison de la limitation de l'échantillon à 400 éléments. Dans une deuxième phase (à partir de 2023), il faudrait se concentrer sur la limitation de l'utilisation conformément à l'art. 6 de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur. A cet effet, nous suggérons que les cantons établissent un échange d'informations avec leurs administrations fiscales cantonales ainsi qu'avec l'Administration fédérale des contributions (AFC), ce qui, à notre avis, est possible grâce aux dispositions relatives à l'échange d'informations de l'art. 12a de la loi Covid-19. L'échange avec l'AFC nous semble pertinent en ce qui concerne les transactions en capital soumises à l'impôt anticipé que les sociétés de capitaux doivent déclarer à l'AFC, de sorte qu'un contrôle de l'interdiction des dividendes puisse avoir lieu. A ce stade, il est possible ou souhaitable de contrôler la manière dont les cantons mettent en œuvre la "participation conditionnelle aux bénéfices". Au moment de la fin de nos travaux d'examen dans le cadre du mandat SECO_1001 (30 septembre 2021), les cantons sont encore absorbés par le traitement des demandes ; nous attendons qu'en 2022 la fixation définitive des concepts de lutte contre les abus et leur mise en œuvre généralisée soient faites. Dans une troisième phase (également à partir de 2023), nous recommandons donc de mettre successivement l'accent sur le thème de la lutte contre les abus.

Prise de position du SECO

Le SECO souscrit dans l'ensemble à cette recommandation. Il a pris en compte dans la mise au concours d'un nouveau mandat pour des contrôles ponctuels, les points soulevés tout en gardant une liberté d'action dans la mise en place concrète de ce futur mandat.

En effet, les cas de rigueur sont un dossier dont l'environnement normatif et politique est volatil ; il faut donc garder un cap mais être prêt à en changer en fonction des circonstances, notamment sanitaires et politiques. La récente décision du Parlement de prolonger l'article de la loi COVID-19 permettant des aides cas de rigueur jusqu'à fin 2022 en est la preuve. Le calendrier du futur mandat sera adapté pour pouvoir prendre en compte ces évolutions.

3.2. Recommandations de PwC AG

Recommandation	MANAGEMENT RESPONSE		
1. Établissement d'un modèle de concept de contrôle L'auditeur recommande au mandant d'établir un concept de contrôle type pour le processus d'évaluation et sa vérification pour les tâches de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur. Un concept de contrôle type augmente la qualité entre les cantons ou présente l'avantage de pouvoir procéder à un contrôle de la qualité de manière standardisée. Le mandat Seco_1002 est d'une extrême complexité. Outre le fait que 26 cantons - dans trois langues nationales - sont impliqués, l'ordonnance sur les cas de rigueur Covid-19 a subi quatre adaptations au total. L'adaptation de l'ordonnance du 1^{er} avril 2021 doit être considérée comme particulièrement complexe - depuis cette date, il existe des réglementations formelles pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 millions de CHF. Avant cette date, il n'y avait pas de distinction entre les grandes et les petites entreprises.	D'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord
	<u>Prise de position du SECO</u> Le SECO confirme la complexité du système cas de rigueur, basée d'une part sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et d'autre part sur l'évolution rapide et multiple de l'ordonnance. La récente décision du Parlement de prolonger l'article de la loi COVID-19 permettant des aides cas de rigueur jusqu'à fin 2022 complexifie davantage le tout. Le SECO va partiellement tenir compte de la recommandation dans le cadre du développement et de la mise en œuvre des aides cas de rigueur pour 2022. Le SECO ne peut en effet que partiellement adhérer à la recommandation. Le SECO a bien-sûr un rôle de conseil et de surveillance vis-à-vis des cantons pour assurer une mise en œuvre correcte du droit fédéral. Il l'assume en clarifiant régulièrement des questions juridiques, en faisant des recommandations et en discutant de problèmes spécifiques avec les cantons. Dans le cadre de la facturation, le SECO contrôle aussi, différents éléments clés, ce qui a été communiqué aux cantons. De par la répartition des tâches, le SECO ne peut par contre que partiellement imposer des concepts. Le système de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons découlent de la volonté politique d'une mise en œuvre décentralisée dans le respect du système fédéral de la Suisse. Ce système laisse consciemment une marge de manœuvre aux cantons dans la mise en œuvre des modalités. Un changement de principe rétroactif n'est ni possible en pratique, ni souhaitable tout comme un système complètement centralisé serait en opposition à la répartition des tâches également pour l'avenir.		

	Cela étant une feuille d'information du SECO sera communiquée aux cantons au début de l'année 2022 et aura pour but de donner une référence commune à l'ensemble des cantons pour des points encore à venir du processus de facturation des cantons auprès de la Confédération, y détaillant des éléments de contrôles requis.
--	--

Recommandation	MANAGEMENT RESPONSE		
2. Définition uniforme des exigences en matière de justificatifs L'auditeur recommande au mandant de définir des aides claires et compréhensibles quant à la forme que peuvent prendre les justificatifs de la part des cantons. Le processus de collecte des informations s'en trouve simplifié et la sécurité des cantons en matière de lutte contre les abus est améliorée. Un justificatif est un support d'information sous forme écrite qui contient des données relatives à une opération commerciale spécifique et qui sert de base à des décisions ultérieures. Les justificatifs peuvent être établis en interne par une entreprise (qui dépose une demande de cas de rigueur) ou peuvent également être des justificatifs externes. En ce qui concerne la lutte contre les abus (conformément à l'art. 11 de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur), nous recommandons, à titre d'aide, de définir à quels endroits du processus d'examen de la demande les cantons peuvent se fier aux justificatifs internes du requérant (p. ex. comptes annuels non vérifiés, indications non justifiées dans les autodéclarations) et à quels endroits il est recommandé de s'appuyer sur un justificatif externe. Les justificatifs externes peuvent être des justificatifs bancaires montrant le paiement à une contrepartie ou des informations peuvent être demandées à d'autres autorités afin de vérifier les informations (par exemple, des données provenant de l'administration de la TVA afin de vérifier les chiffres d'affaires).	D'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord
	<u>Prise de position du SECO</u> Le SECO va tenir partiellement compte de la recommandation dans le cadre du développement et de la mise en œuvre des aides cas de rigueur pour 2022. Le SECO a bien-sûr un rôle de conseil et de surveillance vis-à-vis des cantons pour assurer une mise en œuvre correcte du droit fédéral. Il l'assume en clarifiant régulièrement des questions juridiques, en faisant des propositions et en discutant de problèmes spécifiques avec les cantons. L'ordonnance COVID-19 cas de rigueur définit, dans son article 8f, les justificatifs contraignants pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 5 millions de francs : extrait du registre du commerce, extrait du registre des poursuites, comptes annuels (révisés si l'entreprise est assujettie à l'obligation de révision, ventilation complète par secteur si une demande sectorielle est présentée, décomptes trimestriels de la TVA). Pour ce qui est des entreprises plus petites, le système laisse consciemment une marge de manœuvre aux cantons dans la mise en œuvre des modalités. Les cantons sont libres d'appliquer les précisions valables pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 5 millions de francs également pour les plus petites. Un changement de principe rétroactif n'est ni possible en pratique, ni souhaitable tout comme un		

	système complètement centralisé serait en opposition à la répartition des tâches, également pour le futur.
--	--

Recommandation	MANAGEMENT RESPONSE		
3. Modèle de guide de travail des mesures et des calculs pertinents L'auditeur recommande au mandant d'établir un modèle d'instructions de travail clair et compréhensible concernant les mesures pertinentes et les calculs sous-jacents. Ce modèle d'instructions de travail servirait d'aide à l'harmonisation de la justesse et de l'exactitude des calculs dans tous les cantons. Contrairement à la TVA, il n'existe pas de définition formelle du chiffre d'affaires dans l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur. Par ailleurs, le calcul des coûts fixes laisse une marge d'appréciation. Comme il existe différentes approches pour le calcul des frais fixes (méthode du taux forfaitaire vs. frais fixes effectifs), il est également recommandé que les deux méthodes - via le canton - soient entièrement documentées afin d'éviter une éventuelle application erronée du calcul des frais fixes.	D'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord
	<u>Prise de position du SECO</u> Le SECO va tenir partiellement compte de la recommandation dans le cadre du développement et de la mise en œuvre des aides cas de rigueur pour 2022. Le SECO a bien-sûr un rôle de conseil et de surveillance vis-à-vis des cantons pour assurer une mise en œuvre correcte du droit fédéral. Il l'assume en clarifiant régulièrement des questions juridiques, en faisant des propositions et en discutant de problèmes actuels avec les cantons. De par la répartition des tâches définie dans la législation liée aux cas de rigueur, le SECO ne peut que partiellement imposer des modèles de calcul. Le SECO et l'Administration fédérale des finances ont fait parvenir aux cantons des approches de calcul sur différents thèmes, comme les coûts fixes ou la participation conditionnelle aux bénéfices. L'ordonnance COVID-19 cas de rigueur définit par ailleurs, dans son article 8b, le calcul de l'aide pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 5 millions de francs. Pour ce qui est des entreprises plus petites, le système laisse consciemment une marge de manœuvre aux cantons dans la mise en œuvre des modalités. Un changement de principe rétroactif n'est ni possible en pratique, ni souhaitable, tout comme un système complètement centralisé serait en opposition à la répartition des tâches également pour le futur.		

	Le SECO confirme l'importance d'une bonne documentation du calcul fait par le canton.
--	---

Recommandation	MANAGEMENT RESPONSE		
4. Focalisation possible pour de futurs mandats Selon le chapitre 6 [du cahier des charges] (but et objectif des contrôles par sondage), l'objectif de ce mandat n'était pas de détecter les demandes abusives ou les fausses déclarations des entreprises. L'accent a été mis sur la vérification du traitement correct des documents reçus par les cantons. Les constatations ont montré que les processus mis en place par les cantons sont en principe adéquats, avec parfois un potentiel d'amélioration. Toutefois, un processus permettant de détecter les informations erronées fournies par les entreprises n'a été mis en œuvre que pour quelques demandes. L'auditeur recommande donc de mettre l'accent sur la détection des demandes abusives pour les mandats futurs.	D'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord
	<u>Prise de position du SECO</u> Un futur mandat qui aura pour but de contrôler la thématique des demandes abusives est prévu. Le SECO mandatera une entreprise pour faire des contrôles directement dans les entreprises, et non plus seulement dans les cantons.		



1. Hintergrund

Um auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zu reagieren, haben der Bund und die Kantone verschiedene Massnahmen ergriffen, um Unternehmen zu unterstützen. Dazu gehört auch die Covid-19-Härtefallverordnung, über die Unternehmen mit substantiellen Umsatzeinbrüchen und ungedeckten Fixkosten unterstützt werden.

Der Bund ist der grösste Beitragszahler dieses Programms: Seine finanzielle Beteiligung ist sowohl vom absoluten Betrag her (bis zu 8,2 Milliarden Franken) als auch prozentual beträchtlich (100 % für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Millionen, 70 % für die übrigen Unternehmen). Auch wenn sich die Umsetzung der Covid-19-Härtefallverordnung nach kantonalem Recht richtet, sieht sich der Bund in der Pflicht, die Umsetzung mit risikoorientierten Stichprobenkontrollen zu überprüfen. In einem ersten Schritt hat er dazu im Sommer 2021 zwei Mandate für punktuelle Kontrollen in den Kantonen vergeben.

Ein Mandat wurde von der Revisionsfirma OBT AG durchgeführt und prüfte die Umsetzung der Covid-19-Härtefallverordnung für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis zu 5 Millionen Franken, für welche die Kantone Regeln festlegen können, die über das Bundesrecht hinausgehen.

Ein Mandat des Wirtschaftsprüfungsunternehmens PwC AG prüfte die Umsetzung der Covid-19-Härtefallverordnung für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 5 Millionen Franken, für welche schweizweit die gleichen Anspruchskriterien gelten.

2. Wichtige Erkenntnisse aus dem Bericht

Beide Mandate kommen zur gleichen zentralen Erkenntnis: **Die Ergebnisse sind gut.** Die Kantone haben in Rekordzeit wirksame Prüf- und Kontrollverfahren eingeführt. Die Berichte weisen auf einige punktuelle Mängel hin, stellen aber **keine systemischen Probleme** fest.



3. Empfehlungen und Stellungnahmen

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse formulieren die Beauftragten die folgenden Empfehlungen. Die Tabelle enthält neben den Empfehlungen auch die Stellungnahme des SECO.

3.1. Empfehlungen von OBT AG

Empfehlung	MANAGEMENT RESPONSE		
1. Abdeckung aller Kantone Unsere Erfahrungen im Mandat SECO_1001 zeigen, dass es sinnvoll ist sämtliche Kantone in die Stichprobenprüfung einzubeziehen. Dies nicht nur aus dem Aspekt der Gleichbehandlung, sondern vor allem auch, um die angesichts der sehr heterogenen Ausgestaltung der kantonalen Härtefallprogramme potenziellen Fehlerquellen zu identifizieren (Vermeiden von "blind spots").	Einverstanden	Teilweise einverstanden	Nicht einverstanden
	<u>Stellungnahme des SECO</u> In den künftigen Mandaten des SECO wird das Umsetzen von Kontrollen in allen Kantonen ein wesentlicher Punkt bleiben. Tatsächlich betrachtet das SECO dies sowohl im Hinblick auf das Erkennen von Fehlern (die OBT-Empfehlung geht in diese Richtung) als auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung der Kantone durch den Bund als eine Anforderung.		

Empfehlung	MANAGEMENT RESPONSE		
2. Fokus auf die Kategorie der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio.	Einverstanden	Teilweise einverstanden	Nicht einverstanden

Im untersuchten Datenbestand per 29. Juni 2021 entfallen auf die Kategorie der Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als Fr. 5 Mio. lediglich 4.5% der Gesamtanzahl von Härtefällen. Diese Unternehmen verfügen zudem in der Tendenz über eine externe Revisionsstelle, welche im Rahmen ihrer Abschlussprüfung jeweils auch den Vorschlag des Verwaltungsrats über die Verwendung des Bilanzgewinns zu beurteilen hat. In diesen Fällen besteht damit "institutionell" bereits eine Kontrolle im Hinblick auf das Dividendenverbot von Art. 6 Covid-19-Härtefallverordnung. Auch die weiteren Verwendungsbeschränkungen gemäss diesem Artikel werden im Rahmen der Abschlussprüfung regelmässig Gegenstand der Betrachtung sein. In der Teilpopulation der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. hingegen ist seltener eine Revisionsstelle institutionalisiert, entweder aufgrund Opting-outs (Verzicht auf die Revisionsstelle nach Art. 727a Abs. 2 OR) oder schon allein aufgrund der Tatsache, dass hier eher Einzelunternehmen oder Personengesellschaften anzutreffen sind. Um die Verwendungsbeschränkung der Härtefallgelder im Zeitablauf zu überwachen, sei hier daher zum einen empfohlen, dass die Kantone einen Informationsaustausch mit ihren kantonalen Steuerverwaltungen einrichten. Zum anderen empfehlen wir, den Prüfungsfokus im Mandat 2 auf die Teilpopulation der kleinen Unternehmen zu legen.

Bereits aus einer anderen Überlegung heraus erscheint es uns sachgerecht, im Mandat 2 auf die kleineren Unternehmen zu fokussieren. So zeigen aktuelle Erhebungen im Zusammenhang mit der politischen Diskussion um den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses, dass in kleineren Unternehmen die Missbrauchsanfälligkeit erhöht ist und die Qualität und Verfügbarkeit einer ordnungsgemässen Buchführung eingeschränkt ist. So haben auch wir im Rahmen unserer Stichprobenprüfung den Eindruck gewonnen, dass die Härtefallanträge ganz allgemein bei Unternehmen mit vorhandener Revisionsstelle besser aufbereitet sind.

Stellungnahme des SECO

Das SECO bekräftigt diese Position aus quantitativer Sicht. Der grösste Teil der Stichprobenkontrollen von Härtefällen wird im Rahmen der künftigen SECO-Mandate bei kleinen Unternehmen durchgeführt werden, da diese die Mehrheit der Unternehmen ausmachen. Allerdings werden diese zukünftigen SECO-Mandate auch Unternehmen mit einem Umsatz von über 5 Millionen Franken berücksichtigen, stehen doch bei diesen besonders hohen Summen auf dem Spiel. Aus diesem Grund erscheint dem SECO der Begriff "Fokus" angemessen, da er grosse Unternehmen nicht ausschliesst.

Das SECO unterstützt auch den Rat an die kantonalen Umsetzungsstellen, sich mit ihren für Steuerfragen zuständigen Stellen auszutauschen.

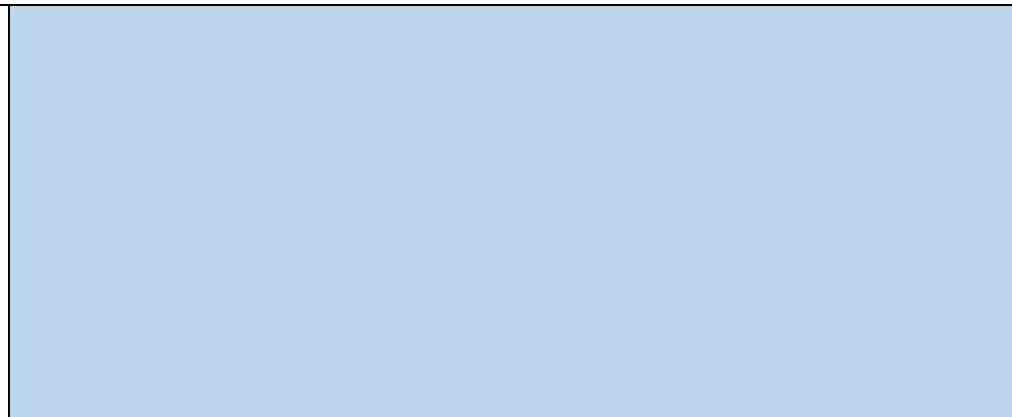
Empfehlung

MANAGEMENT RESPONSE

3. Fokus auf das Härtefallinstrument A-fonds-perdu Im Zeitraum vom 29. Juni 2021 (Datenbasis unserer Prüfung) bis zum 31. August 2021 hat sich der ohnehin hohe Anteil der A-fonds-perdu-Beiträge an den gesamten Härtefallhilfen nochmals von 92% auf 94% erhöht. Daher ist es auch weiterhin angezeigt die Prüfung auf dieses Härtefallinstrument zu konzentrieren. Gleichzeitig ergibt sich im genannten Zeitraum durch Umwandlungen von Darlehen in A-fonds-perdu Beiträgen ein Rückgang beim Instrument der Darlehen. Auch diesem Aspekt ist in der Prüfung Rechnung zu tragen. Prüfwert ist dabei, ob bei derartigen Umwandlungen die Maximalgrenzen für A-fonds-perdu-Beiträge im Verhältnis zum Referenzumsatz nicht überschritten wurden.	Einverstanden	Teilweise einverstanden	Nicht einverstanden
	Stellungnahme des SECO Das SECO hat bei der Vergabe eines neuen Mandats für die Stichprobenkontrolle den Fokus der quantitativen Analyse auf die à-fonds-perdu-Beiträge gelegt, wird aber im Rahmen dieses neuen Mandats auch den Darlehen, Bürgschaften und Garantien und insbesondere der Darlehensverwaltung Aufmerksamkeit schenken. Im Rahmen der Kontrolle der Rechnungen der Kantone an den Bund für die Bundesbeitrag kontrolliert das SECO unter anderem, dass die Obergrenzen nicht überschritten werden – dies auch für in à-fonds-perdu umgewandelte Beiträge.		

Empfehlung	MANAGEMENT RESPONSE		
4. Prüfungsschwerpunkte im Zeitablauf Wir empfehlen für das Mandat 2 (und den angedachten Zeitraum vom 16. Dezember 2021 bis zum 31. Januar 2027) ein etappiertes Vorgehen. In einer ersten Phase (2022) sollte zunächst noch einmal die Vergabepaxis anhand von konkreten Einzelstichproben beleuchtet werden. Hierbei ist der Fokus zu richten (a) auf Neuzugänge und (b) Härtefälle mit ähnlichem Risikoprofil wie in denjenigen Dossiers, bei denen wir in unserer Stichprobe Einzelfeststellungen hatten resp. bei denen wir aufgrund unserer Datenanalysen (vgl. Abschnitt 4.1) Auffälligkeiten festgestellt hatten, die wir jedoch aufgrund der Begrenzung der Stichprobe auf 400 Elemente nicht sämtlich im Mandat SECO_1001 prüfen konnten. In einer zweiten Phase (ab 2023) sollte sodann auf die Verwendungsbeschränkung gemäss Art. 6 Covid-19-Härtefallverordnung fokussiert werden. Hierzu regen wir an, dass die Kantone einen Informationsaustausch mit ihren kantonalen Steuerverwaltungen sowie der Eidg. Steuerverwaltung ESTV etablieren, was nach unserem Verständnis durch die Regelungen betreffend Informationsaustausch in Art. 12a Covid-19-Gesetz möglich ist. Der Austausch mit der ESTV erscheint uns relevant mit Blick auf die	Einverstanden	Teilweise einverstanden	Nicht einverstanden
	Stellungnahme des SECO Das SECO schliesst sich dieser Empfehlung im Grossen und Ganzen an. Es hat bei der Ausschreibung eines neuen Mandats für Stichprobenkontrollen die aufgeworfenen Punkte berücksichtigt, sich aber bei der konkreten Umsetzung dieses künftigen Mandats Handlungsfreiheit bewahrt. In der Tat sind Härtefälle ein Dossier, dessen normatives und politisches Umfeld sich laufend weiterentwickelt; das SECO muss daher einen Kurs beibehalten, aber auch bereit sein, ihn je nach den Umständen, insbesondere den gesundheitlichen und politischen, zu ändern. Der jüngste Entscheid des Parlaments, den Artikel des Covid-19-Gesetzes, der Härtefallhilfen ermöglicht, bis Ende 2022 zu verlängern, zeigt dies deutlich. Der Zeitplan für das neue Mandat wird angepasst werden, um diese Entwicklungen berücksichtigen zu können.		

von den Kapitalgesellschaften an die ESTV zu meldenden verrechnungssteuerrelevanten Kapitaltransaktionen, so dass insoweit eine Kontrolle des Dividendenverbots erfolgen kann. In dieser Phase kann oder sollte dann auch überprüft werden, wie die Kantone die sog. "bedingte Gewinnbeteiligung" umsetzen. Zum Zeitpunkt der Beendigung unserer Prüfungsarbeiten im Mandat SECO_1001 (30. September 2021) sind die Kantone noch mit der Gesuchsbearbeitung absorbiert, die definitive Festlegung der Missbrauchskonzepte und deren flächendeckende Implementierung erwarten wir erst im 2022. In einer dritten Phase (ebenfalls ab 2023) empfehlen wir daher, den Fokus sukzessive auf das Thema der Missbrauchsbekämpfung zu legen.



3.2. Empfehlung von PwC AG

Empfehlung	MANAGEMENT RESPONSE		
1. Erstellung eines Muster-Kontrollkonzeptes Die Prüferin empfiehlt der Auftraggeberin, ein Muster-Kontrollkonzept zum Beurteilungsprozess und deren Überprüfung für die Aufgaben der Covid-19-Härtefallverordnung zu erstellen. Ein Muster-Kontrollkonzept erhöht die Qualität zwischen den Kantonen bzw. hat den Vorteil, dass eine Prüfung der Qualität standardisiert vorgenommen werden kann. Das Mandat Seco_1002 hat eine äusserst hohe Komplexität. Neben der Tatsache, dass 26 Kantone – in drei Landessprachen – involviert sind, hat auch die Covid-19-Härtefallverordnung insgesamt vier Anpassungen erhalten. Besonders komplex ist dabei die Verordnungsanpassung vom 1. April 2021 zu betrachten – seit diesem Datum gibt es formelle Regulierungen für Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 5 Mio. CHF. Vor besagtem Datum gab es keine Unterscheidung von grossen und kleinen Unternehmen.	Einverstanden	Teilweise einverstanden	Nicht einverstanden
	<u>Stellungnahme des SECO</u> Das SECO bestätigt die Komplexität des Härtefallsystems, die einerseits auf der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und andererseits auf der raschen und wiederholten Weiterentwicklung der Verordnung beruht. Der neueste Beschluss des Parlaments, den Artikel des Covid-19-Gesetzes, der Härtefallbeihilfen ermöglicht, bis Ende 2022 zu verlängern, verstärkt die Komplexität weiter. Das SECO wird die Empfehlung im Rahmen der Entwicklung und Umsetzung der Härtefallbeihilfen für 2022 teilweise berücksichtigen. Das SECO kann sich der Empfehlung nur teilweise anschliessen. Das SECO hat selbstverständlich eine Beratungs- und Aufsichtsfunktion gegenüber den Kantonen,		

	um eine korrekte Umsetzung des Bundesrechts zu gewährleisten. Diese nimmt es wahr, indem es regelmässig rechtliche Fragen klärt, Empfehlungen abgibt und spezifische Probleme mit den Kantonen diskutiert. Im Rahmen der Rechnungsstellung kontrolliert das SECO zudem die Einhaltung verschiedener Schlüsselkriterien, worüber die Kantone ebenfalls informiert wurden. Aufgrund der Aufgabenteilung kann das SECO jedoch nur teilweise Konzepte vorgeben. Das System der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen ergibt sich aus dem politischen Willen zu einer dezentralisierten Umsetzung unter Beachtung des föderalen Systems der Schweiz. Dieses System lässt den Kantonen bewusst einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung der Modalitäten. Eine rückwirkende Änderung des Prinzips ist weder praktisch möglich noch wünschenswert. und ein vollständig zentralisiertes System würde auch in Zukunft im Widerspruch zur Aufgabenteilung stehen. Anfang 2022 wird das SECO den Kantonen eine Informationsnotiz zukommen lassen, die den Kantonen eine gemeinsame Referenz für noch anstehende Schritte des Prozesses der Rechnungsstellung der Kantone an den Bund geben soll und die erforderlichen Kontrollelemente beschreibt.
--	---

Empfehlung	MANAGEMENT RESPONSE		
2. Einheitliche Definition für Anforderungen an Belegnachweise Die Prüferin empfiehlt der Auftraggeberin, eindeutige und klar nachvollziehbare Hilfestellungen zu definieren, in welcher Form die Belegnachweise seitens der Kantone erfolgen können. Dadurch vereinfacht sich der Prozess der Informationsbeschaffung und die Sicherheit bei den Kantonen hinsichtlich Missbrauchsbekämpfung wird verbessert. Ein Beleg ist ein Informationsträger in schriftlicher Form, welcher Daten des spezifischen Geschäftsvorfalles enthält und als Grundlage für weitere Entscheidungen dient. Belege können intern von einem Unternehmen (welches	Einverstanden	Teilweise einverstanden	Nicht einverstanden
	<u>Stellungnahme des SECO</u> Das SECO wird die Empfehlung im Rahmen der Entwicklung und Umsetzung der Härtefallhilfen für 2022 teilweise berücksichtigen. Das SECO hat gegenüber den Kantonen selbstverständlich eine Beratungs- und Aufsichtsfunktion, um eine korrekte Umsetzung des Bundesrechts zu gewährleisten.		

ein Härtefallgesuch stellt) angefertigt werden oder es können auch externe Belege sein. In Bezug auf die Missbrauchsbekämpfung (gemäss Art. 11 der Covid-19-Härtefallverordnung) empfehlen wir als Hilfestellung, zu definieren, an welchen Stellen im Gesuchsprüfungsprozess sich die Kantone auf interne Belege des Gesuchstellenden (z. B. ungeprüfte Jahresrechnungen, nicht belegte Angaben in den Selbstdeklarationen) verlassen können und an welchen Stellen das Abstützen auf einen externen Beleg empfohlen wird. Externe Belege können Bankbelege sein, welche die Auszahlung an eine Gegenpartei zeigen oder es können auch Informationen von anderen Behörden eingeholt werden, um Informationen zu prüfen (z. B. Angaben von der Mehrwertsteuerbehörde, um die Umsätze zu verifizieren).	Diese nimmt es wahr, indem es regelmässig rechtliche Fragen klärt, Vorschläge unterbreitet und spezifische Probleme mit den Kantonen diskutiert. Die Covid-19-Härtefallverordnung definiert in Artikel 8f die verbindlichen Nachweise für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 5 Millionen Franken: Handelsregisterauszug, Betreibungsregisterauszug, Jahresrechnung (revidiert, wenn das Unternehmen revisionspflichtig ist), vollständige Spartenaufteilung nach Branchen, wenn ein Branchengesuch gestellt wird, vierteljährliche Mehrwertsteuerabrechnungen. In Bezug auf kleinere Unternehmen lässt das System den Kantonen bewusst einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung der Modalitäten. Es steht den Kantonen frei, die für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken geltenden Präzisierungen auch für kleinere Unternehmen anzuwenden. Eine rückwirkende Änderung des Prinzips ist weder praktisch möglich noch wünschenswert und ein vollständig zentralisiertes System würde auch in Zukunft im Widerspruch zur Aufgabenteilung stehen.
--	---

Empfehlung	MANAGEMENT RESPONSE		
3. Muster-Arbeitsanleitung der relevanten Messgrössen und Berechnungen Die Prüferin empfiehlt der Auftraggeberin die Erstellung einer eindeutigen und klar nachvollziehbaren Muster-Arbeitsanleitung zu den relevanten Messgrössen und den zugrundeliegenden Berechnungen. Diese Muster-Arbeitsanleitung würde als Hilfestellung bei der Harmonisierung der Richtigkeit und Korrektheit der Berechnungen über alle Kantone hinwegdienen. Anders als im Bereich der Mehrwertsteuer gibt es für die Covid-19-Härtefallverordnung keine formelle Definition des Umsatzes. Daneben lässt auch die Berechnung der Fixkosten einen Ermessensspielraum zu. Da es für die Bemessung der Fixkosten verschiedene Ansätze gibt (Pauschalsatzmethode vs. effektive Fixkosten), wird ebenfalls empfohlen, beide Methoden – durch den Kanton – vollständig dokumentiert vorliegen zu haben,	Einverstanden	Teilweise einverstanden	Nicht einverstanden
	<u>Stellungnahme des SECO</u> Das SECO wird die Empfehlung im Rahmen der Entwicklung und Umsetzung der Härtefallhilfen für 2022 teilweise berücksichtigen. Das SECO hat gegenüber den Kantonen selbstverständlich eine Beratungs- und Aufsichtsfunktion, um eine korrekte Umsetzung des Bundesrechts zu gewährleisten. Diese nimmt es wahr, indem es regelmässig rechtliche Fragen klärt, Vorschläge unterbreitet und aktuelle Probleme mit den Kantonen diskutiert. Aufgrund der in der Härtefallgesetzgebung vorgegebenen Aufgabenteilung kann das SECO nur teilweise Musterberechnungen vorgeben. Das SECO und die		

um eine mögliche fehlerhafte Anwendung der Fixkostenberechnung zu verhindern.	eidgenössische Finanzverwaltung haben den Kantonen zu verschiedenen Themen – wie etwa den Fixkosten oder der bedingten Gewinnbeteiligung – Informationen zur Berechnung zukommen lassen. Die Covid-19-Härtefallverordnung legt zudem in Artikel 8b die Berechnung der Unterstützung für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken fest. Bei kleineren Unternehmen lässt das System den Kantonen bewusst einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung der Modalitäten. Eine rückwirkende Änderung des Prinzips ist weder praktisch möglich noch wünschenswert und ein vollständig zentralisiertes System würde auch in Zukunft im Widerspruch zur Aufgabenteilung stehen. Das SECO bestätigt die Bedeutung einer guten Dokumentation der von den Kantonen durchgeführten Berechnungen.
---	---

Empfehlung	MANAGEMENT RESPONSE		
4. Möglicher Fokus für zukünftige Aufträge Das Ziel dieses Auftrags war gemäss Kapitel 6 (Zweck und Ziel der Stichprobenkontrollen) nicht die Aufdeckung von missbräuchlichen Gesuchen oder falschen Angaben von Unternehmen. Der Fokus lag auf der Überprüfung, ob die von den Kantonen erhaltenen Unterlagen korrekt verarbeitet wurden. Die Feststellungen haben gezeigt, dass die Prozesse bei den Kantonen grundsätzlich, teilweise mit Verbesserungspotenzial, angemessen sind. Ein Prozess zur Erkennung von falschen Angaben der Unternehmen wurde jedoch nur bei wenigen Gesuchen umgesetzt. Die Prüferin empfiehlt daher, den Fokus für zukünftige Aufträge auf die Aufdeckung missbräuchlicher Gesuche zu legen.	Einverstanden	Teilweise einverstanden	Nicht einverstanden
	<u>Stellungnahme des SECO</u> Ein zukünftiges Mandat zur Thematik der missbräuchlichen Gesuche ist geplant. Das SECO wird ein Unternehmen beauftragen, Kontrollen direkt in den Unternehmen und nicht nur in den Kantonen durchzuführen.		

Abschlussbericht

11. November 2021

SECO_1001

Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der und Konformität mit der Covid-19-Härtefallverordnung von Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken

Management Summary

Erkenntnisse und Feststellungen im Überblick

Solide Umsetzung des Härtefallprogramms in den Kantonen.

- Das Härtefallprogramm ist ein «Massenverfahren» mit dem Anspruch auf Einzelfallgerechtigkeit. In der Härtefallreporting-Datenbank des Bundes sind per 31. August 2021 34'430 Härtefälle mit einem Entschädigungsvolumen von Fr. 3,9 Mrd. erfasst. Auf das Instrument der nicht-rückzahlbaren Einmalbeiträge entfallen dabei 94% des Entschädigungsvolumens. Die Population der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. (Prüfungsgegenstand im Rahmen dieses Mandats) repräsentiert rund 33'000 Unternehmen bzw. 95% der Anzahl Härtefälle.
- Nach unserem Dafürhalten haben die Kantone - unter dem bestehenden Zeitdruck mit der erforderlichen Sorgfalt - die hohen Volumina an Härtefallanträgen einzelfallspezifisch geprüft und beurteilt sowie die Vorgaben der Covid-19-Härtefallverordnung nach bestem Bemühen umgesetzt.
- Bei unserer Stichprobenprüfung sind wir insoweit nicht auf wesentliche Fehler systematischer Natur gestossen, aus denen wir schliessen müssten, dass die Ordnungsmässigkeit der kantonalen Abwicklung des Härtefallprogramms nicht gegeben wäre.
- Unsere Stichprobenprüfung ergab in 87 Fällen, dass der Härtefallanspruch nicht oder nicht in der verfügbaren Höhe bestand. Dies entspricht einem Gesamtvolumen von rund Fr. 8,4 Mio. oder 0.4% der per 29. Juni 2021 an Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. verfügbaren Härtefallhilfen. Hierbei handelt es sich unter anderem auch um Fälle, die zwar nicht unter der Härtefallverordnung des Bundes, wohl aber unter einem kantonalen Programm anspruchsberechtigt sind. Nach uns vorliegenden Informationen aus den Kantonen beabsichtigen diese eine Bereinigung der Angaben in der Härtefallreporting-Datenbank bzw. sollen diese Fälle dem Bund nicht oder nicht in dieser Höhe in Rechnung gestellt werden. Ferner bestehen nach Information des SECO auf Bundesebene entsprechende Kontrollprozeduren, um eine Rückvergütung dieser Fälle durch den Bund zu verhindern. Wir wurden von den Kantonen zudem informiert, dass die betroffenen Härtefallhilfen von den Unternehmen zurückgefordert werden.
- Eine quantitative und finanzielle Gesamtaberschätzung der potenziell fehlerbehafteten Verfügungen ist aufgrund der in diesem Mandat vorgegebenen begrenzten Stichprobengrösse von 400 Elementen nicht möglich. Aufgrund der stark risikogewichteten Selektion der 400 Stichprobenelemente in diesem Mandat ist allerdings anzunehmen, dass sich bei einer Ausweitung des Stichprobenumfangs der Anteil Feststellungen am Gesamthärtefallvolumen entsprechend reduzieren würde.

Finanzwirtschaftliche Zielsetzung des Härtefallprogramms erfüllt.

- Die Zielsetzung des Härtefallprogramms (die finanzielle Unterstützung stark betroffener Unternehmen) kann angesichts einer aktuell zu beobachtenden tiefen Insolvenzquote als vorerst erreicht gelten.
- Im Zweifel werden mit dem Härtefallprogramm auch nicht nachhaltige Geschäftsmodelle unterstützt oder Überentschädigungen an letztlich weniger stark betroffene Unternehmen geleistet. Jedoch ist festzustellen, dass sich lediglich 0.1% der per 29. Juni 2021 unterstützten Unternehmen zwischenzeitlich in Liquidation befinden und das Verhältnis von A-fonds-perdu-Beitrag zum Vorkrisenumsatz im schweizweiten Mittel etwa 12% beträgt, was unter dem Maximum von 20% resp. 30% (Härtefall im Härtefall) liegt.
- Insgesamt ist eine sehr weitgehende und robuste Einzelfallprüfung der Härtefallanträge in den Kantonen zu beobachten. Insoweit besteht die Vermutung, dass durch diese Einzelfallbeurteilung das Risiko von pauschalen Überentschädigungen oder von zu weitgehenden Härtefallunterstützungen an nicht fortführungsfähige Unternehmen gemindert wird.

Auftragsgegenstand

OBT AG wurde vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO mit der Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der und Konformität mit der Covid-19-Härtefallverordnung von Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. mandatiert. Wir haben diesen Auftrag im Zeitraum vom 30. Juni bis zum 30. September 2021 durchgeführt.

Unsere Prüfung basierte auf dem Datenbestand in der Härtefallreporting-Datenbank hafrep per 29. Juni 2021. Zu diesem Zeitpunkt waren von den Kantonen insgesamt Fr. 3,2 Mrd. an Härtefallhilfen in Form von A-fonds-perdu-Beiträgen (nicht-rückzahlbare Einmalbeiträge), Darlehen, Bürgschaften oder Garantien an 31'905 Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. ausgerichtet bzw. verfügt worden. Die nicht-rückzahlbaren Einmalbeiträge entsprechen per diesem Datum über 90% der gesamten Härtefallhilfen.

Ergebnisse, Feststellungen und Erkenntnisse

Zur Abwicklung des Härtefallvolumens waren und sind die Kantone gefordert, umfangreiche Ressourcen bereitzustellen. Neben dem Aufbau eigener Kapazitäten, u.a. durch die Rekrutierung von Temporärkräften, berücksichtigt die Mehrzahl der Kantone für die Bearbeitung und Beurteilung von Härtefallanträgen externe Finanzspezialisten (u.a. Treuhand- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, aktive oder ehemalige Mitarbeitende von Banken). Die im Auftrag des Kantons tätigen Dritten prüfen die Härtefallanträge – eigenständig oder in Zusammenarbeit mit Kantonsangestellten – auf ihre Anspruchsberechtigung und die antragstellenden Unternehmen auf ihre finanzielle Bedürftigkeit; sie machen den Kantonen jeweils einen Vorschlag über Art und Höhe der Härtefallhilfe. In einem Kanton hat das gesuchstellende Unternehmen selbst eine Revisionsgesellschaft mit einer vorgängigen Prüfung des Härtefallantrags zu beauftragen. Die Dossierprüfung erfolgt in den Kantonen regelmässig nach Massgabe von kantonspezifischen Prüf-Checklisten, was dazu beiträgt, dass die Prüfung der einzelnen Härtefallanträge im jeweiligen Kanton systematisch und nach einheitlichen Kriterien erfolgt. Der jeweilige Entscheid über die konkrete Härtefallhilfe erfolgt mehrheitlich in eigens etablierten Entscheidungsgremien, an deren Abstimmungen die beauftragten Dritten üblicherweise beratend und Auskunft gebend teilnehmen.

→ Wir stellen fest, dass in den Kantonen insoweit eine entsprechende Funktionstrennung zwischen Gesuchsprüfung und Gesuchsbewilligung gegeben ist. Wir stellen zudem fest, dass die Robustheit der Dokumentation der Härtefalldossiers mit Einbezug externer Finanzspezialisten zunimmt. Nicht in allen von uns gesichteten Härtefalldossiers war die Prüfspur, d.h. der Nachvollzug der getroffenen Härtefallentscheidung, uneingeschränkt gegeben bzw. für Dritte problemlos nachvollziehbar. Insgesamt allerdings erfolgt nach unserem Dafürhalten die Gesuchsprüfung in den Kantonen mit der erforderlichen Sorgfalt.

Die Covid-19-Härtefallverordnung sieht Obergrenzen für die Härtefallhilfen vor. In der Population der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. dürfen die A-fonds-perdu-Beiträge 20% des Vorkrisenumsatzes (des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019, auch als Referenzumsatz bezeichnet) bzw. 30% des Vorkrisenumsatzes im sog. "Härtefall im Härtefall" (Unternehmen mit einem pandemiebedingten Umsatzrückgang von mehr als 70%) nicht überschreiten. Eine zwingende Regelung, die Härtefallhilfen auf die ungedeckten Fixkosten zu begrenzen, besteht für die Population der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. allerdings nicht.

→ In unserer Stichprobe konnten wir Fälle identifizieren, in denen die Maximalgrenzen ausgeschöpft wurden. In einigen Situationen wurden die Maximalbeträge sogar überschritten, was zu einem Rückforderungsanspruch bzw. dazu führt, dass der Bund auf den überschüssenden Teil keinen Finanzierungsanteil leistet.

Andererseits zeigt sich, dass die Kantone im Durchschnitt A-fonds-perdu-Beiträge ausrichten, welche die Schwelle von 20% des Vorkrisenumsatzes nicht überschreiten. Der Durchschnittssatz (A-fonds-perdu-Beitrag im Verhältnis zum Vorkrisenumsatz) bewegt sich in den Kantonen – mit Ausnahme zweier Kantone – in einer Bandbreite von 6.1% bis 16%. Lediglich in einem Kanton wurden mit 2.9% deutlich tiefere A-fonds-perdu-Beiträge gewährt; in einem anderen Kanton beträgt der aus den hafrep-Daten ermittelte Durchschnittssatz aufgrund eines systematischen Erfassungsfehlers in der Härtefallreporting-Datenbank exakt 20%, der effektiv verfügte A-fonds-perdu-Beitrag hingegen liegt auch hier im Durchschnitt tiefer.

→ Gesamtschweizerisch beträgt der nicht-rückzahlbare Einmalbeitrag etwa 12% des Vorkrisenumsatzes. Damit kann festgehalten werden, dass die Kantone auch in der Population der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. dem Aspekt der sog. ungedeckten Fixkosten in der Gesamtbetrachtung durchaus Beachtung schenken.

Gleichwohl sind im Einzelfall theoretisch Überentschädigungen denkbar. Möglich ist auch, dass Härtefallhilfen an Unternehmen ausgerichtet werden, die ein positives Jahresergebnis erwirtschaften. Dies liegt u.a. darin begründet, dass der Härtefallantrag nicht zwingend für das Gesamtunternehmen zu stellen war bzw. ist, sondern – was dem politischen Willen entspricht – dass die Covid-19-Härtefallverordnung Härtefallhilfen auch für separate (pandemiegeschädigte) Sparten von insgesamt weniger stark betroffenen Unternehmen zulässt. Insgesamt wäre es durchaus sachgerecht gewesen, die Regelung der sog. "bedingten Gewinnbeteiligung" nach Art. 12 Abs. 1^{septies} Covid-19-Gesetz auch auf die Population der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. zu erstrecken. Nach unserer Kenntnis haben zwei Kantone in Ausübung ihrer Regulierungskompetenz nach Art. 12 Abs. 1^{sexies} Covid-19-Gesetz von dieser Regelung auch bei den kleineren Unternehmen Gebrauch gemacht.

- ➔ In unserer Stichprobe identifizierten wir insgesamt 87 Fälle, in denen der Härtefallanspruch nicht oder nicht in der durch den Kanton verfügbaren Höhe gegeben ist. Die in unserer Stichprobe identifizierten unberechtigten Härtefallbezüge betragen gesamthaft rund Fr. 8,4 Mio. Diesen Einzelfeststellungen liegen unterschiedliche Ursachen zugrunde: In einigen Fällen sind Kalkulationsfehler anzutreffen; in anderen Fällen sind Abweichungen von den Vorgaben der Covid-19-Härtefallverordnung bzw. der darauf aufbauenden kantonalen Rechtsetzung festzustellen. So haben einige Kantone zunächst Darlehen gewährt, diese dann jedoch zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen von Wiedererwägungen in A-fonds-perdu-Beiträge umgewandelt. Die A-fonds-perdu-Beiträge sind jedoch im Verhältnis zum Vorkrisenumsatz stärker "gedeckt" als die Härtefalldarlehen, wodurch bei der Umwandlung von Darlehen in A-fonds-perdu-Beiträge Überentschädigungen entstanden sind, die von den Kantonen in diesen Fällen nicht zurückgefordert wurden.
- ➔ Ebenfalls bedeutsam ist, dass Kantone teilweise Härtefälle in die Härtefallreporting-Datenbank des Bundes eingegeben haben, die lediglich nach kantonalen Bestimmungen anspruchsberechtigt sind. Die Kantone waren anfänglich irrtümlich davon ausgegangen, dass sämtliche (auch rein kantonale Härtefälle) zentral zu erfassen seien. Insoweit handelt es sich nicht um Fehler im engeren Sinne.
- ➔ Eine weitere Ursache für nicht der Härtefallverordnung entsprechende Verfügungen ist nach unserem Dafürhalten in den zahlreichen unterjährigen Anpassungen der Covid-19-Härtefallverordnung zu suchen. Die Kantone waren gefordert, die Anpassungen der Bundesverordnung in ihren eigenen kantonalen Verordnungen bzw. Gesetzen und Veranlagungsprozessen zu berücksichtigen. Während wir feststellen, dass die Kantone die Bundesvorgaben für die Population der Unternehmen mit einem Umsatz bis Fr. 5 Mio. insgesamt in ihrer Verordnungspraxis beachten, so muss dies nicht für jeden Zeitpunkt seit dem erstmaligen Inkrafttreten der Bundesverordnung gegolten haben, da die Kantone in Einzelfällen Verordnungsanpassungen auf Bundesebene erst mit gewisser zeitlicher Verzögerung auf kantonaler Ebene nachvollzogen haben. Mittels Wiedererwägungen in den Kantonen konnten zwischenzeitliche "Time lags" allerdings ausgeglichen werden.

Die Covid-19-Härtefallverordnung ermöglicht grundsätzlich auch die Härtefallunterstützung von Unternehmen mit fragiler Zukunftsfähigkeit oder wenig belastbarem Geschäftsmodell. Nach Bundesverordnung ausschlaggebend ist schlussendlich einzig, dass sich das antragstellende Unternehmen zum Zeitpunkt der Antragstellung in keinem Konkurs- oder Liquidationsverfahren befindet. In unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass sich zum Stichtag 29. Juni 2021 im Gesamtbestand der Unternehmen bis Fr. 5 Mio. Umsatz insgesamt 45 unterstützte Unternehmen mit einer Gesamt-Härtefallunterstützung von Fr. 2,5 Mio. in einem Liquidationsverfahren befinden, diese jedoch die Anspruchskriterien zum Zeitpunkt der Gesuchstellung erfüllten.

- ➔ Neben den Einzelfeststellungen im Hinblick auf die Anspruchshöhe bzw. -berechtigung haben wir in unserer Stichprobe darüber hinaus Fälle identifiziert, in denen der Anspruch des gesuchstellenden Unternehmens nicht anzuzweifeln ist, jedoch die in der Härtefallreporting-Datenbank enthaltenen Informationen von den tatsächlichen Daten in den Härtefalldossiers abweichen. Dies betrifft u.a. Angaben zu den Referenzumsätzen oder die Kategorisierung der Unternehmen (Kategorie "Unternehmen mit einem Umsatz bis Fr. 5 Mio." anstatt Kategorie "Unternehmen mit einem Umsatz grösser Fr. 5 Mio.").
- ➔ Ebenfalls konnten wir in der Härtefallreporting-Datenbank Doppelerfassungen identifizieren. Auf Basis unserer Stichprobe können wir jedoch nicht feststellen, dass die Kantone die Härtefälle nicht flächendeckend sorgfältig in der Härtefallreporting-Datenbank erfassen würden.

Fazit und Schlussbetrachtung

In unserer Stichprobe von 400 Elementen identifizierten wir insgesamt 87 Fälle, in denen der Härtefallanspruch nicht oder nicht in der durch den Kanton verfügbaren Höhe gegeben ist. Die in unserer Stichprobe identifizierten unberechtigten Härtefallbezüge betragen gesamthaft Fr. 8,4 Mio. oder 0.2% der per 31. August 2021 insgesamt verfügbaren Härtefallhilfen. Bei unserer Stichprobenprüfung im engeren Sinne sind wir nicht auf wesentliche Fehler systematischer Natur gestossen, aus denen wir schliessen müssten, dass die Ordnungsmässigkeit der kantonalen Abwicklung der Härtefallprogramme nicht gegeben wäre. Eine quantitative und finanzielle Gesamtaberschätzung der potenziell fehlerbehafteten Verfügungen ist allerdings aufgrund unserer begrenzten Stichprobengrösse nicht möglich.

Das Härtefallprogramm nach der Covid-19-Härtefallverordnung soll Unternehmen, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen der Corona-Pandemie besonders betroffen sind, finanziell unterstützen. Angesichts einer aktuell zu beobachtenden sehr tiefen Insolvenzquote scheint das Ziel vorerst erreicht. Inwieweit durch das Härtefallprogramm dabei auch nicht nachhaltige Geschäftsmodelle von Unternehmen vorübergehend gestützt werden, die in näherer Zukunft aus dem Markt ausscheiden werden, bleibt



abzuwarten. Jedenfalls zeigt die Datenlage zum 29. Juni 2021, dass lediglich 0.1% der unterstützten Unternehmen zwischenzeitlich in das Liquidationsstadium eingetreten sind. Gleichwohl wäre es allenfalls sinnvoll gewesen, die Härtefallunterstützung in der Verordnung an die (weitergehende) Bedingung zu knüpfen, dass das antragstellende Unternehmen vor der Pandemie keine Überschuldung in seiner Bilanz aufwies. Auf Bundesebene wurde dies – nicht zuletzt mit Verweis auf damit verbundene Umsetzungsschwierigkeiten – verworfen. In wenigen Kantonen wurde diese zusätzliche Anspruchsvoraussetzung in der kantonalen Umsetzung der Bundesverordnung für die Unternehmen mit einem Umsatz bis Fr. 5 Mio. getroffen.

Insgesamt haben die Kantone erheblich in Aufbau und Betrieb der kantonalen Regelungen und Massnahmen zur Bewirtschaftung des Härtefallprogramms investiert. Die Folge davon sind teilweise Doppelspurigkeiten im Vergleich zu einer zentralen Umsetzung und Administration des Härtefallprogramms.

Andererseits ist es durchaus sinnvoll, die Kantone mit der Umsetzung und Administration des Härtefallprogramms zu beauftragen, da diese über die besten Kenntnisse der Bedürfnisse der lokalen Wirtschaft verfügen und somit in der Lage sind, die Härtefallanträge sach- und einzelfallgerecht zu beurteilen.

Grundlage für unsere Feststellungen und Erkenntnisse sowie für das Fazit und die Schlussbetrachtung

Grundlage für unsere Feststellungen und Erkenntnisse ist das mit der Auftraggeberin vereinbarte risikoorientierte Prüfungsvorgehen. Der Hauptfokus unserer Arbeit lag dabei auf der Durchführung von Stichprobenprüfungen, unter Beachtung der durch die Auftraggeberin vorgegebenen Stichprobengrösse von 400 Härtefällen.

Um einen Gesamteindruck von der Vergabepraxis und Administration des Härtefallprogramms in den Kantonen zu gewinnen, haben wir alle 26 Kantone in die Stichprobe aufgenommen. Die Allokation der Stichprobe von 400 Elementen auf die Kantone erfolgte dabei nach Massgabe der auf die Kantone entfallenden Härtefallvolumina und damit unter einer gewissen Proportionalitätsoptik. Die konkrete Selektion der Stichprobenelemente in den Kantonen erfolgte sodann nach Massgabe unserer Risikobeurteilung. Zu diesem Zweck haben wir zum einen in den Kantonen mit den höchsten Volumina Interviews mit Kantonsvertretern durchgeführt mit dem Ziel, kantonsspezifische Risiken für eine verordnungskonforme Abwicklung von Härtefällen zu identifizieren. Zum anderen haben wir den gesamten per 29. Juni 2021 in der Härtefallreporting-Datenbank hafrep erfassten Datenbestand zu den Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. auf Anomalien und Auffälligkeiten analysiert. Unsere Stichprobenprüfung fokussierte auf die Vergabe von A-fonds-perdu-Beiträgen ergänzt um Dossiers, in denen Darlehen gewährt wurden.

Management Summary (Version française)

Constatations et observations en un coup d'œil

Mise en œuvre solide des programmes des cas de rigueur dans les cantons.

- Le programme des cas de rigueur est une «procédure de masse» visant à garantir l'équité au cas par cas. Au 31 août 2021, 34'430 cas de rigueur, représentant un volume d'indemnisation de 3,9 milliards de francs, sont enregistrés dans la base de données des rapports sur les cas de rigueur de la Confédération. L'instrument des contributions uniques non remboursables représente 94% du volume d'indemnisation. La population des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 5 millions de francs suisses (objet de l'audit dans le cadre de ce mandat) représente environ 33'000 entreprises ou 95% du nombre de cas de rigueur.
- Selon nous, les cantons - avec la diligence nécessaire vu l'urgence existante - ont examiné et évalué au cas par cas le volume élevé des demandes d'aide pour cas de rigueur et ont mis en œuvre les exigences de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur au mieux de leurs possibilités.
- Lors de notre contrôle par échantillonnage, nous n'avons sur ce point pas rencontré d'erreurs systématiques significatives nous portant à conclure à la non-régularité du traitement cantonal du programme des cas de rigueur.
- Dans notre échantillon, nous avons identifié 87 cas dans lesquels un droit à l'aide pour cas de rigueur n'existait pas ou pas à la hauteur du montant fixé par le canton. Cela correspond à un volume total d'environ 8,4 millions de francs, soit 0,4% des aides pour cas de rigueur accordées au 29 juin 2021 à des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 5 millions de francs. Il s'agit, entre autres, de cas n'étaient pas éligibles au titre de l'ordonnance fédérale sur les cas de rigueur, mais qui l'étaient au titre d'un programme cantonal. Selon les informations dont nous disposons de la part des cantons, ceux-ci ont l'intention d'adapter les données dans la base de données des rapports sur les cas de rigueur et ces cas ne devraient pas être facturés à la Confédération, ou du moins pas pour ce montant. En outre, selon les informations du SECO, des procédures de contrôle correspondantes existent au niveau fédéral pour éviter que la Confédération ne rembourse ces cas. Les cantons nous ont également informés du fait que les aides pour cas de rigueur concernées seront réclamées aux entreprises.
- Une estimation quantitative et financière globale des décisions potentiellement erronées n'est pas possible en raison de la taille limitée de l'échantillon de 400 éléments spécifiés dans ce mandat. Cependant, en raison de la sélection fortement pondérée par les risques des 400 éléments de l'échantillon dans ce mandat, on peut supposer qu'un élargissement de la taille de l'échantillon réduirait en conséquence la part des constatations dans le volume total des cas de rigueur.

L'objectif financier du programme des cas de rigueur est atteint.

- L'objectif du programme des cas de rigueur (soutien financier aux entreprises gravement touchées) peut être considéré comme atteint pour le moment, compte tenu du faible taux d'insolvabilité observé actuellement.
- En cas de doute, le programme des cas de rigueur soutient également des modèles d'entreprise non viables ou une surcompensation est versée à des entreprises qui sont finalement moins touchées. Il faut toutefois noter que seulement 0,1% des entreprises soutenues au 29 juin 2021 ont été mises en liquidation entre-temps et que le rapport entre la contribution à fonds perdus et le chiffre d'affaires d'avant la crise est d'environ 12% en moyenne dans toute la Suisse, ce qui est inférieur au maximum de 20% ou 30% (cas de rigueur parmi les cas de rigueur).
- Dans l'ensemble, on observe dans les cantons une évaluation au cas par cas très approfondie et solide des demandes d'aide pour cas de rigueur. À cet égard, on peut présumer que cette évaluation au cas par cas réduira le risque d'une surcompensation forfaitaire ou d'une aide pour cas de rigueur trop importante pour des entreprises qui ne seront pas en mesure de poursuivre leurs activités.

Objet du contrat

OBT AG a été mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie SECO pour effectuer des contrôles aléatoires indépendants du respect de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 5 millions de francs. Nous avons réalisé cette mission pendant la période du 30 juin au 30 septembre 2021.

Notre audit s'est basé sur les données de la base de données des rapports sur les cas de rigueur hafrep, au 29 juin 2021. À cette date, les cantons avaient versé (ou pris une décision en ce sens) 3,2 milliards de francs



d'aides pour les cas de rigueur sous forme de contributions à fonds perdu (contributions uniques non remboursables), de prêts, de garanties ou de cautionnements, à 31 905 entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur ou égal à 5 millions de francs. À cette date, les contributions non remboursables correspondent à plus de 90% du total des aides pour les cas de rigueur.

Résultats, constatations et enseignements

Pour traiter le volume des cas de rigueur, les cantons devaient et doivent mettre à disposition des ressources importantes. Outre le renforcement de leurs propres capacités, en recrutant du personnel temporaire par exemple, la majorité des cantons fait appel à des spécialistes financiers externes (notamment des sociétés fiduciaires et d'audit, des collaborateurs actifs ou anciens de banques) pour traiter et évaluer les demandes d'aide pour cas de rigueur. Les tiers agissant pour le compte du canton examinent ces demandes – indépendamment ou en collaboration avec des employés cantonaux – afin de déterminer si elles sont recevables, ainsi que les entreprises requérantes afin de vérifier leurs besoins financiers. Pour chaque cas, ils soumettent une proposition aux cantons concernant le type et le montant de l'aide pour cas de rigueur. Des différences existent dans la mesure où, dans certains cantons, les tiers consultés contactent directement les demandeurs, alors que dans d'autres cas, ils procèdent à l'examen du dossier sans contact direct avec l'entreprise requérante. Dans un canton, l'entreprise qui présente la demande doit elle-même mandater une société d'audit pour effectuer un contrôle préalable de la demande d'aide pour cas de rigueur. L'examen des dossiers dans les cantons est effectué à l'aide de check-list cantonales spécifiques; les demandes individuelles d'aide sont ainsi examinées de manière systématique et selon des critères uniformes. La décision relative à l'aide concrète pour cas de rigueur est prise majoritairement dans des organes décisionnels spécialement créés à cet effet. Les tiers mandatés participent généralement aux votes à titre consultatif et informatif.

➔ Nous constatons qu'il existe dans les cantons une séparation des fonctions entre l'examen et l'approbation des demandes. De plus, la solidité de la documentation des dossiers de cas de rigueur augmente lors de l'implication de spécialistes financiers externes. Le fil conducteur, c'est-à-dire la traçabilité de la décision prise, n'était pas entièrement donné ou facilement compréhensible pour les tiers dans tous les dossiers que nous avons examinés. Dans l'ensemble, nous estimons toutefois que l'examen des demandes par les cantons est effectué avec le soin nécessaire.

L'ordonnance COVID-19 cas de rigueur prévoit des plafonds encadrant les aides pour les cas de rigueur. Parmi les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 5 millions de francs, les contributions à fonds perdu ne doivent pas dépasser 20% du chiffre d'affaires d'avant la crise (chiffre d'affaires annuel moyen des années 2018 et 2019, également appelé chiffre d'affaires de référence) ou 30% du chiffre d'affaires d'avant la crise pour les «cas de rigueur parmi les cas de rigueur» (entreprises dont la baisse du chiffre d'affaires liée à la pandémie est supérieure à 70%). Cependant, il n'existe pas de réglementation obligatoire limitant les aides aux coûts fixes non couverts pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 5 millions de francs.

➔ Dans notre échantillon, nous avons identifié des cas où les limites maximales ont été épuisées. Dans certaines situations, les plafonds ont même été dépassés, ce qui a entraîné une demande de remboursement ou la non-participation de la Confédération au financement du montant excédentaire.

D'autre part, les cantons versent en moyenne des contributions à fonds perdu qui ne dépassent pas le seuil de 20% du chiffre d'affaires d'avant la crise. Le taux moyen (contribution à fonds perdu par rapport au chiffre d'affaires d'avant la crise) dans les cantons – à l'exception de deux cantons – s'inscrit dans une fourchette de 6.1% à 16%. Avec 2.9%, seul un canton a accordé des contributions à fonds perdu nettement inférieures. Dans un autre canton, le taux moyen calculé à partir des données hafrep est exactement de 20% en raison d'une erreur de saisie systématique dans la base de données des cas de rigueur. La contribution à fonds perdu effectivement décidée est toutefois là aussi inférieure en moyenne.

➔ Dans l'ensemble de la Suisse, la contribution unique non remboursable représente environ 12% du chiffre d'affaires d'avant la crise. On peut donc affirmer que les cantons tiennent aussi compte de l'aspect des coûts fixes dits non couverts dans l'évaluation globale, même dans la population des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur ou égal à 5 millions de francs.

Néanmoins, des surindemnisations sont théoriquement concevables dans des cas individuels. Il se peut également que des aides pour cas de rigueur soient versées à des entreprises affichant un résultat annuel positif. Ceci s'explique notamment par le fait que la demande d'aide n'est pas obligatoire pour l'ensemble de l'entreprise, mais – et cela correspond à la volonté politique – que l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur



permet également d'accorder des aides pour cas de rigueur à des domaines distincts (affectés par la pandémie) d'entreprises moins gravement touchées. Dans l'ensemble, il aurait été judicieux d'étendre la disposition dite de «participation conditionnelle aux bénéfices» de l'art. 12 al. 1^{septies} de la loi COVID-19 aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 5 millions de francs. À notre connaissance, deux cantons ont également fait usage de cette disposition pour les petites entreprises dans l'exercice de leur compétence réglementaire en vertu de l'art. 12 al. 1^{sexies} de la loi COVID-19.

- ➔ Dans notre échantillon, nous avons identifié au total 87 cas dans lesquels le droit à l'aide pour cas de rigueur n'était pas donné ou ne l'était pas à hauteur du montant fixé par le canton. Le montant total des versements pour cas de rigueur injustifiés que nous avons identifiés dans notre échantillon est d'environ 8,4 millions francs. Ces constatations individuelles reposent sur différentes raisons: dans certains cas, des erreurs de calcul ont été constatées, tandis que dans d'autres, des écarts par rapport aux prescriptions de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur ou de la législation cantonale qui en découle sont observés. Par exemple, certains cantons ont accordé des prêts et les ont transformés ultérieurement en contributions à fonds perdu dans le cadre de réexamens. Cependant, les contributions à fonds perdu sont plus «plafonnées» par rapport au chiffre d'affaires d'avant la crise que les prêts pour cas de rigueur. Cela a entraîné des surindemnisations lors de la conversion des prêts en contributions à fonds perdu, qui n'ont pas été remboursées aux cantons.
- ➔ Il est également significatif que certains cantons aient enregistré dans la base de données fédérale des cas de rigueur qui ne sont admissibles qu'en vertu de dispositions cantonales. Les cantons se sont trompés initialement en pensant que tous les cas de rigueur (y compris les cas purement cantonaux) devaient être enregistrés de manière centralisée. Il ne s'agit pas ici d'erreurs au sens propre du terme.
- ➔ Selon nous, certaines décisions ne sont pas conformes à l'ordonnance sur les cas de rigueur parce que celle-ci a subi de nombreuses adaptations tout au long de l'année. Les cantons étaient tenus de prendre en compte les adaptations de l'ordonnance fédérale dans leurs propres ordonnances ou lois cantonales et dans leurs processus de taxation. Nous constatons qu'ils respectent généralement les exigences fédérales relatives aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires égal ou inférieur à 5 millions de francs. Cependant, ce constat ne s'applique pas nécessairement à chaque moment depuis la première entrée en vigueur de l'ordonnance fédérale car dans certains cas, les cantons ont mis en œuvre les modifications de l'ordonnance fédérale avec un certain décalage au niveau cantonal. Toutefois, ces décalages intermédiaires ont pu être compensés par des réexamens dans les cantons.

En principe, l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur permet également de soutenir les entreprises dont la viabilité est fragile ou dont le modèle d'entreprise n'est pas très résilient. Selon l'ordonnance fédérale, le seul facteur décisif est que l'entreprise requérante ne fasse pas l'objet d'une procédure de faillite ou de liquidation au moment de la demande. Lors de notre audit, nous avons constaté qu'à la date butoir du 29 juin 2021, 45 entreprises soutenues représentant un volume d'aides pour cas de rigueur de 2,5 millions de francs étaient en procédure de liquidation dans le groupe des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur ou égal à 5 millions de francs. Toutefois, elles remplissaient les critères d'éligibilité au moment de la demande.

- ➔ Outre les constatations individuelles concernant le montant de la demande ou l'éligibilité, nous avons également identifié dans notre échantillon des cas où l'entreprise requérante avait bel et bien droit aux aides, mais pour laquelle les informations contenues dans la base de données des rapports sur les cas de rigueur différaient des données réelles du dossier. Cela concerne, entre autres, les informations sur les chiffres d'affaires de référence ou la catégorisation des entreprises (catégorie «entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 5 millions de francs» au lieu de la catégorie «entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 millions de francs»).
- ➔ Nous avons également identifié des doublons dans la base de données des rapports sur les cas de rigueur. Toutefois, notre échantillon ne nous permet pas de conclure que les cantons n'enregistraient pas de manière généralisée soigneusement les cas de rigueur dans la base de données.

Conclusion et considérations finales

Dans notre échantillon de 400 éléments, nous avons identifié au total 87 cas dans lesquels le droit à l'aide pour cas de rigueur n'était pas donné ou ne l'était pas à hauteur du montant fixé par le canton. Les versements pour cas de rigueur injustifiés identifiés dans notre échantillon s'élèvent à un total de 8,4 millions francs, soit 0,2 % du total des paiements pour cas de rigueur ordonnés au 31 août 2021. Lors de notre contrôle par échantillonnage au sens strict, nous n'avons pas rencontré d'erreurs significatives de nature



systematique nous portant à conclure à la non-régularité du traitement cantonal des programmes des cas de rigueur. Cependant, une estimation quantitative et financière globale des décisions potentiellement erronées n'est pas possible en raison de la taille limitée de notre échantillon.

Le programme relatif aux cas de rigueur prévu par l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur vise à apporter un soutien financier aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences de la pandémie de coronavirus en raison de la nature de leur activité économique. Au vu du très faible taux d'insolvabilité actuel, l'objectif semble avoir été atteint pour l'instant. Il reste à voir dans quelle mesure ce programme soutiendra temporairement les modèles commerciaux non viables des entreprises qui quitteront le marché dans un avenir proche. Dans tous les cas, les données au 29 juin 2021 montrent que seulement 0,1% des entreprises soutenues sont, entre-temps, entrées en phase de liquidation. Néanmoins, il aurait été judicieux de lier l'aide pour cas de rigueur de l'ordonnance à la condition (supplémentaire) que l'entreprise requérante n'ait pas eu de surendettement dans son bilan avant la pandémie. Au niveau fédéral, cette proposition a été rejetée - notamment en raison des difficultés de mise en œuvre qui y sont associées. Quelques rares cantons ont intégré cette condition d'éligibilité supplémentaire dans leur mise en œuvre cantonale de l'ordonnance fédérale pour les entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 5 millions de francs.

Dans l'ensemble, les cantons ont investi des ressources considérables dans la mise en place et l'exploitation des réglementations et mesures cantonales de gestion du programme des cas de rigueur. En conséquence, il y a parfois des doublons par rapport à une mise en œuvre et une administration centralisées de ce programme.

Il est néanmoins tout à fait logique de confier aux cantons la mise en œuvre et l'administration de ce programme, car ils connaissent parfaitement les besoins de l'économie locale et sont donc en mesure d'évaluer les demandes de cas de rigueur de manière factuelle et individuelle.

Base de nos constatations et de la conclusion et l'évaluation finale

Nos constatations et conclusions sont fondées sur l'approche d'audit orientée vers le risque convenue avec le client. Notre travail s'est principalement concentré sur la réalisation d'audits par échantillonnage, en tenant compte de la taille de l'échantillon de 400 cas de rigueur spécifiés par le client.

Afin d'obtenir une impression générale de la pratique d'attribution et de l'administration du programme des cas de rigueur dans les cantons, nous avons inclus les 26 cantons dans l'échantillon. L'attribution de l'échantillon de 400 éléments aux cantons a été effectuée en fonction des volumes de cas de rigueur attribués aux cantons et donc avec une certaine proportionnalité. La sélection concrète des éléments de l'échantillon dans les cantons a ensuite été effectuée selon notre évaluation des risques. À cet effet, nous avons mené des entretiens avec des représentants cantonaux dans les cantons ayant les volumes les plus élevés afin d'identifier les risques cantonaux spécifiques pour le traitement des cas de rigueur en conformité avec l'ordonnance. Nous avons également analysé l'ensemble des données enregistrées pour les entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 5 millions de francs dans la base de données hafrep des rapports sur les cas de rigueur au 29 juin 2021 afin de détecter d'éventuelles anomalies. Notre contrôle par sondage s'est concentré sur l'octroi des contributions à fond perdu, et complété par des dossiers dans lesquels des prêts ont été accordés.

Management Summary (Versione italiana)

Risultati e osservazioni in sintesi

Solida attuazione del programma per i casi di rigore nei Cantoni.

- Il programma per i casi di rigore è una «procedura di massa» con diritto all'equità nei casi individuali. Al 31 agosto 2021, nella banca dati dei casi di rigore della Confederazione sono registrati 34 430 casi di rigore con un volume di compensazione di 3,9 miliardi di franchi. Lo strumento dei contributi a tantum non rimborsabili rappresenta il 94% del volume di compensazione. La popolazione delle imprese con cifra d'affari annua fino a 5 milioni di franchi (oggetto del controllo nell'ambito di questo mandato) rappresenta circa 33 000 imprese o il 95% del numero di casi di rigore.
- A nostro avviso, i Cantoni – sotto la pressione dei tempi ristretti e con la necessaria diligenza – hanno esaminato e valutato caso per caso l'elevato volume di richieste e hanno applicato al meglio le disposizioni dell'ordinanza COVID-19 casi di rigore.
- Nel nostro controllo a campione, a tale riguardo non ci siamo imbattuti in errori significativi di natura sistematica dai quali dovremmo dedurre irregolarità del trattamento cantonale dei programmi per casi di rigore.
- Il nostro controllo a campione ha rivelato in 87 casi che il diritto al rimborso per casi di rigore non sussisteva o non corrispondeva all'importo disposto. Ciò corrisponde a un volume totale di circa 8,4 milioni di franchi o allo 0,4% degli aiuti per casi di rigore disposti al 29 giugno 2021 per le imprese con cifra d'affari annua fino a 5 milioni di franchi. Si tratta di casi che non sono ammissibili ai sensi dell'ordinanza federale sui casi di rigore, pur essendolo secondo un programma cantonale. In base alle informazioni in nostro possesso, i Cantoni intendono rettificare i dati nella banca dati dei casi di rigore oppure questi casi non devono essere fatturati alla Confederazione, o non in questo importo. Inoltre, secondo le informazioni della SECO, esistono apposite procedure di controllo a livello federale per evitare che la Confederazione rimborsi questi casi. Siamo stati anche informati dai Cantoni che sarà richiesta alle aziende la restituzione degli aiuti per casi di rigore interessati.
- Una stima quantitativa e finanziaria globale delle disposizioni potenzialmente errate non è possibile, a causa della dimensione limitata del campione di 400 elementi specificato in questo mandato. Tuttavia, a causa della selezione altamente ponderata in base al rischio dei 400 elementi del campione in questo mandato, si può presumere che un'espansione della dimensione del campione ridurrebbe di conseguenza la quota di risultati nel volume totale dei casi di rigore.

Raggiungimento dell'obiettivo finanziario del programma per i casi di rigore.

- Per il momento, tenuto conto del basso tasso di insolvenza attualmente osservato, l'obiettivo del programma per i casi di rigore (sostegno finanziario per le imprese gravemente colpite) si può considerare raggiunto.
- In caso di dubbio, con il programma per casi di rigore si sostengono anche modelli di business non sostenibili o viene pagata una sovracompensazione alle aziende che sono in definitiva meno colpite. Tuttavia, va notato che al 29 giugno 2021 solo lo 0,1% delle imprese sostenute è in liquidazione e il rapporto tra il contributo a fondo perduto e la cifra d'affari pre-crisi è di circa il 12% in media in tutta la Svizzera, il che è inferiore al massimo del 20% o del 30% (caso di rigore nel caso di rigore).
- Nel complesso, nei Cantoni si osserva un esame molto ampio e intensivo delle richieste di provvedimenti per casi di rigore. A questo proposito, si presume che questa valutazione caso per caso ridurrà il rischio di una sovracompensazione forfettaria o di un sostegno eccessivo alle imprese che non sono in grado di sopravvivere.

Oggetto dell'incarico

OBT AG è stata incaricata dalla Segreteria di Stato dell'economia SECO di effettuare controlli a campione indipendenti sul rispetto della e sulla conformità all'ordinanza COVID-19 casi di rigore delle imprese con una cifra d'affari annua inferiore a 5 milioni di franchi. Abbiamo svolto questo incarico nel periodo compreso tra il 30 giugno e il 30 settembre 2021.

La nostra verifica si è basata sui dati rilevati entro il 29 giugno 2021 nel database di segnalazione dei casi di rigore hafrep. Fino a quel momento, risultava versato dai Cantoni un totale di 3,2 miliardi di franchi svizzeri di aiuti per casi di rigore sotto forma di contributi a fondo perduto (contributi forfettari non rimborsabili), prestiti, garanzie o fidejussioni a 31 905 imprese con cifra d'affari annua fino a 5 milioni di franchi. A tale data, i contributi forfettari a fondo perduto corrispondevano al 93% del totale degli aiuti per i casi di rigore.

Risultati, osservazioni e constatazioni

Al fine di gestire il volume dei casi di rigore, i Cantoni erano e sono tenuti a mettere a disposizione ampie risorse. Oltre al potenziamento delle proprie capacità, anche attraverso l'assunzione di personale temporaneo, la maggior parte dei Cantoni prende in considerazione il ricorso a specialisti finanziari esterni (tra cui società fiduciarie e di revisione, collaboratori attivi o ex collaboratori di banche) per l'elaborazione e la valutazione delle richieste di provvedimenti per casi di rigore. I terzi che agiscono su incarico del Cantone esaminano le richieste – autonomamente o in collaborazione con gli impiegati cantonali – per determinarne l'ammissibilità e il fabbisogno finanziario delle aziende richiedenti; essi presentano per ogni caso una proposta ai Cantoni sul tipo e sull'importo dell'aiuto da erogare. In un Cantone, spetta all'impresa richiedente stessa incaricare una società di revisione di effettuare un esame preliminare della richiesta di provvedimenti in caso di rigore. L'esame dei dossier nei Cantoni ha luogo regolarmente in base a liste di controllo specifiche per ogni Cantone, il che contribuisce a garantire che l'esame delle singole richieste di provvedimenti per casi di rigore nel rispettivo Cantone avvenga in modo sistematico e secondo criteri uniformi. La rispettiva decisione sull'aiuto concreto viene presa a maggioranza in organi decisionali appositamente istituiti, alle cui votazioni i terzi incaricati partecipano di solito in veste consultiva e informativa.

➔ Notiamo che nei Cantoni vige una corrispondente separazione di funzioni tra l'esame e l'approvazione delle richieste. Inoltre abbiamo constatato che la solidità della documentazione dei dossier dei casi di rigore aumenta con il coinvolgimento di specialisti finanziari esterni. La verificabilità, ovvero la comprensione della decisione presa nei casi di rigore, non è stata disponibile in modo illimitato o facilmente comprensibile per i terzi in tutti i dossier dei casi di rigore che abbiamo esaminato. Nel complesso, tuttavia, riteniamo che l'esame delle richieste da parte dei Cantoni venga effettuato con la necessaria attenzione.

L'ordinanza COVID-19 casi di rigore prevede alcuni limiti massimi per gli aiuti nei casi di rigore. Nella popolazione di imprese con una cifra d'affari annua fino a 5 milioni di franchi, i contributi a fondo perduto non possono superare il 20% della cifra d'affari registrata prima della crisi (la media della cifra d'affari annua degli anni 2018 e 2019, detta anche cifra d'affari di riferimento) o il 30% della cifra d'affari pre-crisi nel cosiddetto «caso di rigore nel caso di rigore» (imprese con un calo della cifra d'affari dovuto alla pandemia superiore al 70%). Tuttavia, non esiste una regolamentazione obbligatoria che limiti l'aiuto per i casi di rigore ai costi fissi non coperti per la popolazione di imprese con una cifra d'affari annua fino a 5 milioni di franchi.

➔ Nel nostro campione, siamo stati in grado di identificare casi in cui i limiti massimi sono stati rispettati, e in alcune situazioni gli importi massimi sono stati addirittura superati, con la conseguenza che è stata richiesta la restituzione e la Confederazione non ha erogato alcuna quota di finanziamento per gli importi superati.

D'altra parte, risulta che in media i Cantoni pagano contributi a fondo perduto che non superano la soglia del 20% della cifra d'affari pre-crisi. Il tasso medio (contributo a fondo perduto in relazione alla cifra d'affari pre-crisi) nei Cantoni – esclusi due Cantoni – varia tra il 6.1% e il 16%. Solo in un Cantone sono stati concessi contributi a fondo perduto significativamente più bassi, al 2.9%; in un altro Cantone, il tasso medio calcolato dai dati hafrep è esattamente del 20% a causa di un errore sistematico di registrazione nella banca dati dei casi di rigore, ma il contributo a fondo perduto effettivamente disposto è anche qui mediamente più basso.

➔ In tutta la Svizzera, il contributo forfettario non rimborsabile ammonta a circa il 12% della cifra d'affari registrata prima della crisi. Si può quindi affermare che nel confronto generale i Cantoni prestano attenzione anche all'aspetto dei cosiddetti costi fissi non coperti nella popolazione delle imprese con una cifra d'affari annua fino a 5 milioni di franchi.

Tuttavia, in alcuni casi la sovracompensazione è teoricamente possibile. È anche possibile che gli aiuti per casi di rigore siano erogati a imprese che hanno generato un risultato annuale positivo. Una delle ragioni è che la domanda di aiuti per casi di rigore non doveva o non deve essere presentata obbligatoriamente per l'intera azienda, ma che, per scelta politica, l'ordinanza COVID-19 casi di rigore permette anche l'erogazione di aiuti per casi di rigore per divisioni separate (colpite dalla pandemia) di imprese che sono complessivamente meno colpite. Tutto sommato, sarebbe stato opportuno estendere la cosiddetta «partecipazione condizionata agli utili» di cui all'art. 12 cpv. 1^{septies} legge COVID-19 alla popolazione delle imprese con una cifra d'affari annua fino a 5 milioni di franchi. A quanto ci risulta, due Cantoni, nell'esercizio della loro competenza legislativa ai sensi dell'art. 12 cpv. 1^{sexies} legge COVID-19, hanno fatto uso di questa disposizione anche per le imprese più piccole.

- ➔ Nel nostro campione, abbiamo identificato un totale di 87 casi in cui la richiesta di aiuti per casi di rigore non viene accolta affatto o non nell'importo disposto dal Cantone. L'importo totale degli aiuti erogati ingiustificati identificati nel nostro campione è pari a circa CHF 8,4 milioni. Queste singole constatazioni sono dovute a cause diverse: in alcuni casi si possono riscontrare errori di calcolo, mentre in altri si osservano deviazioni dai requisiti dell'ordinanza COVID-19 casi di rigore o dalla legislazione cantonale basata su di essa. Per esempio, alcuni Cantoni hanno inizialmente concesso prestiti, ma li hanno poi convertiti in contributi a fondo perduto in una fase successiva nell'ambito di riconsiderazioni. Tuttavia, i contributi a fondo perduto presentano una «copertura» maggiore in relazione alla cifra d'affari pre-crisi rispetto ai prestiti per casi di rigore, il che ha comportato una sovracompensazione quando i prestiti sono stati convertiti in contributi a fondo perduto, la cui restituzione ai Cantoni non è prevista in questi casi.
- ➔ Altrettanto rilevante è che i Cantoni hanno in parte registrato sull'apposita banca dati casi di rigore ammissibili solo ai sensi del diritto cantonale. Inizialmente, i Cantoni avevano erroneamente pensato che tutti i casi di rigore (anche quelli ammissibili solo secondo il diritto cantonale) dovessero essere registrati su una piattaforma centrale. In questi casi, non si tratta di errori in senso stretto.
- ➔ A nostro parere, un'altra causa delle disposizioni che non rispettano la normativa è da ricercare nelle numerose modifiche apportate all'ordinanza COVID-19 casi di rigore nel corso dell'anno. I Cantoni erano tenuti a prendere in considerazione le modifiche dell'ordinanza federale nelle proprie ordinanze o leggi cantonali nonché nei processi di valutazione. Pur constatando che i Cantoni, nella loro prassi ordinativa, rispettano complessivamente le prescrizioni federali per la popolazione di imprese con una cifra d'affari fino a 5 milioni di franchi, ciò non vale necessariamente sempre dalla prima entrata in vigore dell'ordinanza federale, poiché in singoli casi i Cantoni hanno attuato le modifiche apportate a livello federale con un certo ritardo a livello cantonale. Tuttavia, è stato possibile compensare i «ritardi» provvisori tramite riconsiderazioni effettuate nei Cantoni.

In linea di principio, l'ordinanza COVID-19 casi di rigore permette anche di offrire un sostegno per le aziende con dubbia redditività futura o un modello di business non molto resiliente. Secondo l'ordinanza federale, l'unico fattore decisivo è che l'impresa richiedente non sia sottoposta a procedura di fallimento o di liquidazione al momento della domanda. Nel corso della nostra verifica, abbiamo constatato che alla data di riferimento del 29 giugno 2021, della popolazione di imprese con cifra d'affari annua fino a 5 milioni di franchi un totale di 45 aziende che avevano ricevuto un aiuto per casi di rigore complessivo di 2,5 milioni di franchi erano oggetto di procedura di liquidazione, pur soddisfacendo i criteri di ammissibilità al momento della domanda.

- ➔ Oltre alle constatazioni individuali riguardo all'importo della richiesta o all'ammissibilità, abbiamo anche identificato casi nel nostro campione in cui il diritto dell'azienda richiedente non era in dubbio, ma le informazioni contenute nel database delle segnalazioni dei casi di rigore differivano dai dati reali nei dossier corrispondenti. Ciò riguarda, tra l'altro, le informazioni sulla cifra d'affari di riferimento o la categorizzazione delle imprese (categoria «imprese con cifra d'affari inferiore a 5 milioni di franchi» invece della categoria «imprese con cifra d'affari superiore a 5 milioni di franchi»).
- ➔ Siamo stati anche in grado di identificare voci duplicate nel database dei reporting sui casi di rigore. Tuttavia, sulla base del nostro campione, non possiamo concludere che, in generale, i Cantoni non registrino accuratamente i casi di rigore nel database di segnalazione.

Conclusione e considerazioni finali

Nel nostro campione di 400 elementi, abbiamo identificato un totale di 87 casi in cui la richiesta di aiuti per casi di rigore non viene accolta affatto o non nell'importo disposto dal Cantone. L'importo totale dei pagamenti erogati in casi di rigore ingiustificati identificati nel nostro campione di 400 elementi è pari a CHF 8,4 milioni o lo 0,2% degli aiuti per casi di rigore erogati al 31 agosto 2021. Nel nostro controllo a campione in senso stretto, tuttavia, non ci siamo imbattuti in errori significativi di natura sistematica dai quali dovremmo dedurre irregolarità del trattamento cantonale dei programmi di casi di rigore. Tuttavia, una stima quantitativa e finanziaria globale delle disposizioni potenzialmente errate non è possibile a causa della dimensione limitata del nostro campione.

Il programma per casi di rigore nell'ambito dell'ordinanza COVID-19 casi di rigore ha lo scopo di fornire sostegno finanziario alle imprese che sono state particolarmente colpite dalle conseguenze della pandemia di coronavirus a causa della natura della loro attività economica. Visto il tasso di insolvenza attualmente molto basso, per il momento l'obiettivo sembra essere stato raggiunto. Resta da vedere fino a che punto il programma per casi di rigore sosterrà temporaneamente anche i modelli di business insostenibili delle aziende che usciranno dal mercato nel prossimo futuro. In ogni caso, i dati al 29 giugno 2021 mostrano che



nel frattempo solo lo 0,1% delle imprese sostenute è entrato nella fase di liquidazione. Ciononostante, avrebbe avuto senso collegare il sostegno per i casi di rigore nell'ordinanza alla condizione (ulteriore) che l'impresa richiedente non presentasse un sovraindebitamento nel suo bilancio prima della pandemia. A livello federale questa condizione è stata respinta, anche per via delle difficoltà di attuazione legate ad essa. Una piccola parte dei Cantoni ha incluso questa ulteriore condizione nell'attuazione cantonale dell'ordinanza federale per le imprese con cifra d'affari inferiore a 5 milioni di franchi.

Nel complesso, i Cantoni hanno investito considerevoli risorse nella creazione e nell'attuazione dei regolamenti e delle misure cantonali per la gestione del programma per i casi di rigore. Di conseguenza, a volte risultano duplici percorsi rispetto a un'attuazione e amministrazione centrale del programma di rigore.

D'altra parte, è perfettamente logico affidare ai Cantoni l'attuazione e l'amministrazione del programma per i casi di rigore, poiché questi ultimi hanno una migliore conoscenza delle esigenze dell'economia locale e sono quindi in grado di valutare le richieste in modo adeguato e specifico per ogni caso.

Base delle nostre constatazioni e intuizioni, nonché della conclusione e valutazione finale

I nostri risultati e le nostre conclusioni si basano sull'approccio di audit orientato al rischio concordato con la committente. Il nostro lavoro si è concentrato principalmente sull'esecuzione di controlli a campione, tenendo conto della dimensione del campione di 400 casi di rigore specificata dalla committente.

Al fine di ottenere un quadro generale della pratica di assegnazione e dell'amministrazione del programma per casi di rigore nei Cantoni, abbiamo incluso nel campione tutti i 26 Cantoni. L'attribuzione del campione di 400 elementi ai Cantoni è stata effettuata in funzione dei volumi di casi di rigore abbinati ai Cantoni e quindi sotto una certa ottica di proporzionalità. La selezione concreta degli elementi campione nei Cantoni è stata poi effettuata in base alla nostra valutazione dei rischi. A tal fine abbiamo condotto una serie di interviste con rappresentanti dei Cantoni con i volumi più elevati, allo scopo di individuare i rischi specifici cantonali per il trattamento dei casi di rigore nel rispetto dell'ordinanza. In secondo luogo, abbiamo analizzato l'intero volume di dati delle imprese con cifra d'affari annua fino a 5 milioni di franchi registrati nel database di segnalazione dei casi di rigore hafrep al 29 giugno 2021, ricercandovi anomalie e irregolarità. Il nostro controllo a campione si è concentrato sull'erogazione di contributi a fondo perduto integrati da dossier in cui sono stati concessi prestiti.



Inhaltsverzeichnis

Management Summary.....	1
Abbildungsverzeichnis.....	14
1. Auftrag.....	15
1.1 Ausgangslage.....	15
1.2 Auftragsinhalt.....	15
2. Prüfungsmethodik und Prüfungsvorgehen.....	16
2.1 Prüfungsmethodik im Überblick.....	16
2.2 Prüfungsplanung und -durchführung.....	17
2.2.1 Erhebung und Analyse der Ist-Situation.....	17
2.2.2 Allokation der Gesamtstichprobe auf die Kantone.....	17
2.2.3 Festlegung der Stichprobenelemente in den Kantonen.....	17
2.2.4 Prüftiefen.....	18
2.2.5 Umgang mit potenziellen Situationen von Interessenkonflikten.....	19
3 Allgemeine Hinweise zur Härtefallverordnung des Bundes.....	20
3.1 Überlebensfähigkeit der Unternehmen.....	20
3.2 Erhebliche ungedeckte Fixkosten.....	20
3.3 Entschädigungshöhe.....	21
3.4 Teilschliessungen und Spartenrechnungen.....	21
3.5 Bedingte Gewinnbeteiligung.....	22
3.6 Hohe Änderungskadenz bei den Verordnungsbestimmungen.....	22
4 Datenanalysen in der Härtefallreporting-Datenbank hafrep.....	23
4.1 Generelle Auffälligkeiten.....	24
4.2 Höhe der A-fonds-perdu-Beiträge in den Kantonen im Vergleich.....	25
4.3 Zwischenzeitliche Entwicklungen in der Härtefallreporting-Datenbank.....	27
5 Prüfungsergebnisse und Erkenntnisse aus den Stichprobenkontrollen.....	28
5.1 Einzelfeststellungen.....	28
5.2 Hinweise zu Aspekten von systematischer Natur.....	28
5.3 Erkenntnisse aus Gesprächen mit kantonalen Vertretern.....	30
5.4 Sonstige Beobachtungen.....	30
5.5 Résumé über alle Kantone.....	32
6 Generelle Eindrücke hinsichtlich der kantonalen Umsetzung des Härtefallprogramms.....	33
6.1 Wesentliche prozessuale Elemente der kantonalen Umsetzung.....	33
6.2 Materiell-rechtliche Aspekte der kantonalen Umsetzung.....	34
6.3 Gesamteindruck.....	34
7 Hinweise und Empfehlungen zum Folgemandat.....	36
8 Gesamtfazit.....	38
Anhang.....	40



Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Mandatsspezifischer risikoorientierter Prüfungsansatz.....	16
Abb. 2:	Von den Kantonen gesprochene Härtefallunterstützungen im Zeitraum 26.09.2020 bis 29.06.2021.....	17
Abb. 3:	Verteilung der Gesamtstichprobe (400 Elemente) auf Kantone und Härtefallinstrumente.....	18
Abb. 4:	Prüftiefen.....	19
Abb. 5:	Auffälligkeiten im Datenbestand hafrep per 29. Juni 2021.....	24
Abb. 6:	A-fonds-perdu-Beiträge in % des Referenzumsatzes im kantonalen Vergleich.....	26
Abb. 7:	Entwicklung des hafrep-Datenbestands vom 29. Juni 2021 bis zum 31. August 2021.....	27



1. Auftrag

1.1 Ausgangslage

Gemäss dem am 25. September 2020 vom Parlament verabschiedeten Covid-19-Gesetz können Unternehmen, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit direkt oder indirekt von behördlichen Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie besonders betroffen sind, finanziell unterstützt werden. Das Covid-19-Gesetz gibt namentlich bezüglich Anspruchskriterien und Art der Härtefallhilfen grobe Richtlinien vor. Einzelheiten regelt die bundesrätliche Covid-19-Härtefallverordnung. Das Verfahren zur Gewährung von Härtefallmassnahmen richtet sich nach kantonalem Recht. Die Kantone sind für die Gesuchsbearbeitung, Ausrichtung der Härtefallgelder sowie die gesamte Abwicklung zuständig.

Per 31. August 2021 sind durch die Kantone unter der Covid-19-Härtefallverordnung insgesamt Härtefallhilfen im Umfang von rund Fr. 3,9 Mrd. bewilligt worden. Die Härtefälle betreffen 34'430 Unternehmen, wobei in 94% der Fälle nicht-rückzahlbare Einmalbeiträge (A-fonds-perdu-Beiträge) verfügt wurden. Auf die Teilpopulation der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. (in der Folge auch als "kleinere Unternehmen" bezeichnet) entfallen etwa 95% der Härtefälle. Zu den Zahlen vgl. Abschnitt 4.3.

Die Covid-19-Härtefallverordnung legitimiert den Bund, bei den Kantonen jederzeit stichprobenweise Kontrollen durchzuführen (Art. 11 Abs. 3 Covid-19-Härtefallverordnung). Vollzugsbehörde beim Bund ist das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Das SECO bedient sich für die Stichprobenkontrolle externer Unterstützung und hat diesbezüglich im Juni 2021 zwei Mandate SECO_1001 und SECO_1002 vergeben. OBT AG ist mit dem Auftrag SECO_1001 mandatiert worden und soll die Umsetzung der Härtefallverordnung des Bundes in der Teilpopulation der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. untersuchen. Das SECO beabsichtigt, mit den beiden Mandaten SECO_1001 und SECO_1002 ca. 2% der erwarteten Härtefälle abzudecken. Für das Mandat SECO_1001 bedeutet dies einen von der Auftraggeberin definierten Stichprobenumfang von 400 Stichprobenelementen.

1.2 Auftragsinhalt

Mit der Durchführung der Stichprobenkontrollen im Rahmen des Mandats SECO_1001 soll zum einen überprüft werden, ob die kantonalen Härtefallregelungen in Übereinstimmung mit den Bundesvorgaben stehen und der Kanton diese konsistent und korrekt anwendet. Zum anderen soll mit dem Mandat auch ein Beitrag geleistet werden, dass die öffentlichen Mittel schlussendlich ordnungsgemäss eingesetzt werden.

Mit der eigentlichen Stichprobenprüfung (400 Elemente im Mandat SECO_1001) kann die ordnungsgemässe Vergabe im Einzelfall, d.h. die Einhaltung der Anspruchsvoraussetzungen gemäss der Covid-19-Härtefallverordnung, nachvollzogen werden.

Zudem geben die Ergebnisse der Stichprobenprüfung einen Eindruck von der tatsächlichen Vergabepraxis. Daraus können erste Schlussfolgerungen gezogen werden, ob und inwieweit der jeweilige Kanton insgesamt (also flächendeckend) die Bundesvorgaben einhält. Eine abschliessende belastbare Gesamtaussage über die Güte von Abwicklung, Verwaltung und Überwachung der Finanzhilfen auf kantonomer Ebene ist mit dem Mandat SECO_1001 angesichts einer Stichprobe von 400 Stichprobenelementen bei einer Grundgesamtheit von rund 33'000 Fälle (in der Teilpopulation der kleineren Unternehmen) nicht möglich.

Mit der Auftraggeberin haben wir einen mandatspezifischen risikoorientierten Prüfungsansatz vereinbart. Dieser Ansatz sieht in der Planungsphase die Erhebung und Analyse der Ist-Situation in den Kantonen sowie Analysen des Datenbestands der Härtefallreporting-Datenbank haferp vor. Die Erkenntnisse hieraus determinieren die Allokation der Stichprobe auf die Kantone und die konkrete Festlegung der einzelnen Stichprobenelemente. Detaillierte Ausführungen zu Prüfungsmethodik und Prüfungsvorgehen finden sich in Abschnitt 2.



2. Prüfungsmethodik und Prüfungsvorgehen

2.1 Prüfungsmethodik im Überblick

Der risikoorientierte Prüfungsansatz für dieses Mandat sieht – in enger Abstimmung mit der Auftraggeberin – einen mehrstufigen Ablauf vor (Abbildung 1).

In der Prüfungsplanung haben wir zunächst die Ist-Situation in den Kantonen erhoben. Bei den Kantonen mit den höchsten Härtefallvolumina (sog. "wesentliche" Kantone) erfolgte die Erhebung der Ist-Situation insbesondere mittels Interviews der in den Kantonen für das Härtefallprogramm verantwortlichen Personen. Hier wie in den übrigen Kantonen haben wir uns zudem (mittels Webrecherche) die notwendigen Kenntnisse der kantonalen Umsetzung (insbesondere der einschlägigen kantonalen Verordnungen bzw. Gesetzgebung) angeeignet. Auf belastbare Ergebnisse von bereits durchgeführten Prüfungsarbeiten der kantonalen Finanzkontrollen konnten wir uns in dieser frühen Phase nicht abstützen. Während der Prüfungsplanung extrahierten wir den vollständigen Datenbestand der Härtefallreporting-Datenbank hafrep mit Stichtag 29. Juni 2021 und führten umfassende Analysen dieses Datenbestands durch (zu den Ergebnissen unserer Datenanalysen vgl. Abschnitt 4). In der Folge waren wir aufgrund der Erhebung und Analyse der Ist-Situation in der Lage, die konkrete Stichprobenallokation und -definition risikogerecht vorzunehmen.

Ziel und Zweck des Mandats SECO_1001	Methodisches und risikoorientiertes Vorgehen
Generelle Situation • Sind die kantonalen Vergaberegeln in Übereinstimmung mit den Bundesvorgaben (Covid-19-Gesetz / Covid-19-Härtefallverordnung)? • Wie ist die Güte der kantonalen Prozesse (Verwaltung, Abwicklung und Überwachung der Finanzhilfen)?	0. Erhebung und Analyse Ist-Situation • Erhebung der kantonalen Regelungen zu Verwaltung, Überwachung, Abwicklung der Finanzhilfen. • U.a. mittels Interviews mit verantwortlichen Personen in ausgewählten Kantonen. • Selektiv Kontakt mit Vertretern der kantonalen Finanzkontrollen. • Datenanalysen in der Härtefallreporting-Datenbank hafrep.
Konkrete Vergabepraxis • Sind die Unternehmen im Einzelfall anspruchsberechtigt? • Wurden die Massnahmen gemäss der Covid-19-Härtefallverordnung missbräuchlich genutzt? • Bestehen Einwände gegen die konkrete Vergabe(-praxis)?	1. Allokation der Gesamtstichprobe auf die Kantone • <u>Wie viele</u> Dossiers im jeweiligen Kanton?
	2. Festlegung der Stichprobenelemente in den Kantonen • <u>Welche</u> Dossiers im jeweiligen Kanton (unter Berücksichtigung von im hafrep festgestellten Anomalien und weiterer Erkenntnisse aus der Erhebungsphase)?
	3. Festlegung Prüftiefe je Stichprobenelement • <u>Was</u> prüfen pro Dossier?
	4. Durchführung der Stichprobenkontrollen • 400 Stichproben

Abb. 1 Mandatsspezifischer risikoorientierter Prüfungsansatz

Bei unserem Prüfungsansatz haben wir uns von folgenden Prämissen und Überlegungen leiten lassen:

- In Kantonen mit hohen Finanzvolumina wird eine grössere Anzahl an Härtefällen untersucht. Aus Gründen der Gleichbehandlung als auch unter Beachtung der Tatsache einer erhöhten Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Härtefallprogramm als solches, erachten wir es allerdings für angemessen, in sämtlichen Kantonen Stichprobenkontrollen durchzuführen.
- Der Fokus liegt auf der Vergabe von A-Fonds-perdu-Beiträgen, da diese mit rund 94% den Grossteil der Härtefälle repräsentieren.
- Innerhalb der Kantone konzentrieren wir die Stichproben auf diejenigen Dossiers mit erhöhten inhärenten und Kontrollrisiken. Daher ist es im Rahmen der Prüfungsplanung notwendig, die Ist-Situation in den Kantonen zu erheben und die Natur der Härtefälle in den einzelnen Kantonen zu verstehen. Ebenfalls ermöglichen uns die hafrep-Datenanalysen eine risikoorientierte Stichprobenfestlegung.
- Bei den eigentlichen Stichprobenkontrollen sehen wir bis zu drei Prüftiefen vor: Zum einen, um der spezifischen Risikostruktur der verschiedenen Dossiers gerecht zu werden; zum anderen, um auf von uns gemachte Prüfungsfeststellungen mit einer vertieften weitergehenden Prüfung reagieren zu können ("deep dive").

2.2 Prüfungsplanung und -durchführung

2.2.1 Erhebung und Analyse der Ist-Situation

Um Ziel und Zweck des Mandats erfüllen zu können, war es erforderlich die kantonalen Regelungen, namentlich die Umsetzung der Bundesvorgaben (Covid-19-Gesetz, Covid-19-Härtefallverordnung), zu kennen und zu verstehen.

Dies erfolgte zunächst mittels Webrecherche der kantonalen Unterstützungsprogramme sowie weiterführend durch Interviews mit Behördenvertretern der Kantone mit den höchsten Härtefallvolumina. Bei den interviewten Personen handelte es sich um die für die Einführung und Umsetzung der kantonalen Härtefallprogramme verantwortlichen und massgeblichen Behördenvertreter. Wir erhielten in unserer Erhebungsphase zahlreiche Hinweise zur Güte von Verwaltung, Abwicklung und Überwachung der Finanzhilfen.

Zum anderen haben wir den gesamten per 29. Juni 2021 in der Härtefallreporting-Datenbank hafrep erfassten Datenbestand extrahiert und diesen im Hinblick auf die Population der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio auf Anomalien und Auffälligkeiten hin analysiert.

2.2.2 Allokation der Gesamtstichprobe auf die Kantone

Bei der Allokation der Gesamtstichprobe (400 Unternehmen) auf die Kantone haben wir uns zunächst von der tatsächlichen Verteilung der Härtefallgelder auf die Kantone leiten lassen und insoweit unsere Prüfung auf die Kantone mit hohen Härtefallvolumina ("wesentliche" Kantone) fokussiert. Dies sind die sechs Kantone BE, GE, LU, VD, VS und ZH. Hierbei stellten wir auf den Stand der Härtefälle per 29. Juni 2021 ab (vgl. auch Anhang 1 und Anhang 2).

Eine rein finanzielle Risikobetrachtung wird unseres Erachtens aber der Aufgabenstellung nicht gerecht. Zum einen ist es aus Gründen der Gleichbehandlung angemessen alle 26 Kantone in die Stichprobenkontrolle aufzunehmen. Zum anderen besteht u.E. eine erhöhte Sensibilisierung der Öffentlichkeit, vor allem, da mit den Härtefallhilfen Steuermittel für privatwirtschaftliche Unternehmen eingesetzt werden. Somit ist es angezeigt in der Stichprobenprüfung sämtliche 26 Kantone zu berücksichtigen, um somit auch erste belastbare Aussagen zur Güte der Umsetzung der Covid-19-Härtefallverordnung in den Kantonen treffen zu können.

Daher haben wir in den sechs "wesentlichen" Kantonen nach Proportionalitätsgesichtspunkten eine höhere Stichprobenanzahl vorgesehen. In den verbleibenden 20 Kantonen wurde jeweils eine gleich hohe Anzahl Stichproben untersucht (Gleichverteilung).

2.2.3 Festlegung der Stichprobenelemente in den Kantonen

Gemäss der unserer Prüfung zugrundeliegenden hafrep-Daten zum 29. Juni 2021 entfallen rund 92% der Härtefallunterstützung auf nicht-rückzahlbare Einmalbeiträge (A-Fonds-perdu-Beiträge).

Von den Kantonen zwischen dem 26.9.2020 und dem 29.06.2021 gesprochene Härtefallunterstützungen an Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio.				
Finanzierungsinstrument	Anzahl unterstützter Unternehmen	in %	Total in CHF (Beiträge Bund und Kanton)	in %
A-Fonds-perdu-Beiträge	29'724	93%	2'970.3 Mio.	92%
Darlehen / Bürgschaften / Garantien	2'181	7%	268.4 Mio.	8%
Total	31'905	100%	3'238.7 Mio.	100%
Stand Kanton AI: 15.06.2021; Kanton TI: 22.06.2021; übrige Kantone: 29.06.2021				

Abb. 2 Von den Kantonen gesprochene Härtefallunterstützungen im Zeitraum 26.09.2020 bis 29.06.2021

Während Darlehen rückzahlungspflichtig sind (und mit bereits abzeichnender Konjunkturerholung das Ausfallrisiko sukzessive sinkt), sind A-Fonds-perdu-Beiträge nicht rückzahlbar, womit dieses Finanzierungsinstrument per se ein höheres inhärentes Missbrauchsrisiko in sich birgt. Es war daher aus dieser Perspektive für uns sachgerecht die Prüfung unter dem Mandat SECO_1001 auf dieses Härtefallinstrument zu fokussieren.

Bei den Darlehen war zum gewählten Stichdatum feststellbar, dass diese im Wesentlichen in den Kantonen Thurgau und Zürich zum Einsatz kommen. Wir haben daher entschieden die Stichproben in diesen beiden Kantonen um Dossiers mit Darlehensgewährungen anzureichern. Aufgrund der relativen Unwesentlichkeit von Garantien und Bürgschaften und aufgrund ihres Charakters als Zahlungsverprechen (Verpflichtungskredit) haben wir diese beiden Unterstützungsmassnahmen hingegen nicht in unserer Stichprobe berücksichtigt.

Unsere Erwägungen führten zu der in Abbildung 3 dargestellten Stichprobenverteilung in den Kantonen.

Kanton	A-fonds-perdu-Beiträge		Stichprobenanzahl	Erläuterungen
	abs. (in Mio. Fr.)	rel. (in %)		
Zürich	719	24%	80	=> davon 70 A-Fonds-perdu-Beiträge und 10 Darlehen => jeweils ausschliesslich A-Fonds-perdu-Beiträge
Genf	284	10%	40	
Bern	237	8%	30	
Waadt	196	7%	30	
Luzern	170	6%	30	
Wallis	148	5%	30	
Subtotal	1'754	59%	240	
Weitere Kantone	1'216	41%	160	=> 20 Kantone à 8 Stichprobenelemente => davon: Kt. Thurgau: 4 A-Fonds-perdu und 4 Darlehen
Total	2'970	100%	400	

Abb. 3 Verteilung der Gesamtstichprobe (400 Elemente) auf Kantone und Härtefallinstrumente

Die Situation in der Härtefallreporting-Datenbank zum 31. August 2021 zeigt eine Verschiebung in der Verteilung der A-fonds-perdu-Beiträge. Danach gehört zwischenzeitlich der Kanton Aargau mit rund Fr. 1,9 Mrd. zu den sechs grössten Geberkantonen. Die weiteren fünf Kantone, denen wir eine höhere Stichprobe zugewiesen haben, sind nach wie vor unter den "wesentlichen" Kantonen zu finden. Da unsere Prüfung auf dem Datenbestand per 29. Juni 2021 basiert, hat diese zwischenzeitliche Entwicklung keinen Einfluss auf unsere Prüfung.

Bei der konkreten Auswahl der Stichprobenelemente haben wir die Auffälligkeiten aus unserer Datenanalyse sowie die weiteren Ergebnisse aus der Erhebung der Ist-Situation berücksichtigt. Unsere konkrete Stichprobenselektion haben wir mit den kantonalen Finanzkontrollen abgestimmt, um zu vermeiden, dass Dossiers, die bereits in ausreichendem Masse durch die kantonalen Finanzkontrollen abgedeckt wurden, erneut in unserer Stichprobe begutachtet werden. In von uns zunächst selektierten Fällen, in denen bereits Prüfungen durch die kantonalen Finanzkontrollen erfolgt waren, haben wir uns die Ergebnisse dieser Prüfungen bestätigen lassen und sodann unsere Stichprobe auf andere Härtefälle ausgeweitet.

Unter Einschluss der von den kantonalen Finanzkontrollen reviewten Härtefälle wächst unsere Stichprobe von 400 Unternehmen auf 421 Unternehmen an. Unter Berücksichtigung, dass Unternehmen (mit eindeutiger Unternehmensidentifikationsnummer) ggf. mehrere Anträge (Wiedererwägungsgesuche, Antrag auf Erhöhung gesprochener Härtefallunterstützung, etc.) aufweisen bzw. mehrfache Härtefallunterstützung (z.B. Kumulation von A-fonds-perdu-Beiträgen und Darlehen) erhalten, umfasst die Gesamtanzahl Härtefälle mit eigenständiger Fall-ID in unserer Stichprobe 605 Dossiers (bezogen auf 421 Unternehmen).

2.2.4 Prüftiefen

Weiteres Element des risikoorientierten Vorgehens war für uns die Frage, mit welcher Prüfungsintensität die ausgewählten Härtefalldossiers reviewt werden.

Hierbei waren für uns generell Überlegungen relevant, inwiefern aus der Komplexität der verschiedenen kantonalen Programme und der Art und Weise, wie diese verschiedenen Programme administriert werden, erhöhte inhärente und Kontrollrisiken entstehen. Dabei haben wir Aspekte, wie etwa eine Funktionstrennung zwischen Antragsprüfung und -bewilligung oder den Umfang des Beizugs externer Finanzspezialisten im Blick gehabt. Wir konnten feststellen, dass die Kantone im Regelfall sämtliche Dossiers nach gleichen Prüfkriterien und mit der gleichen "Strenge" beurteilen. Ein risikoadjustiertes Vorgehen konnten wir in einem Kanton dergestalt feststellen, dass bei Härtefalldossiers, in denen ein Härtefallvolumen von mehr als Fr. 500'000 zur Disposition stand, beide dort mandatierten Prüfungs- und Beratungsgesellschaften im Sinne eines Vier-Augen-Prinzips beigezogen wurden.

Die Analysen der Daten der Härtefallreporting-Datenbank wiederum lieferten uns zahlreiche Hinweise für mögliche Fehlerquellen und dossier-spezifische Risiken. Zu unseren Datenanalysen vgl. Abschnitt 4.1 und

Abschnitt 4.2. Entsprechende Dossiers wurden von uns mittels Prüftiefe (B) und ggf. Prüftiefe (C) berücksichtigt. In sämtlichen Stichproben kam zudem Prüftiefe (A) zur Anwendung. Zu den Resultaten der Stichprobenprüfungen vgl. Abschnitt 5.1 und Abschnitt 5.2.

Die von uns festgelegten drei Prüftiefen (A, B, C) können Abbildung 4 entnommen werden.

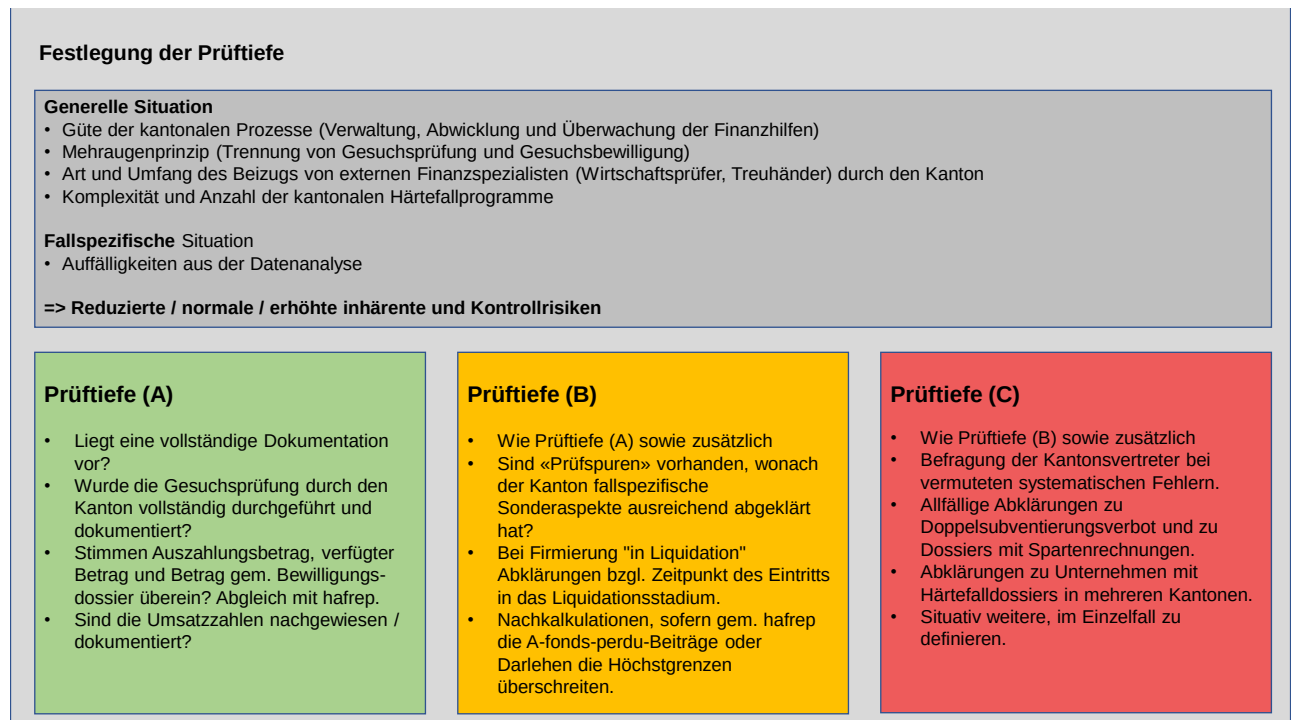


Abb. 4 Prüftiefen

2.2.5 Umgang mit potenziellen Situationen von Interessenkonflikten

Wir haben gegenüber der Auftraggeberin im Offertverfahren offengelegt, dass Mitarbeitende unserer Gesellschaft in den Kantonen Aargau und St. Gallen bei der Umsetzung des Härtefallprogramms bzw. der Einzelfallbeurteilung mitgewirkt haben. Bei den Stichproben in diesen beiden Kantonen haben wir auf personelle und organisatorische Trennung geachtet, d.h. diese Dossiers wurden im Rahmen des Mandats SECO_1001 durch Mitarbeitende anderer Standorte überprüft.

In der Gesamtstichprobe von 400 Dossiers enthaltene Unternehmen, bei denen es sich um Treuhand- oder Revisionskunden von OBT handelt, haben wir zur Bearbeitung an die von uns unabhängige Prüfungsgesellschaft Meng und Partner Revisions AG, Baden, übertragen. Dies waren insgesamt fünf Dossiers verteilt auf die Kantone AI, SG, SH und SZ. Meng und Partner Revisions AG hat die Stichproben nach unseren Vorgaben (Prüftiefen) geprüft und uns die Ergebnisse ihrer Prüfung schriftlich mitgeteilt.

3. Allgemeine Hinweise zur Härtefallverordnung des Bundes

3.1 Überlebensfähigkeit der Unternehmen

Die antragstellenden Unternehmen haben gegenüber dem Kanton zu belegen, dass sie profitabel oder überlebensfähig sind. Als profitabel oder überlebensfähig gelten Unternehmen, wenn sie sich zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs nicht in einem Konkursverfahren oder in Liquidation befinden (Art. 4 Abs. 2 lit. a Covid-19-Härtefallverordnung).

Art. 4	Vermögens- und Kapitalsituation
¹ Das Unternehmen hat gegenüber dem Kanton belegt, dass es:	
a.	profitabel oder überlebensfähig ist;
b.	die Massnahmen, die zum Schutz seiner Liquidität und seiner Kapitalbasis nötig sind, ergriffen hat;
c.	keinen Anspruch auf branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen des Bundes in den Bereichen Kultur, Sport, öffentlicher Verkehr oder Medien hat.
² Als profitabel oder überlebensfähig gilt ein Unternehmen, das:	
a.	sich zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs nicht in einem Konkursverfahren oder in Liquidation befindet;
b.	sich am 15. März 2020 nicht in einem Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge befunden hat, es sei denn, dass zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs eine vereinbarte Zahlungsplanung vorliegt oder das Verfahren durch Zahlung abgeschlossen ist. ⁶

Die in der Verordnung getroffene Regelung, wonach Unternehmen, die sich nicht in einem Liquidations- oder Konkursverfahren befinden, als überlebensfähig angesehen werden und anspruchsberechtigt sind, führt im Zweifel zu Beihilfegewährungen an nicht überlebensfähige Gebilde. In unserer Stichprobe haben wir denn auch Unternehmen identifiziert, die kurz nach Beihilfegewährung in Konkurs gegangen sind und/oder bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung eine «Verlusthistorie» aufwiesen. An Unternehmen, die gemäss Härtefall-reporting-Datenbank zum 29. Juni 2021 als in Liquidation befindlich firmieren, wurden insgesamt rund Fr. 2.5 Mio. an Härtefallhilfen ausgerichtet. Die Härtefallgewährung war in diesen Fällen jedoch berechtigt, da sich die Unternehmen zum Zeitpunkt der Gesuchstellung nicht in Liquidation oder einem Konkursverfahren befanden. Darüber hinaus haben wir in unserer Stichprobe keine Fälle identifiziert, in denen nach Konkurseröffnung noch weitere Härtefallgelder ausbezahlt worden sind.

3.2 Erhebliche ungedeckte Fixkosten

Die antragstellenden Unternehmen haben gegenüber dem Kanton zu bestätigen, dass aus dem Umsatzrückgang erhebliche ungedeckte Fixkosten resultieren. Diese Anspruchsvoraussetzung gilt nicht für behördlich geschlossene Unternehmen.

Art. 5a⁹	Ungedeckte Fixkosten
Das Unternehmen hat gegenüber dem Kanton bestätigt, dass aus dem Umsatzrückgang erhebliche ungedeckte Fixkosten resultieren.	

Zum einen handelt es sich bei dem Begriff "erheblich" um einen unbestimmten Rechtsbegriff mit Interpretationsspielraum. Wir konnten in unserer Prüfung nicht erkennen, dass die Kantone den Begriff eng gefasst hätten und auf dieser Basis die Anspruchsberechtigung a priori verneinten.

Zum anderen ist der Begriff der "ungedeckten Fixkosten" partiell auch Massstab für die Bemessung der Höhe der Härtefallunterstützung. Hier konnten wir feststellen, dass die Kantone zum Teil unterschiedliche Vorgehensweisen wählen. In einigen Kantonen werden bei der Population der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. unternehmensindividuelle Fixkosten berücksichtigt, in anderen Kantonen hingegen wird mit einem pauschalen Fixkostenanteil gerechnet. Auch können unterschiedliche Auffassungen bestehen, was unter den Begriff der Fixkosten zu fassen ist bzw. ob hier ggf. im Einzelfall Korrekturen der Werte

der Erfolgsrechnung vorzunehmen sind. In einem Kanton etwa werden die im Jahresabschluss 2020 erfassten Abschreibungen bei der Fixkostenkalkulation durch einen Durchschnittsabschreibungssatz der Vorjahre ersetzt, wohingegen in einem anderen Kanton die Abschreibungen nicht als Fixkosten qualifizieren.

3.3 Entschädigungshöhe

Bei den Unternehmen mit einem Jahresumsatz grösser Fr. 5 Mio. berechnen sich die A-fond-perdu-Beiträge zwingend durch Multiplikation des Umsatzausfalls mit einem abgestuften und pauschalen Fixkostensatz (8%, 15% bzw. 25%). Bei den kleineren Unternehmen entscheiden die Kantone über die Höhe der Härtefallunterstützung nach eigenem Ermessen. Die Bemessung soll sich dabei an den ungedeckten Fixkosten orientieren. In jedem Fall gelten Höchstgrenzen (Art. 8a Covid-19-Härtefallverordnung).

Art. 8a¹⁴	Höchstgrenzen für nicht rückzahlbare Beiträge an Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken
¹	Die nicht rückzahlbaren Beiträge an Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken belaufen sich auf höchstens 20 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 und auf höchstens 1 Million Franken pro Unternehmen. Sie können gestaffelt beschlossen und ausgerichtet werden.
²	Für Unternehmen nach Absatz 1 belaufen sich die nicht rückzahlbaren Beiträge auf höchstens 30 Prozent des Jahresumsatzes und auf höchstens 1,5 Millionen Franken, wenn der Umsatz des Unternehmens im Vergleich zum durchschnittlichen Jahresumsatz der Jahre 2018 und 2019 um mehr als 70 Prozent zurückgegangen ist. ¹⁵

Die kleineren Unternehmen sollen dem Kanton zwar im Rahmen der Antragsstellung bestätigen, dass aus dem Umsatzrückgang (am Jahresende) ein erheblicher Anteil an ungedeckten Fixkosten resultiert. Es genügt hierbei allerdings gemäss Erläuterungen zur Covid-19-Härtefallverordnung (dortige S.8) die Selbstdeklaration.

Insoweit könnten die Kantone auch Entschädigungen sprechen, die über die ungedeckten Fixkosten hinausgehen, weil den Kantonen evtl. die tatsächlich ungedeckten Fixkosten unbekannt sind bzw. da Art. 8a Covid-19-Härtefallverordnung nicht reguliert, dass die Höhe der ungedeckten Fixkosten für die Berechnung der Einmalbeiträge (zwingend) zu berücksichtigen sei.

So konnten wir während unserer Prüfung feststellen, dass in zahlreichen Fällen die A-fonds-perdu-Entschädigung 20% des Vorkrisenumsatzes beträgt. Dabei sind auch Fälle feststellbar, in denen der Kanton einen zunächst gewährten A-fond-perdu-Beitrag zu einem späteren Zeitpunkt aufgestockt hat und dann für den gesamt verfügbaren Betrag die 20%-Schwelle erreicht worden ist. Nicht in allen diesen Fällen ist aus der uns vorliegenden Dokumentation des Härtefalls ersichtlich, warum bzw. aufgrund welcher Kriterien der A-fond-perdu-Beitrag aufgestockt worden ist. Sofern der A-fonds-perdu-Beitrag die obige Schwelle gemäss Verordnung überschreitet, haben wir diese Fälle mit den Kantonsvertretern aufgenommen und wurden diese – sofern sich gezeigt hat, dass der Anspruch nicht in dieser Höhe besteht – in unsere Aufstellung der Prüfungsfeststellungen aufgenommen.

3.4 Teilschliessungen und Spartenrechnungen

Gemäss den Erläuterungen zur Covid-19-Härtefallverordnung (S.9) gilt ein Unternehmen auch dann als geschlossen, wenn es durch die Schliessung verursachte Umsatzeinbussen durch das Anbieten von behördlich zugelassenen Tätigkeiten mindert (z.B. Restaurant mit Take away-Angebot). Ebenfalls als geschlossen gilt danach ein Unternehmen, wenn ein wesentlicher Geschäftsteil geschlossen werden muss (z.B. Warenhaus, das auch Lebensmittel verkauft). Es ist den Kantonen überlassen, den konkreten Umgang mit Teilschliessungen bei Unternehmen mit einem Umsatz von bis zu Fr. 5 Mio. zu regeln. Die Kantone haben diese Fälle teilweise unterschiedlich reguliert, so dass ggf. gleiche Sachverhalte je nach Kanton unterschiedlich behandelt werden. So haben wir in einem Kanton festgestellt, dass ein Hotel mit Restaurant als zwei Sparten beurteilt worden ist, wonach das Hotel eigenständig anspruchsberechtigt ist unter "40% Umsatzverlust" und das Restaurant als behördlich geschlossen gilt. In einem anderen Kanton hingegen führt eine Sparte, die vor der Corona-Pandemie 25% am Vorkrisenumsatz ausgemacht hat, nunmehr dazu, dass der gesamte Betrieb als geschlossen gilt.

Dass ein zum Teil geschlossenes Unternehmen noch Umsatz erwirtschaftet, kann und soll aber von den Kantonen bei der Berechnung der Beiträge über die Berücksichtigung der ungedeckten (oder eben weitgehend gedeckten) Fixkosten berücksichtigt werden, damit Überentschädigungen vermieden werden.

Wenn ein Unternehmen nicht als Ganzes einen Umsatzverlust von 40% erleidet, jedoch für eine nachgewiesene Sparte, dann kann für die betroffene Sparte ein Härtefallantrag gestellt werden. Es ist auch in diesen Fällen möglich, dass der Umsatzrückgang rollierend (also nicht dem Kalenderjahr entsprechend, aber zwölf volle Monate umfassend) dargestellt wird.

3.5 Bedingte Gewinnbeteiligung

Bei den Unternehmen mit einem Jahresumsatz grösser Fr. 5 Mio. ist der erhaltene A-fonds-perdu-Beitrag in dem Umfang an die Staatskasse zurückzuführen, in dem im Jahr 2021 ein steuerbarer Jahresgewinn entsteht (Art. 12 Abs. 1^{septies} Covid-19-Gesetz), wobei von diesem ein allfälliger steuerlich massgeblicher Verlust aus dem Geschäftsjahr 2020 abgezogen werden kann.

Art. 8^{e21} Massgebliche Basis für die bedingte Gewinnbeteiligung bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken

Für die Berechnung der bedingten Gewinnbeteiligung nach Artikel 12 Absatz 1^{septies} des Covid-19-Gesetzes vom 25. September 2020 massgeblich ist der steuerbare Jahresgewinn 2021 vor Verlustverrechnung nach den Artikeln 58–67 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990²² über die direkte Bundessteuer. Vom steuerbaren Jahresgewinn abziehbar ist ausschliesslich ein im Geschäftsjahr 2020 entstandener steuerlich massgeblicher Verlust.

Mit dieser Regelung sollen Überentschädigungen korrigiert werden. Jedoch können gerade auch in der Population der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. Überentschädigungen entstehen, dies u.a. auch aufgrund der Tatsache, dass bei der Bemessung der Härtefallentschädigung die ungedeckten Fixkosten zwar grundsätzlich berücksichtigt werden sollen, deren Berechnung aber nicht abschliessend geregelt ist. Auch können aufgrund der Notwendigkeit von Umsatzschätzungen, u.a. bei Spartenrechnungen oder der Berücksichtigung von Saisonalitäten, im Einzelfall theoretisch Überentschädigungen entstehen. Es wäre daher durchaus sachgerecht gewesen, die Regelung der sog. "bedingten Gewinnbeteiligung" nach Art. 12 Abs. 1^{septies} Covid-19-Gesetz auch auf die Population der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. zu erstrecken. Nach unserer Kenntnis haben zwei Kantone (AG, LU) in Ausübung ihrer Regulierungskompetenz nach Art. 12 Abs. 1^{sexies} Covid-19-Gesetz von dieser Regelung auch bei den kleineren Unternehmen Gebrauch gemacht.

3.6 Hohe Änderungskadenz bei den Verordnungsbestimmungen

Die Covid-19-Härtefallverordnung hat seit ihrer erstmaligen Inkraftsetzung zahlreiche Anpassungen erfahren. Die Kantone waren daher gefordert, diese Anpassungen in ihren eigenen Rechtsgrundlagen nachzuvollziehen. Beispielhaft erwähnt seien die Kantone BE mit kantonaler Verordnung vom 18.12.2020 und anschliessenden sechs Änderungen mit Wirkung vom 17.1., 4.2., 25.2., 8.4., 6.5. und 1.7.2021 sowie der Kanton LU mit kantonaler Verordnung vom 9.12.20 und anschliessenden fünf Änderungen vom 20.1., 13.3., 21.4., 19.5., 19.6.2021.

Bei der Anpassung der kantonalen Regelungen an die Bundesverordnung kann es grundsätzlich zu "Time lags" kommen, d.h. Kantone vollziehen die Verordnungsanpassungen des Bundes erst mit gewisser zeitlicher Verzögerung auf der kantonalen Ebene nach. Mittels Wiedererwägungen in den Kantonen konnten zwischenzeitliche "Time lags" allerdings ausgeglichen werden. Bei den Wiedererwägungen ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dies in einigen Kantonen einen Automatismus darstellte, während in anderen Kantonen die Unternehmen ein Wiedererwägungsgesuch einreichen mussten.

Die hohe Änderungskadenz der Bundesverordnung führt dazu, dass in den Kantonen erheblicher Maintenance-Aufwand geleistet werden muss und insoweit ein inhärentes Risiko bestand, dass Härtefallanträge nicht nach den einschlägigen Regelungen des Bundes abgewickelt werden, was im Nachgang zu Wiedererwägungen und ggf. Nachzahlungen führen kann. Als Beispiel führen wir einen Kanton wie folgt an: Die Entscheidungskommission des Kantons hatte per 4.3.2021 die ersten Verfügungen ausgestellt. Aufgrund der kantonalen Verordnungsänderungen per 1.4.2021 wurden alle Entscheidungen überprüft und neue Ersatzverfügungen erlassen. Mit diesem Vorgehen wurden auch die eingegangenen Einsprachen der ersten "Zuteilungsrunde" erledigt.

4. Datenanalysen in der Härtefallreporting-Datenbank hafrep

Bei der Analyse der Daten aus der Härtefallreporting-Datenbank hafrep nutzten wir den Datenbestand zum 29. Juni 2021. Wir fokussierten hierbei gemäss unserem Prüfungsansatz auf das Härtefallinstrument der A-fonds-perdu-Beiträge. Der hafrep-Datenbestand zum 29. Juni 2021 war auch Grundlage für unsere anschliessende Stichprobenselektion.

Zum Datenbestand der Härtefallreporting-Datenbank haben wir folgende grundsätzliche Anmerkungen:

- In gewissen Situationen scheinen nach unserer Erkenntnis Unklarheiten darüber bestanden zu haben, welche Dossiers in hafrep einzustellen seien. So gingen die Kantone teilweise – zumindest anfänglich – davon aus, dass im hafrep sämtliche Fälle zu erfassen seien, d.h. auch diejenigen Fälle, die nicht zu einem Finanzierungsbeitrag des Bundes führen. Zu entsprechenden Einzelfeststellungen vgl. Abschnitt 5.1.
- Im hafrep ist kein Eingabefeld für den massgeblichen "Corona-Umsatz" 2020 bzw. eine allfällige spätere Zwölf-Monats-Periode vorhanden. Daher lassen sich keine Vergleiche zwischen dem Vorkrisenumsatz (Referenzumsatz) und dem massgeblichen "Corona-Umsatz" anstellen. Eine flächendeckende Analyse, ob die Unternehmen daher gem. Art. 5 Covid-19-Härtefallverordnung anspruchsberechtigt sind, lässt sich daher nicht auf einfache Weise vornehmen. Eine entsprechende Prüfung ist somit nur im Zusammenhang mit der eigentlichen Stichprobenkontrolle der 400 Elemente und damit durch Einsicht in die Dossiers möglich.
- Im hafrep ist die Checkbox "Beitragserhöhung" zu aktivieren, wenn bei nicht-rückzahlbaren Beiträgen bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über Fr. 5 Mio. in Ausnahmefällen bis zu 30% bzw. Fr. 10 Mio. abgerechnet werden. Diese sog. "Härtefall im Härtefall-Regelung" wurde mit Bundesratsbeschluss vom 18. Juni 2021 auch auf die Population der Unternehmen bis 5 Mio. Fr. Jahresumsatz ausgedehnt. Diese Anpassung der Verordnung wurde im hafrep nach unserer Beobachtung per 29. Juni 2021 noch nicht nachvollzogen, d.h. in unserer Stichprobe konnten wir nicht erkennen, dass bei kleineren Unternehmen diese Checkbox aktiviert wurde.

4.1 Generelle Auffälligkeiten

Bei unseren Datenanalysen haben wir in 614 Fällen und in 22 Kantonen Auffälligkeiten identifiziert (vgl. Abbildung 5).

Kanton	Instrument	Auffälligkeiten aus der Datenanalyse					
		(1) Anzahl Unternehmen in Liquidation gem. Firmierung Ggf. Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 lit. a. i.V.m. Abs. 2 lit. a.	(2) Anzahl Unternehmen mit Umsatz < Fr. 50'000, die im hafrep nicht als solches Ggf. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 lit. b.	(3) Anzahl Unternehmen mit afp-Beitrag zwischen > 20% und < 30% vom Ggf. Verstoß gegen Art. 8a.	(4) Anzahl Unternehmen mit afp-Beitrag ≥ 30% vom Referenzumsatz Ggf. Verstoß gegen Art. 8a.	(5) Anzahl Unternehmen mit afp-Beitrag > Fr. 1.5 Mio. (Max. Betrag für Härtefall im Ggf. Verstoß gegen Art. 8a.	(6) Anzahl identischer Dossiers in zwei / mehreren Kantonen Ggf. Verstoß gegen Art. 13 ("Domizilkanton")
1	à fonds perdu	-	-	1	1	-	-
2	à fonds perdu	2	-	2	-	-	-
3	à fonds perdu	1	-	2	1	-	-
4	à fonds perdu	2	-	2	-	-	-
5	à fonds perdu	1	-	3	1	-	-
6	à fonds perdu	-	-	4	5	-	-
7	à fonds perdu	-	3	5	37	3	-
8	à fonds perdu	5	-	5	1	-	4
9	à fonds perdu	7	-	7	4	-	-
10	à fonds perdu	3	-	14	1	-	-
11	à fonds perdu	-	-	14	-	-	-
12	à fonds perdu	-	-	22	15	1	-
13	à fonds perdu	1	-	23	3	-	-
14	à fonds perdu	1	-	25	25	-	-
15	à fonds perdu	4	-	33	15	-	1
16	à fonds perdu	1	-	50	34	-	-
17	à fonds perdu	7	3	56	47	-	3
18	à fonds perdu	2	-	57	42	-	-
19	à fonds perdu	1	-	-	-	-	-
20	à fonds perdu	1	-	-	-	-	-
21	à fonds perdu	3	-	-	-	-	-
22	à fonds perdu	1	-	-	-	-	-
Total		43	6	325	232	4	4
		Gesamtanzahl Fälle mit Auffälligkeiten		614			
		Anzahl Unternehmen mit Umsatz ≤ Fr. 5 Mio.		28'303			
		Fälle mit Auffälligkeiten in %		2%			

Abb. 5 Auffälligkeiten im Datenbestand hafrep per 29. Juni 2021

Zu diesen Auffälligkeiten:

a) Unternehmen in Liquidation gem. Firmierung

Gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. a Covid-19-Härtefallverordnung muss das antragstellende Unternehmen gegenüber dem Kanton belegen, dass es profitabel oder überlebensfähig ist, was bedeutet, dass es sich zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs nicht in einem Konkursverfahren oder in Liquidation befindet. In einigen Kantonen haben wir Härtefälle identifiziert, in denen sich das betreffende Unternehmen gemäss Firmierung im Liquidationsstadium befindet. Diese Fälle haben wir sodann im Rahmen der eigentlichen Stichprobenprüfung daraufhin untersucht, ob ein entsprechender Verordnungsverstoß vorliegt.

b) Unternehmen mit Umsatz < Fr. 50'000, ohne dass diese im hafrep so deklariert ist.

Gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. b Covid-19-Härtefallverordnung muss das antragstellende Unternehmen gegenüber dem Kanton belegen, dass es im Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019 resp. bei Neugründungen für eine spätere in Art. 3 Abs. 2 Covid-19-Härtefallverordnung bezeichnete Zwölf-Monatsperiode einen Umsatz von mindestens Fr. 50'000 erzielt hat. In sechs Fällen ist im hafrep ein Umsatz kleiner Fr. 50'000 erfasst. Auch diese Fälle haben wir auf die Anspruchsberechtigung geprüft.

c) Unternehmen mit A-fonds-perdu-Beitrag zwischen 20% und 30% vom Referenzumsatz

Gemäss Art. 8a Covid-19-Härtefallverordnung gilt für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. eine Höchstgrenze für nicht-rückzahlbare Beiträge von höchstens 20% des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 (Referenzumsatz) bzw. von höchstens Fr. 1 Mio. pro Unternehmen (mit Ausnahme der sog. "Härtefall im Härtefall"-Regelung). In zahlreichen Kantonen finden sich Fälle, in denen diese Höchstgrenze überschritten ist. In unserer Stichprobenprüfung haben wir derartige Fälle inhaltlich abgeklärt und betragsmässig nachvollzogen. Es zeigt sich dabei, dass in einigen Fällen der Anspruch korrekt verfügt



wurde, jedoch die Angaben im hafrep fehlerhaft waren; in anderen Fällen aber war der Anspruch nicht in der verfügbaren Höhe gegeben.

d) Unternehmen mit A-fonds-perdu-Beitrag > 30% vom Referenzumsatz

Für sog. "Härtefälle im Härtefall" (Umsatz des Unternehmens ist im Vergleich zum durchschnittlichen Jahresumsatz der Jahre 2018 und 2019 um mehr als 70% zurückgegangen) belaufen sich die nicht-rückzahlbaren Beiträge auf höchstens 30% des Jahresumsatzes und auf höchstens Fr. 1,5 Mio. In zahlreichen Kantonen und Fällen wird diese Höchstgrenze überschritten (vgl. Abbildung 5); in einigen Situationen beträgt der A-fonds-perdu-Beitrag sogar mehr als 100% des Referenzumsatzes. Dies deutet ggf. auf Falscherfassungen in der Härtefallreporting-Datenbank hin. In unserer Stichprobenprüfung haben wir derartige Fälle inhaltlich abgeklärt und betragsmässig nachvollzogen. Auch hier zeigte sich, dass in einigen Fällen der Anspruch korrekt verfügt wurde, jedoch die Angaben im hafrep fehlerhaft waren; in anderen Fällen aber war der Anspruch nicht in der verfügbaren Höhe gegeben.

e) Unternehmen mit A-fonds-perdu-Beitrag oberhalb von Fr. 1.5 Mio.

Ebenfalls haben wir Fälle identifiziert, in denen der A-fonds-perdu-Beitrag mehr als Fr. 1.5 Mio. ausmacht. Diese Fälle haben wir in unserer Stichprobenprüfung mit folgendem Ergebnis abgeklärt: In einem Fall ist der Härtefallanspruch nicht gegeben, in den weiteren Fällen liegt eine Falschklassifizierung in der Härtefallreporting-Datenbank vor (d.h. diese Fälle gehören in die Kategorie der Unternehmen mit einem Jahresumsatz > Fr. 5 Mio.).

f) Anzahl identischer Dossiers in zwei / mehreren Kantonen

Wir haben vier Situationen identifiziert, in denen unter derselben Unternehmensidentifikationsnummer (UID) Härtefälle in zwei Kantonen erfasst sind. Wir haben diese Fälle im Rahmen der Stichprobenprüfung auf Konformität mit Art. 13 Covid-19-Härtefallverordnung (Kantonale Zuständigkeit) abgeklärt. Im Ergebnis besteht kein Anspruch ausserhalb des Sitzkantons und wir wurden von den betroffenen Kantonen informiert, dass die Härtefallgelder zurückgefordert wurden bzw. noch werden.

g) Unternehmen aus dem Bereich des professionellen Mannschaftssports

Zwei Eishockey-Clubs haben von ihren Sitzkantonen Härtefallunterstützung erhalten. Die Frage, ob dies in Übereinstimmung mit der Regelung von Art. 4 Abs. 1 lit. c Covid-19-Härtefallverordnung erfolgte, wonach Härtefallhilfe nach dieser Verordnung nur dann besteht, wenn kein Anspruch auf sport-spezifische Covid-19-Finanzhilfe des Bundes existiert, haben wir im Rahmen unserer Stichprobenprüfung adressiert. In diesen Fällen haben wir keine Beanstandungen.

Aufgrund der von der Auftraggeberin vorgegebenen Stichprobengrösse von 400 Unternehmen konnten wir nicht sämtliche in Abbildung 5 aufgeführten Fälle abklären.

4.2 Höhe der A-fonds-perdu-Beiträge in den Kantonen im Vergleich

Die A-fonds-perdu-Beiträge im Verhältnis zum Referenzumsatz liegen über alle Kantone hinweg – mit Ausnahme zweier Kantone – in einer Spannweite von 6.1% bis 16%. Die von Art. 8a Covid-19-Härtefallverordnung vorgesehenen definitiven Obergrenzen für die A-fonds-perdu-Beiträge (20% des Vorkrisenumsatzes bzw. 30% des Vorkrisenumsatzes im sog. "Härtefall im Härtefall") sind somit im Durchschnitt (zu Ausnahmen vgl. unsere Erkenntnisse aus der Datenanalyse, Abschnitt 4.1) eingehalten.

Eine zwingende Regelung, die Härtefallhilfen auf die ungedeckten Fixkosten zu begrenzen, besteht für die Population der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. allerdings nicht. In unserer Stichprobe konnten wir Fälle identifizieren, in denen die Maximalgrenzen ausgeschöpft wurden. In einigen Situationen wurden die Maximalbeträge sogar überschritten, was zu einem Rückforderungsanspruch und dazu führt, dass der Bund für den überschüssenden Teil keinen Finanzierungsanteil leistet. In dem einen Kanton ausserhalb der Spannweite von 6.1% bis 16% wurden mit 2.9% deutlich unterdurchschnittliche Einmalbeiträge geleistet. In dem anderen Kanton beträgt der aus den hafrep-Daten ermittelte Durchschnittssatz aufgrund eines systematischen Erfassungsfehlers in der Härtefallreporting-Datenbank exakt 20%, der effektiv verfügte A-fonds-perdu-Beitrag hingegen liegt nach unseren Erkenntnissen aus der Stichprobenprüfung allerdings auch hier im Durchschnitt tiefer.

Gesamtschweizerisch beträgt der nicht-rückzahlbare Einmalbeitrag etwa 12% des Vorkrisenumsatzes. Damit kann festgehalten werden, dass die Kantone auch in der Population der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. dem Aspekt der sog. ungedeckten Fixkosten in der einen oder anderen Weise Beachtung schenken. Abbildung 6 zeigt die Höhe der A-fonds-perdu-Beiträge in % vom Referenzumsatz im kantonalen Vergleich.

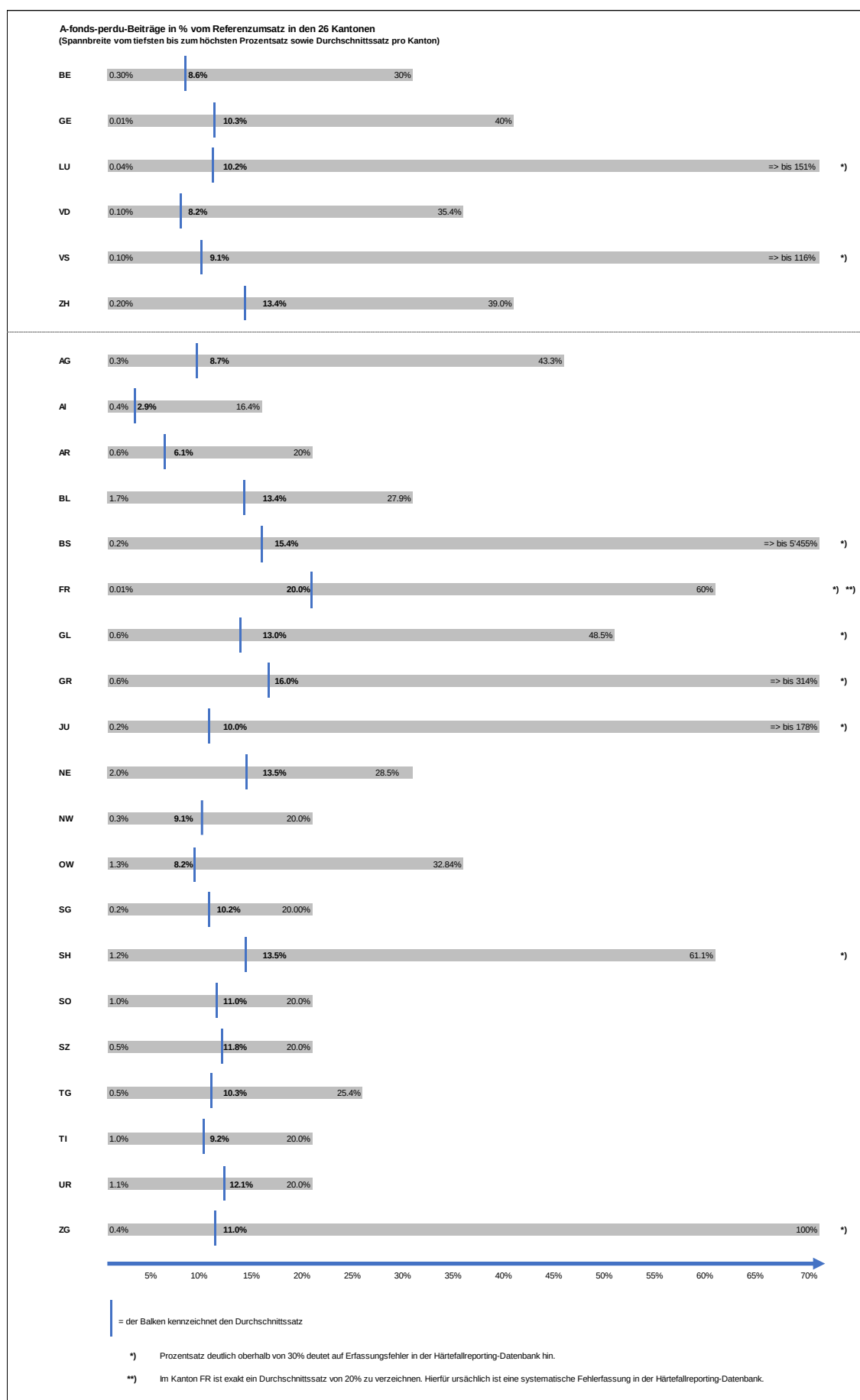


Abb. 6 A-fonds-perdu-Beiträge in % des Referenzumsatzes im kantonalen Vergleich

4.3 Zwischenzeitliche Entwicklungen in der Härtefallreporting-Datenbank

Unsere Prüfung (Datenanalysen, Stichprobenselektion sowie die eigentliche Stichprobenprüfung) basierte auf dem hafrep-Datenbestand per 29. Juni 2021. Die zwischenzeitliche Entwicklung des hafrep-Datenbestands, d.h. die Veränderung zum 31. August 2021, ist in Abbildung 7 wiedergegeben; diese Entwicklung hat keinen Einfluss auf unser gewähltes Prüfungsvorgehen.

Stichdatum: 29. Juni 2021				
Instrument	Betrag	in %	Anzahl Unternehmen	in %
à fonds perdu	2'970'250'267	92%	29'724	93%
Bürgschaft	31'452'397	1%	408	1%
Darlehen	230'268'356	7%	1'713	5%
Garantie	6'654'485	0%	60	0%
	3'238'625'504	100%	31'905	100%
Stichdatum: 31. August 2021				
Instrument	Betrag	in %	Anzahl Unternehmen	in %
à fonds perdu	3'723'902'130	94%	32'498	94%
Bürgschaft	36'152'388	1%	445	1%
Darlehen	184'464'440	5%	1'481	4%
Garantie	37'790	0%	6	0%
	3'944'556'747	100%	34'430	100%
Veränderung				
Instrument	Betrag	in %	Anzahl Unternehmen	in %
à fonds perdu	753'651'863	25%	2'774	9%
Bürgschaft	4'699'991	15%	37	9%
Darlehen	-45'803'916	-20%	-232	-14%
Garantie	-6'616'695	-99%	-54	-90%
	705'931'243	22%	2'525	8%

Abb. 7 Entwicklung des hafrep-Datenbestands vom 29. Juni 2021 bis zum 31. August 2021

Im Zeitraum vom 29. Juni 2021 bis zum 31. August 2021 hat sich das Härtefallvolumen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. um Fr. 706 Mio. auf Fr. 3,9 Mrd. erhöht. Der Anstieg ergibt sich fast ausschliesslich aufgrund der Erhöhung im Härtefallinstrument der A-fonds-perdu-Beiträge (Wiedererwägungen und Neuverfügungen). Die Anzahl Darlehen hat sich um 232 Fälle reduziert, im Wesentlichen aufgrund der Umwandlung dieser Darlehen in nicht-rückzahlbare Einmalbeträge im Kanton Thurgau (Rückgang um 329 Fälle); in ZH gab es einen leichten Anstieg um 90 Darlehensfälle. Mithin hat sich der Anteil der A-fonds-perdu-Beiträge an den gesamten Härtefallhilfen von 92% auf 94% erhöht. Insoweit hat sich unser Entscheid, die Prüfung auf dieses Härtefallinstrument zu fokussieren, bestätigt. Die Umwandlungen der Darlehen im Kanton Thurgau sind ebenfalls Gegenstand unserer Stichprobenprüfung.

5. Prüfungsergebnisse und Erkenntnisse aus den Stichprobenkontrollen

Bei der Durchführung unserer Stichprobenkontrolle haben wir über 20 Fälle identifiziert, in denen wir aufgrund der Dokumentation zum Schluss kommen, dass das antragstellende Unternehmen keinen Anspruch auf Härtefallunterstützung nach der Verordnung des Bundes, wohl aber nach separater kantonaler Regelung besitzt. Ebenso haben wir Fälle identifiziert, in denen zwar grundsätzlich ein Härtefallanspruch besteht, die verfügbaren Härtefallgelder jedoch den tatsächlichen Anspruch auf Basis des von uns nachvollzogenen Umsatzrückgangs überschreiten. Ebenso haben wir Feststellungen ausserhalb der Thematik von Anspruchsbeurteilung und -höhe, bspw. zu Falscherfassungen im hafrep. Zu diesen Fällen insgesamt siehe nachstehend Abschnitt 5.1 "Einzelfeststellungen".

Wir weisen darauf hin, dass unsere Prüfung primär darauf ausgerichtet ist nachzuvollziehen, ob die Kantone die Bundesvorgaben einhalten. Dies erfolgt mittels Einsichtnahme in die Dossiers und durch Nachvollzug, d.h. wir prüften, ob die Dossiers bearbeitet wurden, nicht hingegen, ob die Beurteilung im Einzelfall durch den Kanton angemessen war (bspw., ob die Bedürftigkeit im Hinblick auf die mittelfristige Finanzplanung gegeben ist). Unsere Prüfung ist also nicht darauf ausgerichtet, einen Anspruch im Einzelfall nochmals materiell abschliessend zu beurteilen. Gleichwohl haben wir – wie mit der Auftraggeberin vereinbart – zahlreiche Fälle nachkalkuliert, d.h. insbesondere die Anspruchshöhe verifiziert.

5.1 Einzelfeststellungen

In unserer Stichprobe (d.h. im Rahmen der eigentlichen Stichprobenprüfung) identifizierten wir insgesamt 87 Fälle, in denen der Härtefallanspruch nicht oder nicht in der durch den Kanton verfügbaren Höhe gegeben ist. Diese unberechtigten Härtefallbezüge betragen gesamthaft Fr. 8,4 Mio. Darüber hinaus identifizierten wir weitere 41 Fälle, in denen wir keine Anmerkungen zu Anspruchsberechtigung und -höhe haben, wir jedoch andere Erkenntnisse bei der Durchsicht der Einzeldossiers gewonnen haben. Bei diesen Fällen haben wir jedoch keine Anhaltspunkte, aus denen wir schliessen müssten, dass die Ordnungsmässigkeit der kantonalen Abwicklung der Härtefallprogramme nicht gegeben wäre.

Den Einzelfeststellungen liegen unterschiedliche Ursachen zugrunde: In einigen Fällen sind Kalkulationsfehler anzutreffen; in anderen, häufiger vorkommenden Fällen hingegen sind Abweichungen von den Vorgaben der Covid-19-Härtefallverordnung bzw. der darauf aufbauenden kantonalen Rechtsetzung festzustellen. So haben einige Kantone zunächst Darlehen gewährt, diese dann jedoch zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen von Wiedererwägungen in A-fonds-perdu-Beiträge umgewandelt. Die A-fonds-perdu-Beiträge sind jedoch im Verhältnis zum Vorkrisenumsatz stärker "gedeckelt" als die Härtefalldarlehen, wodurch bei der Umwandlung von Darlehen in A-fonds-perdu-Beiträgen Überentschädigungen entstanden sind, die von den Kantonen in diesen Fällen nicht zurückgefordert wurden.

Eine weitere Ursache für nicht der Härtefallverordnung entsprechende Verfügungen ist nach unserem Dafürhalten in den zahlreichen unterjährigen Anpassungen der Covid-19-Härtefallverordnung zu suchen. Die Kantone waren gefordert, die Anpassungen der Bundesverordnung in ihren eigenen kantonalen Verordnungen bzw. Gesetzen und Veranlagungsprozessen zu berücksichtigen. Zum Teil ergeben sich Einzelfeststellungen als Konsequenz einer im Kanton systematisch gewählten Vorgehensweise oder Interpretation. Hierzu nachstehend Abschnitt 5.2.

In unseren 87 Einzelfeststellungen betreffend Anspruch/Anspruchshöhe befinden sich zahlreiche, und hinsichtlich der Höhe signifikante Fälle, in denen sich die Kantone - nach unserem Verständnis bereits vorgängig unserer Prüfung - bewusst waren, dass der Bund keinen Finanzierungsbeitrag an diese Fälle leisten wird. Die Kantone haben diese Fälle jedoch aus Gründen der Vollständigkeit oder aufgrund von Unklarheiten darüber, welche Fälle in der Härtefallreporting-Datenbank einzugeben seien, dort erfasst. Nach unserem Verständnis beabsichtigen die Kantone nicht, diese Fälle dem Bund in Rechnung zu stellen, gleichwohl empfehlen wir der Auftraggeberin bei den Rechnungstellungen der Kantone auf diese Fälle zu achten.

5.2 Hinweise zu Aspekten systematischer Natur

Im Rahmen der Implementierung des Härtefallprogramms und der Umsetzung der Bundesvorgaben haben die Kantone zum einen gewisse Interpretationen von Ordnungsbestimmungen vornehmen und zum anderen entscheiden müssen, ob, wie und zu welchem Zeitpunkt Anpassungen in der Bundesverordnung im (laufenden) kantonalen Vollzug der Härtefallmassnahmen umzusetzen sind. Dies führt zu kantonsspezifischen Vorgehensweisen, die ggf. von den bundesrechtlichen Vorgaben abweichen.



Im Rahmen der Stichprobenprüfung haben wir diesbezüglich nachstehend erläuterte Vorgehensweisen identifiziert:

a) Keine Kürzung bei Umwandlung von Darlehen in nicht rückzahlbaren Einmalbetrag

Ein Kanton hat zu Beginn des Härtefallprogramms zinslose Darlehen mit Rangrücktritt und einer Laufzeit von zehn Jahren gewährt. Die Darlehenssumme entsprach dabei den nicht durch anderweitige Massnahmen gedeckten Fixkosten des antragstellenden Unternehmens im Zeitraum 2020 bzw. während der letzten zwölf Monate vor Antragstellung (falls das antragstellende Unternehmen von einer behördlichen Schliessung betroffen war, wurde der Zeitraum bis Ende März 2021 mitberücksichtigt). Frühestens ab Juli 2021 sollte sodann – bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen – die Möglichkeit bestehen, einen Antrag auf Umwandlung von maximal 75% der Darlehenssumme in einen nicht rückzahlbaren Beitrag zu stellen.

Gestützt auf den Beschluss des Regierungsrats wurden sodann gewährte Darlehen in nicht rückzahlbare A-fonds-perdu-Beiträge umgewandelt und die bisherigen Darlehensverträge aufgelöst.

Bei der Umwandlung von Darlehen mit einer Darlehenssumme in Höhe von 20% - 25% des Referenzumsatzes hat sich der Kanton - nach erhaltener Auskunft bewusst - gegen eine Rückforderung bereits gesprochener Mittel entschieden. Der so gewährte A-fonds-perdu-Beitrag wurde also nicht auf 20% des Referenzumsatzes limitiert. Aus diesem Umstand resultieren ggf. Überentschädigungen resp. Abweichungen von der Regelung in Art. 8a Abs. 1 Covid-19-Härtefallverordnung.

In unserer Stichprobe haben wir drei Fälle identifiziert, in denen so verfahren wurde, wie hier beschrieben und in denen der verfügte A-fonds-perdu-Beitrag den Maximalbetrag überschreitet. Unsere Analyse der hafrep-Daten hat ergeben, dass es per 29. Juni 2021 insgesamt 14 Fälle in diesem Kanton gibt, in denen der Härtefallbetrag den Schwellenwert von 20% des Referenzumsatzes übersteigt. Im vom SECO geplanten Folgemandat sollten die weiteren Fälle auf den hier geschilderten Umstand untersucht werden. Zu berücksichtigen wäre dabei, dass ggf. einige dieser Fälle unter die zwischenzeitliche Regelung von Art. 8a Abs. 2 Covid-19-Härtefallverordnung ("Härtefall im Härtefall") fallen.

b) "Doppelerfassung" in Härtefallreporting-Datenbank

Ein Kanton hat, wie vorerwähnt, gewährte Darlehen im späteren Verlauf in nicht-rückzahlbare Einmalbeträge umgewandelt. Im hafrep wurden die daraus entstandenen A-fonds-perdu-Beiträge als Neuzugang erfasst, die Darlehen hingegen wurden nicht aus dem hafrep gelöscht bzw. auch nicht mit Saldo "0" gekennzeichnet. In der Konsequenz sind daher in zahlreichen Fällen "Doppelerfassungen" zu verzeichnen.

c) Abzug fälliger Steuerforderungen von der Härtefallentschädigung

Ein Kanton bringt vor Auszahlung der A-fonds-perdu-Beiträge systematisch überfällige Forderungen der kantonalen Steuerverwaltung in Abzug. Der in hafrep erfasste Betrag entspricht jedoch dem A-fonds-perdu-Beitrag vor diesem Abzug. Gemäss schriftlicher Rückmeldung des Kantons stützt er sich dabei auf das Gesetz über die Subventionen (Loi sur les subventions, LSub).

Es stellt sich vorliegend die Frage der Legitimität eines derartigen Abzugs, zum einen im Hinblick auf die konkreten Regelungen in der Covid-19-Härtefallverordnung, zum anderen aufgrund der Tatsache, dass so der Kanton und der Bund (Kantons- und Bundessteuer) gegenüber anderen Gläubigern bevorzugt werden.

d) Weitere Feststellungen in einem Kanton

In einem weiteren Kanton hat unsere Stichprobe in 23 Fällen eine Doppelerfassung der Datensätze in hafrep ergeben. Gemäss Rückmeldung des Kantons wurde der Fehler erkannt und die Bereinigung der Datensätze ist geplant, jedoch zum Zeitpunkt unserer Berichterstattung noch nicht erfolgt.

In acht Fällen, deren Härtefallanspruch auf dem Umsatzrückgang geltend gemacht wird, wurde die Schwelle von 40% Umsatzverlust nicht erreicht. Gemäss Rückmeldung des Kantons wurden auf kantonaler Ebene auch Beiträge für Gesellschaften mit einem Umsatzrückgang von weniger als 40% ausgerichtet. In hafrep wurden auch diejenigen Fälle erfasst, welche den Mindestrückgang von 40% nicht erreicht haben und deren Antragsteller somit keinen Anspruch auf Härtefallhilfen nach der Bundesverordnung haben. Der Kanton sieht vor, diese Datensätze zu bereinigen.



In drei Fällen in diesem Kanton haben wir eine höhere Auszahlung, als den durch die Verfügung festgelegten Betrag, festgestellt. Der Kanton hat zu diesen Fällen auf einen Programmierfehler der IT-Applikation zu Beginn des Härtefallprogramms verwiesen. Total sind 24 solche Fälle erkannt. Die zu viel ausbezahlten Beträge werden – nach uns vorliegender Information – kantonsseitig noch zurückverlangt.

e) Weitere Feststellungen in einem anderen Kanton

In diesem Kanton hat die antragstellende Gesellschaft in fünf Fällen den Mindestumsatz nicht erreicht und ist somit nicht anspruchsberechtigt. Gemäss Rückmeldung des Kantons werden solche Datensätze im Zuge der Überarbeitung der hafrep-Einträge gelöscht. Dies ist möglicherweise bereits im Nachgang zu unserer Stichprobenselektion (29. Juni 2021) vollzogen worden.

In einigen Fällen sind Einträge doppelt erfasst, jedoch mit unterschiedlich verfükten und ausbezahlten Beträgen. Dies ist darauf zurück zu führen, dass die Anträge teilweise von zwei verschiedenen Abteilungen bearbeitet wurden. Für die Prüfung haben wir jeweils die Summe der verfükten bzw. ausbezahlten Beträge aller Datensätze des betreffenden Unternehmens hinzugezogen. Dabei haben wir festgestellt, dass sich die verfükten teilweise von den ausbezahlten Beträgen unterscheiden. Für unsere Analysen haben wir uns jeweils auf den verfükten Betrag abgestützt, wobei wir jedoch bei der Prüfung des Schwellenwerts von 20% bzw. 30% des Referenzumsatzes auch den ausbezahlten Betrag berücksichtigt haben.

In 15 Fällen unserer Stichprobe liegt der verfükte Betrag über 30% des Referenzumsatzes, in 14 Fällen gilt dies auch für den ausbezahlten Betrag. Der Kanton hat zusätzlich zu den eidgenössischen Hilfen auch kantonale Unterstützungen ausbezahlt. Gemäss Rückmeldung des Kantons werden solche Datensätze im Zuge der Überarbeitung der hafrep-Einträge korrigiert.

f) Erfassungsfehler in der Härtefallreporting-Datenbank

In einem Kanton wurde in der Härtefallreporting-Datenbank unter "verfügter Betrag" systematisch 20% des Referenzumsatzes eingetragen, dies als theoretisch möglicher Betrag. Der tatsächlich verfükte Betrag hingegen weicht regelmässig hiervon ab. Die Datensätze im hafrep sind daher entsprechend den tatsächlich zugesicherten Beträgen zu korrigieren.

5.3 Erkenntnisse aus Gesprächen mit kantonalen Vertretern

In den sechs Kantonen mit den höchsten Härtefallvolumina per 29. Juni 2021 haben wir strukturierte Interviews mit den in diesen Kantonen für die Implementierung und Umsetzung des Härtefallprogramms verantwortlichen Personen geführt. Die Erkenntnisse aus diesen Gesprächen betreffen u.a. Informationen über die Vorgehensweisen bei der Dossierprüfung, den Verfahrensablauf sowie Massnahmen zur Missbrauchsbe-kämpfung. Die Erkenntnisse aus diesen Gesprächen haben wir in unseren Arbeitspapieren dokumentiert und bei der konkreten Festlegung unserer Stichproben berücksichtigt.

5.4 Sonstige Beobachtungen

a) Umgang mit überlangen Geschäftsjahren und Saisonalität

A-fonds-perdu-Beträge belaufen sich auf höchstens 20% und Darlehen, Bürgschaften bzw. Garantien auf höchstens 25% des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019. Die Bemessung der Härtefallgelder erfordert daher die Ermittlung des Vorkrisenumsatzes. In einfachen Fällen kann dieser Umsatz der Jahresrechnung oder einer anderen Aufstellung entnommen werden. Im Fall von überlangen Geschäftsjahren, im Zusammenhang mit Umstrukturierungen/Neugründungen oder bei Unternehmen, deren Umsatzrealisierung durch die Saisonalität ihres Geschäfts beeinflusst ist, kann es jedoch erforderlich sein, den Umsatz mittels sachgerechter Schätzung auf die Perioden 2018 und 2019 zu verteilen.

Hierbei kann es in der Bemessung der Härtefallentschädigung zu Fällen kommen, in denen letztlich eine Überentschädigung ausgerichtet wird. So haben wir einen Fall eines Hotels in einer Feriendestination identifiziert, in dem aufgrund Neugründung der Referenzumsatz ermittelt wurde, in dem der Ertrag der Zeitperiode Dez. 2019 bis und mit Febr. 2020, also ein Dreimonatsumsatz, auf zwölf Monate extrapoliert wurde. Dies lässt sich nicht ohne Weiteres beanstanden, auch wenn einiges dafürspricht, dass der Umsatz ausserhalb der Wintersaison tiefer liegt und der Referenzumsatz überschätzt wird.



Bei Unternehmen mit saisonalem Einfluss wurden die Monats-Referenzumsätze der Vorjahre mit einer unterschiedlichen Gewichtung hinzugezogen. Für die Monate der Hochsaison werden die monatlich erwirtschafteten Umsätze mit 1.5 multipliziert. Für die Monate der Zwischensaison wird eine Gewichtung von 0.8 angewendet und für die übrigen Monate eine Gewichtung von 1.

b) Umsatzdefinition

Die Frage, was unter Umsatz zu verstehen ist, wird in den Kantonen ggf. unterschiedlich beantwortet. So kann es sein, dass neben dem eigentlichen Warenertrag auch etwa der Liegenschaftsertrag als Umsatz angesehen wird. Massgeblich sein sollte letztlich der Geschäftszweck des Unternehmens, wie er sich regelmässig aus dem Handelsregister ergibt. Somit kann auch der Liegenschaftsertrag relevant sein. Gerade in Fällen, in denen der Vermieter aufgrund umsatzabhängiger Mietverträge deutliche Einbussen erleidet oder im Zuge der sehr intensiv geführten öffentlichen Diskussion über Mietzinsreduktionen eine freiwillige Reduzierung der Miete vereinbart, ist der Vermieter durch die Corona-Pandemie wirtschaftlich betroffen. Hingegen mag es fraglich sein, ob Unternehmen mit derartigem Geschäft unter die sog. "betroffenen Unternehmen" nach der Härtefallverordnung fallen.

c) Branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen des Bundes in den Bereichen Kultur, Sport, öffentlicher Verkehr oder Medien

Art. 4 Abs. 1 lit. a Covid-19-Härtefallverordnung regelt, dass ein Unternehmen gegenüber dem Kanton zu belegen hat, dass es keinen Anspruch auf branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen des Bundes in den Bereichen Kultur, Sport, öffentlicher Verkehr oder Medien hat.

Nach unserer Beobachtung erfolgt die diesbezügliche Prüfung in den Kantonen im Regelfall in der Form, dass die antragstellenden Unternehmen in einer Selbstdeklaration bestätigen, dass sie keine anderweitige Förderung beantragt bzw. erhalten haben. Seitens kantonaler Vertreter wurde uns gegenüber angemerkt, dass seitens des Bundes keine umfassenden und zentral abrufbaren Informationen über die branchenspezifischen Covid-19-Finanzhilfen des Bundes bereitgestellt werden. Daher sei es nur mit Schwierigkeiten möglich, die Einhaltung von Art. 4 Abs. 1 lit. a Covid-19-Härtefallverordnung auf Stufe Kanton sicherzustellen.

d) Aspekte im Bereich Rechnungswesen und Finanzplanung

Zwecks Beurteilung der Härtefallbedürftigkeit bzw. zur Bemessung des Härtefallanspruchs im Einzelfall sind seitens der gesuchstellenden Unternehmen diverse Nachweise aus der Finanzbuchhaltung bzw. Jahresrechnungen und Finanzplanungen vorzulegen.

Die Kantone und ihre beauftragten Dritten haben in diesem Zusammenhang zahlreiche Fragestellungen zu klären bzw. Interpretationen vorzunehmen; teilweise war und ist pflichtgemässes Ermessen erforderlich, um dem Einzelfall gerecht zu werden. Wir listen hiernach exemplarisch einige Beispiele auf, anhand derer wir illustrieren, welche Fragestellungen sich den Kantonen stellen:

- Die Unternehmen haben gegenüber dem Kanton die Massnahmen, die zum Schutz der Liquidität und der Kapitalbasis ergriffen wurden, anzugeben. Dabei zeigt sich, dass die in der Bilanz ausgewiesene Liquidität nicht zwingend der sachgerechte Beurteilungsmassstab ist. So etwa in der Reisebranche, in der die vorhandene Liquidität in gewissem Umfang aus Kundenanzahlungen und stehengelassenen Guthaben für Corona-bedingte Reisetornierungen resultiert, die für später zu erbringende Reiseleistungen reserviert und abzugrenzen ist, und nicht zur Bezahlung aktuell laufender Fixkosten wie Löhne oder Mieten eingesetzt werden kann.
- Für die Berechnung der ungedeckten Fixkosten ist es im Sinne der Gleichbehandlung von Kapitalgesellschaften und Einzelunternehmen wichtig, im Fall der Letztgenannten einen Unternehmerlohn zu berücksichtigen. Hierbei wird z.B. in einem Kanton der durchschnittliche Unternehmerlohn/Jahresgewinn aus den Jahren 2018 und 2019 herangezogen und ein Abschlag von mind. 20 - 40 % für einen möglichen Bezug von Erwerbsausfallentschädigung vorgenommen.
- Ein Unternehmen mit einem Restaurant und einem Hotelbetrieb stellt einen Härtefallantrag, wobei der einzureichende Finanzplan den Gesamtbetrieb umfasst. Hier ist eine sachgerechte Schätzung oder Erstellung einer Spartenrechnung notwendig.
- Umgang mit Unternehmen, die im Geschäftsabschluss 2020 stille Reserven aufgelöst haben und dadurch letztlich keine ungedeckten Fixkosten 2020 aufweisen.

5.5 Résumé über alle Kantone

Bei unserer eigentlichen Stichprobenprüfung (400 resp. 421 Unternehmen) sind wir nicht auf wesentliche Fehler systematischer Natur gestossen, aus denen wir schliessen müssten, dass die Ordnungsmässigkeit der kantonalen Abwicklung der Härtefallprogramme nicht gegeben wäre.

Unsere diesbezüglich relevanten Beobachtungen bei der Durchführung unserer Stichprobenprüfung sowie unsere Erkenntnisse aus den Gesprächen mit kantonalen Vertretern lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) Gesuchsprüfung mittels einheitlicher Prüf-Checkliste

In den Kantonen kommen Prüf-Checklisten zur Anwendung, wobei die diesbezüglich zugrundeliegende IT-Applikation oder verwendete Software unterschiedlich sein kann. In einem Kanton erfolgt die Dossierbearbeitung/-prüfung im kantonsseitigen SAP-System und damit vollständig integriert. In vielen Kantonen werden Excel-basierte Prüf-Checklisten verwendet, mittels derer sowohl der konkrete Anspruch wie auch die Anspruchshöhe ermittelt und dokumentiert wird.

Die Härtefalldossiers in unserer Stichprobe sind insgesamt vollständig und nachvollziehbar, wobei in der Nachvollziehbarkeit bzw. in der Güte der Dokumentation Unterschiede zwischen den Kantonen auszumachen sind.

b) Funktionstrennung zwischen Gesuchsprüfung und -bewilligung

In der überwiegenden Zahl der Kantone war für uns in den Dossiers ersichtlich, dass eine Funktionstrennung zwischen Gesuchsprüfung und -bewilligung besteht. Die Grundkonzeption ist dabei, dass die Gesuchsdossiers entweder durch kantonale Härtefall-Fachteams oder durch externe Expertengremien geprüft werden, in gewissen Fällen auch in Kombination. In einem Kanton ist der eigentlichen Gesuchseinreichung eine externe Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen durch eine durch den Antragsteller zu mandatierende Prüfungsgesellschaft vorangestellt. Die Gesuchsbewilligung erfolgt sodann durch den Kanton mittels Verfügung, wobei die beigezogenen Experten in teils sehr intensivem Austausch mit den Kantonsvertretern stehen und Empfehlungen zur Behandlung einzelner Härtefallanträge abgeben.

c) Externe Spezialisten unterstützen bei der Gesuchsprüfung

In der Mehrheit der Kantone werden externe Spezialisten aus Prüfungs-/Treuhandgesellschaften und teilweise aus dem Bankenumfeld beigezogen, siehe auch b) oben. Bei den Prüfungs-/Treuhandgesellschaften werden sowohl grosse wie auch mittelgrosse Gesellschaften mandatiert.

d) Eigenständige Prüfungen durch die kantonale Finanzkontrolle

Nach unserem Verständnis werden die kantonalen Finanzkontrollen in den meisten Kantonen eigene Fallprüfungen durchführen, in vielen Kantonen ist dies auch bereits geschehen. Wir haben diesen Umstand bei der Selektion unserer Stichprobenelemente berücksichtigt.

6. Generelle Eindrücke hinsichtlich der kantonalen Umsetzung des Härtefallprogramms

6.1 Wesentliche prozessuale Elemente der kantonalen Umsetzung

Zur Umsetzung des Härtefallprogramms, namentlich für die Gesuchsbeurteilung, waren und sind die Kantone gefordert erhebliche Personal- und IT-Ressourcen einzusetzen.

Neben dem Aufbau eigener Kapazitäten, u.a. durch die Rekrutierung von Temporärkräften, berücksichtigt die Mehrzahl der Kantone daher für die Bearbeitung und Beurteilung von Härtefallanträgen externe Finanzspezialisten (Treuhand- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, aktive oder ehemalige Mitarbeitende von Banken). Die im Auftrag des Kantons tätigen Dritten prüfen die Härtefallanträge – eigenständig oder in Zusammenarbeit mit Kantonsangestellten – auf ihre Anspruchsberechtigung und die antragstellenden Unternehmen auf ihre finanzielle Bedürftigkeit; sie machen den Kantonen jeweils einen Vorschlag über Art und Höhe der Härtefallhilfe. Unterschiede bestehen insoweit, als dass in einigen Kantonen die beigezogenen Dritten direkt mit den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern in Kontakt treten, während die beigezogenen Dritten in anderen Fällen die Dossierprüfung im Hintergrund vornehmen. Im Kanton Tessin wurde ein anderer Weg gewählt. Dort hat das gesuchstellende Unternehmen eine externe Revisionsgesellschaft mit einer vorgängigen Prüfung des Härtefallantrags zu beauftragen. Die externe Revisionsgesellschaft führt eine Prüfung nach Massgabe des Schweizer Prüfungsstandards (PS) 980 durch und bestätigt mittels sog negativer Zusicherung, dass sie auf keine Sachverhalte gestossen ist, die darauf hinweisen würden, dass das antragstellende Unternehmen die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllen würde.

In den meisten Kantonen haben die Unternehmen die Gesuche online zu stellen; die Kantone stellen diesbezüglich Online-Erfassungsmasken mit Upload-Funktionalität zur Verfügung. Die Gesuchsprüfung erfolgt sodann mittels Prüf-Checklisten, die durch die Kantonsmitarbeitenden sowie die ggf. beigezogenen Dritten zu beachten und auszufüllen sind. Die Prüf-Checklisten sind im Regelfall Excel-basiert. Darin sind die Basisdaten der gesuchstellenden Unternehmen, namentlich Umsatzzahlen, Fixkosten und Liquiditätszahlen einzutragen und es erfolgt im ersten Schritt mittels "Verformelung" ein Check auf die Existenz des Härtefallanspruchs (bspw. Kalkulation, ob der erforderliche Umsatzrückgang gegeben ist) und im zweiten Schritt eine Excel-formelbasierte Ermittlung der ungedeckten Fixkosten sowie der konkreten Höhe des Härtefallanspruchs. Sowohl die Implementierung der (Online-)Schnittstelle zwischen dem Kanton und den gesuchstellenden Kantonen als auch die Ausarbeitung von kantonalen Prüf-Checklisten erforderte erheblichen Personaleinsatz bzw. Investitionen in die IT. Eine zentrale Bereitstellung der Prozesse und Tools seitens des Bundes hätte ggf. zu einer höheren Kosteneffizienz geführt.

Die Kommunikation des Ergebnisses der Gesuchsprüfung an die antragstellenden Unternehmen erfolgt mittels schriftlicher Verfügung, die im Regelfall – nicht hingegen in allen Kantonen – anfechtbar ist. Der Versand erfolgt per physischer Post oder per Email. Im Fall eines Kantons werden die Verfügungen, dies zeigte unsere Stichprobe, teilweise auch durch die beauftragten Treuhandunternehmen per Email versendet.

Die Verwendung von Online-Erfassungsmasken, Prüf-Checklisten in Excel kombiniert mit dem anschliessenden postalischen oder Email-Versand führt zu zahlreichen Medienbrüchen und im Einzelfall zur Notwendigkeit von Mehrfach-Datenerfassungen. In einem Kanton wird das kantonseigene SAP-System für die Gesuchsbearbeitung und -administration verwendet. Nach unserer Erkenntnis ermöglicht dies weitestgehend eine durchgängige und integrierte Prozessbearbeitung.

Der Nachvollzug der kantonalen Gesuchsprüfungen war in unserer Stichprobe insgesamt gegeben. Hierbei ist festzustellen, dass die Robustheit der Dokumentation insbesondere dann gegeben ist, wenn beauftragte Dritte bei der Dossierprüfung unterstützen oder sogar bei der Erstellung der Prüf-Checklisten im Vorfeld mitwirkten. Einfluss auf die Nachvollziehbarkeit und den "roten Faden" in den Dossiers haben in einigen von uns identifizierten Fällen spätere Nachverfügungen bzw. Wiedererwägungen. Nicht in allen uns vorliegenden Fällen konnten wir unmittelbar erkennen, ob bei Wiedererwägungen die Einhaltung der Höchstgrenzen von Art. 8a und Art. 8d Covid-19-Härtefallverordnung abschliessend überwacht wurde.

Unterschiede bestehen in den Kantonen weiterhin dahingehend, welche kantonale Stelle jeweils mit dem Vollzug des Härtefallprogramms betraut ist. In einigen Kantonen wird diese Aufgabe der kantonalen Standort- oder Wirtschaftsförderung zugewiesen.

6.2 Materiell-rechtliche Aspekte der kantonalen Umsetzung

Die Kantone haben - als Voraussetzung für die finanzielle Unterstützung durch den Bund - in der Implementierung und Administration ihrer Härtefallprogramme die Mindestanforderungen des Bundes einzuhalten. Während in der Teilpopulation der Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über Fr. 5 Mio. die Anspruchsvoraussetzungen des Bundesrechts von den Kantonen unverändert einzuhalten sind, können die Kantone für die Teilpopulation der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. die Bundesvorgaben verschärfen (vgl. Art. 12 Abs. 1^{sexies} Covid-19-Gesetz).

Zahlreiche Kantone haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Wir listen hiernach – ohne Anspruch auf Vollständigkeit - einige dieser kantonalen Regelungen auf:

- AG: Das Unternehmen muss bestätigen, dass es beabsichtigt, nach der behördlich angeordneten Schliessung wieder zu öffnen (Art. § 7b Abs. 6 SonderV 20-2); der Kanton kann Fixkostenbeiträge zurückverlangen, wenn das Unternehmen nach der behördlich angeordneten Schliessung nicht weitergeführt wird. Die antragsstellende Gesellschaft darf per 31. Dezember 2019 nicht im Sinne von Art. 725 Abs. 2 OR überschuldet gewesen sein, wobei Rangrücktritte die Überschuldung jedoch gem. kantonomer Praxis heilen. Auch für kleine Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis zu Fr. 5 Mio. gilt die sog. «bedingte Gewinnbeteiligung» nach Art. 12 Abs. 1^{septies} Covid-19-Gesetz.
- AR: Entschädigungen aus einer allfälligen Pandemieversicherung bezwecken nach kantonomer Auffassung primär die Abdeckung von Umsatzverlusten und werden deshalb im Umsatz berücksichtigt, was den Härtefallanspruch betragsmässig reduziert. Der A-fonds-perdu-Beitrag wird im Kanton auf max. Fr. 300'000 festgelegt, liegt also tiefer als gem. Bundesverordnung. Damit soll nach Auffassung des Kantons Rücksicht auf die kantonalen Eigenheiten der ausschliesslich kleingewerblichen Struktur genommen werden und würde den Entschädigungsforderungen der allermeisten Gesuchsteller entsprechen.
- BE: Voraussetzung für ein Härtefallgesuch ist das Vorliegen eines Handelsregistereintrags; auskunftsgemäss sei dies Teil des Missbrauchskonzepts. Bei im Handelsregister eingetragenen Unternehmen wird eine höhere Seriosität vermutet.
- BS: Der Anspruch auf Ausrichtung eines Beitrags besteht unter dem Vorbehalt, dass das Unternehmen während den drei folgenden Monaten ab Datum der Gesuchstellung bezüglich Auszahlung der kantonalen Beiträge Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus wirtschaftlichen Gründen weder kündigt noch zu schlechteren Konditionen weiterbeschäftigt. (Art. 5 Abs. 7 kantonale Härtefallverordnung).
- LU: Auch hier gilt für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. die sog. «bedingte Gewinnbeteiligung». In Ergänzung gilt, dass nicht nur der steuerlich massgebliche Verlust 2020, sondern auch ein allfälliger steuerlich massgeblicher Gewinn 2020 zu berücksichtigen ist. So sei eine kombinierte Betrachtungsweise des Unternehmenserfolgs über die Jahre 2020 und 2021 gewährleistet; dies erfolge im Sinn einer Verhinderung oder Reduktion von Überentschädigungen.
- SG: Auch hier darf die antragsstellende Gesellschaft per 31. Dezember 2019 nicht im Sinne von Art. 725 Abs. 2 OR überschuldet gewesen sein, wobei Rangrücktritte die Überschuldung jedoch gem. kantonomer Praxis heilen.
- TG: Der Kanton verfügte anfänglich Darlehen. Diese wurden zwischenzeitlich in grösserem Umfang in nicht-rückzahlbare Beiträge überführt. Die Darlehensgewährung setzt voraus, dass ein allfällig bezogener Covid-19-Kredit nach Solidarbürgschaftsverordnung bzw. -gesetz ausgeschöpft wurde.

6.3 Gesamteindruck

Zur Abwicklung des Härtefallvolumens waren und sind die Kantone gefordert, umfangreiche Ressourcen bereitzustellen. Neben dem Aufbau eigener Kapazitäten, u.a. durch die Rekrutierung von Temporärkräften, berücksichtigt die Mehrzahl der Kantone dabei für die Bearbeitung und Beurteilung von Härtefallanträgen externe Finanzspezialisten (u.a. Treuhand- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, aktive oder ehemalige Mitarbeitende von Banken). Wir stellen in diesem Zusammenhang fest, dass die Robustheit der Dokumentation der Härtefalldossiers mit dem Umfang des Einbezugs externer Finanzspezialisten zunimmt.

Bei den Dossiersprüfungen setzen die Kantone regelmässig kantonspezifische Prüf-Checklisten ein, was dazu beiträgt, dass die Prüfung der einzelnen Härtefallanträge im jeweiligen Kanton systematisch und nach einheitlichen Kriterien erfolgt. Nicht in allen von uns gesichteten Härtefalldossiers war jedoch die Prüfspur,



d.h. der Nachvollzug der getroffenen Härtefallentscheidung, uneingeschränkt gegeben bzw. für Dritte problemlos nachvollziehbar. Gerade in Fällen mit Wiedererwägungen kann es herausfordernd sein, die Dokumentation der Härtefalldossiers à-jour zu halten.

Die Kantone trennen im Regelfall zwischen Gesuchsbearbeitung/Dossierprüfung und Gesuchsbewilligung/Bestimmung der Höhe des Härtefallbeitrags. Hierbei findet nach unserem Dafürhalten eine sehr fundierte Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Einzelfall statt; vor allem auch der Austausch zwischen den beauftragten Dritten und den Kantonsangestellten, d.h. der Prozess von der Gesuchsprüfung hin zur Beitragsbemessung, ist zeitintensiv und ressourcenbindend.

Nach unserem Dafürhalten haben die Kantone die Vorgaben der Covid-19-Härtefallverordnung nach bestem Bemühen umgesetzt und unter dem bestehenden Zeitdruck mit der erforderlichen Sorgfalt die hohen Volumina an Härtefallanträgen einzelfallspezifisch geprüft und beurteilt.
--

7. Hinweise und Empfehlungen zum Folgemandat

Aus der Durchführung der Mandate SECO_1001 und SECO_1002 erhofft sich die Auftraggeberin auch Hinweise für das sog. Mandat 2, das im Zeitraum vom 16. Dezember 2021 bis zum 31. Januar 2027 durchzuführen sein wird.

Nach unseren Erkenntnissen aus dem Mandat SECO_1001 möchten wir nachfolgende Hinweise geben und Empfehlungen aussprechen.

a) *Abdeckung aller Kantone*

Unsere Erfahrungen im Mandat SECO_1001 zeigen, dass es sinnvoll ist sämtliche Kantone in die Stichprobenprüfung einzubeziehen. Dies nicht nur aus dem Aspekt der Gleichbehandlung, sondern vor allem auch, um die angesichts der sehr heterogenen Ausgestaltung der kantonalen Härtefallprogramme potenziellen Fehlerquellen zu identifizieren (Vermeiden von "blind spots").

b) *Fokus auf die Kategorie der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio.*

Im untersuchten Datenbestand per 29. Juni 2021 entfallen auf die Kategorie der Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als Fr. 5 Mio. lediglich 4.5% der Gesamtanzahl von Härtefällen. Diese Unternehmen verfügen zudem in der Tendenz über eine externe Revisionsstelle, welche im Rahmen ihrer Abschlussprüfung jeweils auch den Vorschlag des Verwaltungsrats über die Verwendung des Bilanzgewinns zu beurteilen hat. In diesen Fällen besteht damit "institutionell" bereits eine Kontrolle im Hinblick auf das Dividendenverbot von Art. 6 Covid-19-Härtefallverordnung. Auch die weiteren Verwendungsbeschränkungen gemäss diesem Artikel werden im Rahmen der Abschlussprüfung regelmässig Gegenstand der Betrachtung sein.

In der Teilpopulation der Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis Fr. 5 Mio. hingegen ist seltener eine Revisionsstelle institutionalisiert, entweder aufgrund Opting-outs (Verzicht auf die Revisionsstelle nach Art. 727a Abs. 2 OR) oder schon allein aufgrund der Tatsache, dass hier eher Einzelunternehmen oder Personengesellschaften anzutreffen sind. Um die Verwendungsbeschränkung der Härtefallgelder im Zeitablauf zu überwachen, sei hier daher zum einen empfohlen, dass die Kantone einen Informationsaustausch mit ihren kantonalen Steuerverwaltungen einrichten. Zum anderen empfehlen wir, den Prüfungsfokus im Mandat 2 auf die Teilpopulation der kleinen Unternehmen zu legen.

Bereits aus einer anderen Überlegung heraus erscheint es uns sachgerecht, im Mandat 2 auf die kleineren Unternehmen zu fokussieren. So zeigen aktuelle Erhebungen im Zusammenhang mit der politischen Diskussion um den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses, dass in kleineren Unternehmen die Missbrauchsanfälligkeit erhöht ist und die Qualität und Verfügbarkeit einer ordnungsgemässen Buchführung eingeschränkt ist. So haben auch wir im Rahmen unserer Stichprobenprüfung den Eindruck gewonnen, dass die Härtefallanträge ganz allgemein bei Unternehmen mit vorhandener Revisionsstelle besser aufbereitet sind.

c) *Fokus auf das Härtefallinstrument A-fonds-perdu*

Im Zeitraum vom 29. Juni 2021 (Datenbasis unserer Prüfung) bis zum 31. August 2021 hat sich der ohnehin hohe Anteil der A-fonds-perdu-Beiträge an den gesamten Härtefallhilfen nochmals von 92% auf 94% erhöht. Daher ist es auch weiterhin angezeigt die Prüfung auf dieses Härtefallinstrument zu konzentrieren. Gleichzeitig ergibt sich im genannten Zeitraum durch Umwandlungen von Darlehen in A-fonds-perdu-Beiträgen ein Rückgang beim Instrument der Darlehen. Auch diesem Aspekt ist in der Prüfung Rechnung zu tragen. Prüfungswert ist dabei, ob bei derartigen Umwandlungen die Maximalgrenzen für A-fonds-perdu-Beiträge im Verhältnis zum Referenzumsatz nicht überschritten wurden.

d) *Prüfungsschwerpunkte im Zeitablauf*

Wir empfehlen für das Mandat 2 (und den angedachten Zeitraum vom 16. Dezember 2021 bis zum 31. Januar 2027) ein etappiertes Vorgehen.

In einer ersten Phase (2022) sollte zunächst noch einmal die Vergabep Praxis anhand von konkreten Einzelstichproben beleuchtet werden. Hierbei ist der Fokus zu richten (a) auf Neuzugänge und (b) Härtefälle mit ähnlichem Risikoprofil wie in denjenigen Dossiers, bei denen wir in unserer Stichprobe Einzelfeststellungen hatten resp. bei denen wir aufgrund unserer Datenanalysen (vgl. Abschnitt 4.1) Auffälligkeiten festgestellt hatten, die wir jedoch aufgrund der Begrenzung der Stichprobe auf 400 Elemente nicht sämtlich im Mandat SECO_1001 prüfen konnten.



In einer zweiten Phase (ab 2023) sollte sodann auf die Verwendungsbeschränkung gemäss Art. 6 Covid-19-Härtefallverordnung fokussiert werden. Hierzu regen wir an, dass die Kantone einen Informationsaustausch mit ihren kantonalen Steuerverwaltungen sowie der Eidg. Steuerverwaltung ESTV etablieren, was nach unserem Verständnis durch die Regelungen betreffend Informationsaustausch in Art. 12a Covid-19-Gesetz möglich ist. Der Austausch mit der ESTV erscheint uns relevant mit Blick auf die von den Kapitalgesellschaften an die ESTV zu meldenden verrechnungssteuerrelevanten Kapitaltransaktionen, so dass insoweit eine Kontrolle des Dividendenverbots erfolgen kann. In dieser Phase kann oder sollte dann auch überprüft werden, wie die Kantone die sog. "bedingte Gewinnbeteiligung" umsetzen.

Zum Zeitpunkt der Beendigung unserer Prüfungsarbeiten im Mandat SECO_1001 (30. September 2021) sind die Kantone noch mit der Gesuchsbearbeitung absorbiert, die definitive Festlegung der Missbrauchskonzepte und deren flächendeckende Implementierung erwarten wir erst im 2022. In einer dritten Phase (ebenfalls ab 2023) empfehlen wir daher, den Fokus sukzessive auf das Thema der Missbrauchsbekämpfung zu legen.

8. Gesamtfazit

Das Härtefallprogramm nach der Covid-19-Härtefallverordnung soll Unternehmen, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen der Corona-Pandemie besonders betroffen sind, finanziell unterstützen. Angesichts einer aktuell zu beobachtenden sehr tiefen Insolvenzquote scheint das Ziel vorerst erreicht.

Im Zweifel werden durch das Härtefallprogramm auch nicht nachhaltige Geschäftsmodelle von Unternehmen, die in näherer Zukunft aus dem Markt ausscheiden werden, vorübergehend gestützt. Die Datenlage zum 29. Juni 2021 präsentiert sich so, dass lediglich 0.1% der unterstützten Unternehmen zwischenzeitlich in das Liquidationsstadium eingetreten sind. Eine weitergehende Bedingung, dass das antragstellende Unternehmen vor der Pandemie keine Überschuldung seiner Bilanz aufwies, wurde auf bundespolitischer Ebene mit Verweis auf die Praktikabilität verworfen. Eine entsprechende Regelung haben jedoch einige Kantone in ihrer kantonalen Umsetzung der Bundesverordnung für die Unternehmen mit einem Umsatz bis Fr. 5 Mio. Umsatz getroffen.

Art. 8a der Bundesverordnung reguliert für die kleineren Unternehmen nicht, dass die Höhe der ungedeckten Fixkosten für die Berechnung der A-fonds-perdu-Beiträge zwingend zu berücksichtigen ist oder gar die Höchstgrenze darstellt. Insoweit können die Kantone auch Entschädigungen sprechen, die ggf. über die ungedeckten Fixkosten hinausgehen. Im schweizweiten Schnitt beträgt das Verhältnis von A-fonds-perdu-Beitrag zum Vorkrisenumsatz etwa 12%. Im Einzelfall führt aber auch dies bereits zu Überentschädigungen (Zahlungen oberhalb der ungedeckten Fixkosten). Auch vor diesem Hintergrund wäre eine bedingte Gewinnbeteiligung, wie sie vom Covid-19-Gesetz für die Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über Fr. 5 Mio. vorgesehen ist, auch bei den kleineren Unternehmen grundsätzlich sinnvoll. In kantonaler Regulierungskompetenz haben dies nach unserer Kenntnis AG und LU so umgesetzt.

In welchem Umfang unter dem Härtefallprogramm tatsächlich nicht fortführungsfähige Gebilde unterstützt oder Unternehmen überentschädigt worden sind, kann aufgrund unseres beschränkten Stichprobenumfangs nicht abgeschätzt werden.

Da die Kantone insgesamt eine sehr weitgehende und robuste Einzelfallprüfung der Härtefallanträge vorgenommen haben, besteht die Vermutung, dass durch diese Einzelfallbeurteilung das Risiko von pauschalen Überentschädigungen oder von zu weitgehenden Härtefallunterstützungen an nicht fortführungsfähige Unternehmen gemindert wird.

Bei der Gesuchsprüfung, -bewilligung und -administration haben die Kantone insgesamt umfangreiche Kapazitäten eingesetzt, wobei sowohl auf kantonseigenes Personal als auch beauftragte Dritte (namentlich Prüfungsgesellschaften, Mitarbeitende von Banken) zurückgegriffen worden ist. Dabei konnten wir auch feststellen, dass die Kantone im Regelfall zwischen Gesuchsbearbeitung/Dossierprüfung und Gesuchsbewilligung/Bestimmung der Höhe des Härtefallbeitrags trennen. Hierbei findet nach unserem Dafürhalten eine fundierte Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Einzelfall statt. Vor allem auch der Austausch zwischen den beauftragten Dritten und den Kantonsangestellten, d.h. der Prozess von der Gesuchsprüfung hin zur Beitragsbemessung, ist zeitintensiv und ressourcenbindend.

Darüber hinaus mussten die Kantone jeder für sich die notwendigen Strukturen und Prozesse aufbauen. Die Folge davon sind teilweise Doppelspurigkeiten im Vergleich zu einer zentralen Umsetzung und Administration des Härtefallprogramms. Andererseits ist es durchaus sinnvoll, die Kantone mit der Umsetzung und Administration des Härtefallprogramms zu beauftragen, da diese über die beste Kenntnis der Bedürfnisse der lokalen Wirtschaft verfügen und somit in der Lage sind, die Härtefallanträge sach- und einzelfallgerecht zu beurteilen.

Nach unserem Dafürhalten haben die Kantone die Vorgaben der Covid-19-Härtefallverordnung nach bestem Bemühen umgesetzt und unter dem bestehenden Zeitdruck mit der erforderlichen Sorgfalt die hohen Volumina an Härtefallanträgen einzelfallspezifisch geprüft und beurteilt.

Bei unserer eigentlichen Stichprobenprüfung (400 resp. 421 Unternehmen) sind wir denn auch nicht auf wesentliche Fehler systematischer Natur gestossen, aus denen wir schliessen müssten, dass die Ordnungsmässigkeit der kantonalen Abwicklung der Härtefallprogramme nicht gegeben wäre. Eine quantitative und finanzielle Gesamtabeschätzung der potenziell fehlerbehafteten Verfügungen ist allerdings aufgrund unserer begrenzten Stichprobengrösse nicht möglich.



In unserer Stichprobenprüfung identifizierten wir insgesamt 87 Fälle, in denen der Härtefallanspruch nicht oder nicht in der durch den Kanton verfüigten Höhe gegeben ist. Diese identifizierten unberechtigten Härtefallbezüge betragen gesamthaft Fr. 8,4 Mio. Hierunter befinden sich zahlreiche und hinsichtlich der Höhe signifikante Fälle, in denen sich die Kantone, nach unserem Verständnis bereits vorgängig unserer Prüfung, bewusst waren, dass der Bund keinen Finanzierungsbeitrag an diese Fälle leisten wird. Die Kantone haben diese Fälle jedoch aus Gründen der Vollständigkeit oder aufgrund von Unklarheiten darüber, welche Fälle in der Härtefallreporting-Datenbank einzugeben seien, dort erfasst. Nach unserem Verständnis beabsichtigen die Kantone nicht, diese Fälle dem Bund in Rechnung zu stellen.

Darüber hinaus identifizierten wir weitere 41 Fälle, in denen wir keine Anmerkungen zu Anspruchsberechtigung und -höhe haben, wir jedoch andere Erkenntnisse bei der Durchsicht der Einzeldossiers gewonnen haben.

Zürich, 11. November 2021

Dr. Thorsten Kleibold
Partner

Claude Rohrer
Partner
Mitglied der Geschäftsleitung



Anhang

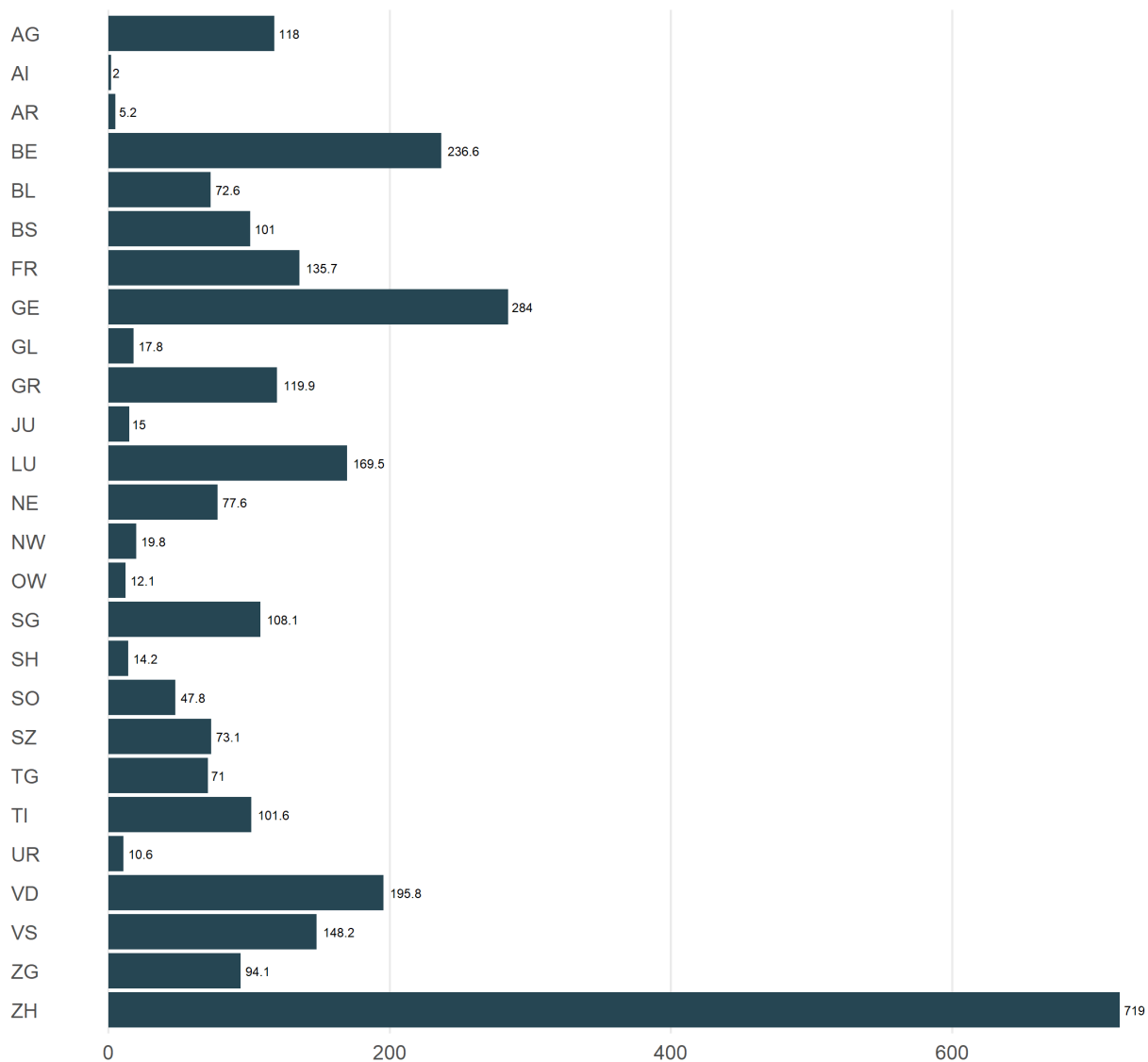
1. Härtefallgelder (à-fonds-perdu) nach Kanton per 29. Juni 2021
2. Härtefallgelder (à-fonds-perdu) nach Kanton per 31. August 2021



1. Härtefallhilfen nach Kanton per 29. Juni 2021

Härtefallgelder (Bund und Kanton) nach Kanton (in Mio. CHF)

Volumen A-Fonds-perdu-Beiträge



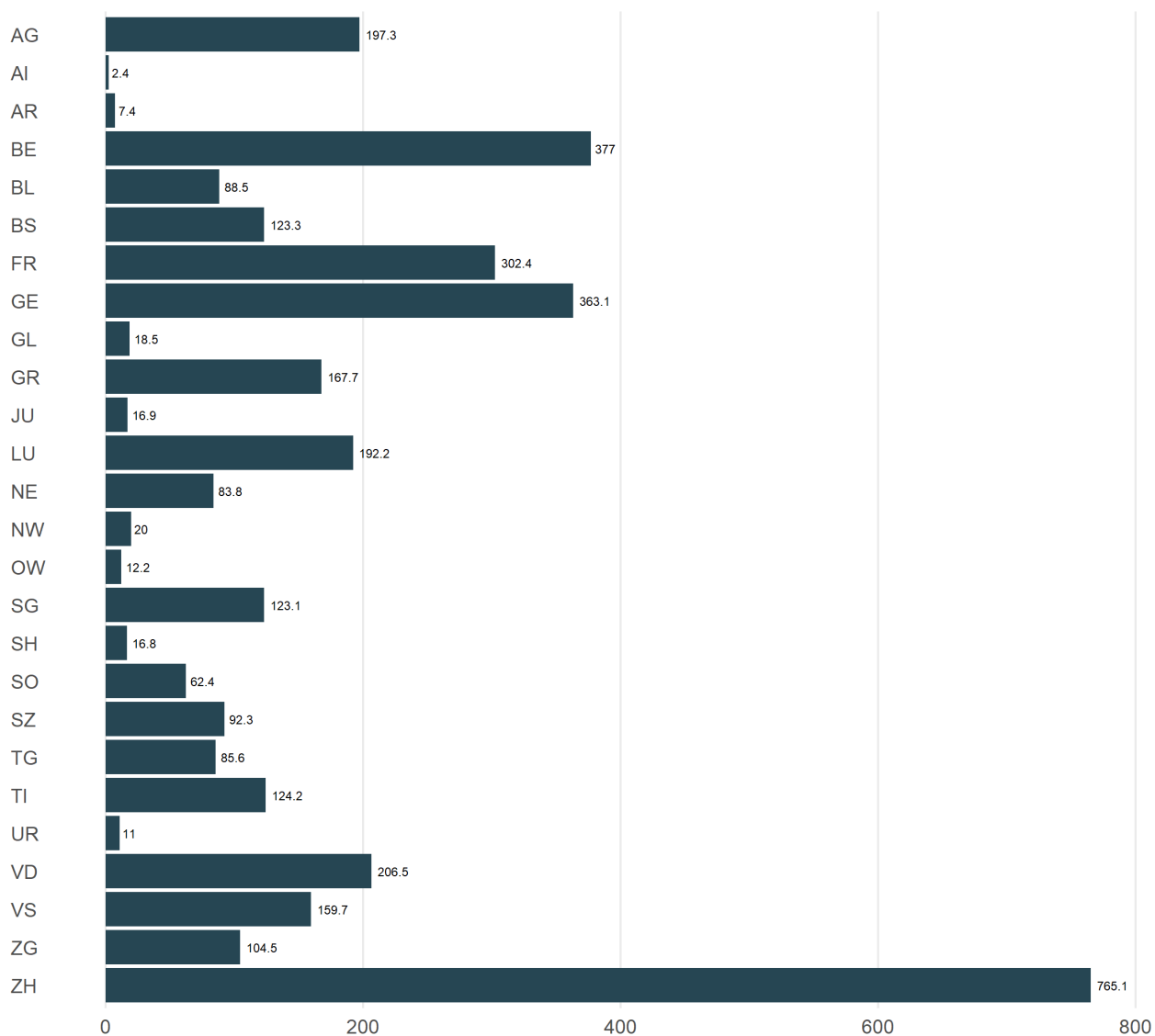
covid19.easygov.swiss | Stand Kantone AI: 15.06.2021; TI: 22.06.2021; Stand übrige Kantone: 29.06.2021



2. Härtefallgelder (à-fonds-perdu) nach Kanton per 31. August 2021

Härtefallgelder (Bund und Kanton) nach Kanton (in Mio. CHF)

Volumen A-Fonds-perdu-Beiträge



covid19.easygov.swiss | Stand Kantone GE, VD, ZH: 03.08.2021; Stand übrige Kantone: 31.08.2021

Hauptbericht

Mandat SECO_1002

Version: 3.0

31. Oktober 2021



Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary – Deutsch	7
2	Management Summary – Français.....	10
3	Management Summary – Italiano.....	13
4	Zweck dieses Dokuments	16
5	Gegenstand	17
5.1	Ausgangslage.....	17
5.2	Zeitplan.....	18
5.3	Abweichungen zum Einführungsbericht.....	19
6	Zweck und Ziel der Stichprobenkontrollen	21
7	Umfang und Methodik der Stichprobenkontrollen.....	22
7.1	Datenanalyse	22
7.2	Kalibrierungsphase	22
7.3	Stichprobenprüfung	23
7.4	Berichterstattung	23
7.5	Prüfprogramm	23
7.6	Definition der Anzahl Stichproben.....	23
7.7	Risikobasierte Auswahlkriterien	24
7.7.1	Gesuche mit erhöhtem Risiko	24
7.7.2	Gesuche mit normalem Risiko	25
7.8	Abgelehnte Gesuche.....	25
7.9	Verteilung der Stichproben.....	25
7.10	Ablauf der Stichprobenprüfung	26
7.10.1	Definition der Anzahl Stichproben pro Kanton für bewilligte Gesuche.....	26
7.10.2	Definition der Anzahl Stichproben pro Kanton für abgelehnte Gesuche.....	27
7.11	Koordination mit Finanzkontrolle.....	27
7.12	Einforderung der Dokumente beim Kanton.....	27
7.13	Analyse in Bezug auf Interessenkonflikte	28
7.13.1	Subakkordant Meng und Partner Revisions AG	28
7.13.2	Vertragsgrundlage Subakkordant.....	28
7.13.3	Vorgehen Subakkordant	28
7.13.4	Übersicht der geprüften Dossiers.....	29
7.14	Erstprüfung durch Spezialisten	30
7.15	Überprüfung durch eine Zweitperson (Vieraugenprinzip)	30
7.16	Spezialfälle Abklärung mit Experten	30
7.17	Abschluss und Dokumentation.....	30
8	Kurze Beschreibung des Gegenstands der Stichprobenkontrollen inklusive Kontext	31
9	Prüfprogramm	33
9.1	Checkliste Basis (Muster-Version Fassung Covid-19-Härtefallverordnung 1. April 2021) ...	33
9.2	Basis Berechnung	37

9.3	Veränderung 1. Dezember 2020.....	37
9.4	Veränderung 19. Dezember 2020.....	38
9.5	Veränderung 14. Januar 2021	38
9.6	Veränderung 1. April 2021	39
9.7	Veränderung 19. Juni 2021	39
10	Ergebnisse.....	40
10.1	Feststellungen bewilligte Gesuche	40
10.2	Feststellungen abgelehnte Gesuche	46
10.3	Beantwortung der Kontrollfragen aufgrund faktenbasierter Argumente	46
10.4	Zusammenfassung der Feststellungen	47
11	Empfehlungen	48
12	Anhang.....	50
12.1	Pflichtenheft.....	50
12.2	Liste der befragten Personen.....	50
12.3	Detaillierte Beschreibung der Prüfmethodik, inklusive der Erwägungen während der Durchführung der Prüfung	51

Begriffe

Gesetz	Vom Staat festgesetzte, rechtlich bindende Vorschrift Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie (Covid-19-Gesetz)
Verordnung	Allgemein verbindliche Vorschriften zur Durchführung von Gesetzen Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie (Covid-19-Härtefallverordnung)
Unternehmung	Unternehmen mit einem Umsatz von über 5 Mio. CHF pro Jahr
Gesuche	Schriftlich abgefasstes Gesuch an einen Kanton für die Unterstützung von Härtefallgeldern
Härtefall	Atypischer Sachverhalt, der erheblich vom gesetzlichen Normalfall abweicht und deshalb Ausnahmeregelungen rechtfertigt
Stichprobe	Teil einer Gesamtheit, der nach einem bestimmten Auswahlverfahren zustande gekommen ist
Mängel	Das Fehlen von etwas, was man braucht
Fehler	Unrichtigkeit – irrtümliche Entscheidung, Massnahme oder Fehlgriff
Betrug	Täuschung durch Vorspielen oder Unterdrücken von Tatsachen in der Absicht rechtswidriger Bereicherung mit materieller Schadensfolge
Interessenkonflikt	Aus Gegensätzen resultierende, widerstreitende Auffassungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG (Kanton)	Kanton Aargau
AG (Rechtsform)	Aktiengesellschaft
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
BE	Kanton Bern
BL	Kanton Basel-Landschaft
BS	Kanton Basel-Stadt
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
EO	Erwerbsersatzordnung (Erwerbsersatzentschädigung)
d. h.	das heisst
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EK	Eigenkapital
EO	Erwerbsersatzordnung (Erwerbsersatzentschädigung)
etc.	et cetera (und so weiter)
FR	Kanton Freiburg (Fribourg)
GE	Kanton Genf (Genève)
gem.	gemäss
ggf.	gegebenenfalls
GL	Kanton Glarus
GR	Kanton Graubünden
hafrep	Durch das SECO zur Verfügung gestelltes Härtefall-Reportingtool
HR	Human Resources
JR	Jahresrechnung
JU	Kanton Jura
KAE	Kurzarbeitsentschädigung
KFK	Kantonale Finanzkontrolle
LU	Kanton Luzern
max.	maximal
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MwSt.	Mehrwertsteuer
n/a	nicht anwendbar
NE	Kanton Neuenburg (Neuchâtel)
Nr.	Nummer
NW	Kanton Nidwalden
OW	Kanton Obwalden
PwC	PricewaterhouseCoopers AG
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft

SG	Kanton St. Gallen
SH	Kanton Schaffhausen
SO	Kanton Solothurn
SZ	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin (Ticino)
u. a.	unter anderem
UID	Unternehmens-Identifikationsnummer
UR	Kanton Uri
usw.	und so weiter
VD	Kanton Waadt (Vaud)
VS	Kanton Wallis (Valais)
z. B.	zum Beispiel
Zefix	Zentraler Firmenindex
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich
z. T.	zum Teil

1 Management Summary – Deutsch

Ausgangslage

Am 15. März 2020 führte der Bundesrat in der Schweiz einen partiellen Lockdown ein. Die damit einhergehenden Massnahmen wurden seit März 2020 mehrmals erneuert/verlängert und haben vor allem Betriebe in den Branchen Gastronomie-, Hotellerie- und Eventbranche schwer getroffen. Viele Unternehmen in diesen Wirtschaftszweigen hätten ohne Unterstützung möglicherweise schliessen müssen. Um diese Unternehmen zu unterstützen, wurde vom Parlament das „Härtefallprogramm“ verabschiedet. Ein Unternehmen gilt als Härtefall, wenn der bisherige Umsatz um mehr als 60 % einbrach und damit die Fixkosten nicht mehr beglichen werden konnten. PricewaterhouseCoopers AG (die Prüferin) hat vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO den Auftrag zur Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der und Konformität mit der Covid-19-Härtefallverordnung von Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. CHF erhalten.

Zweck und Ziel der Stichprobenkontrollen

Die Stichprobenkontrollen verfolgen drei Ziele. Erstens soll mittels einer externen Prüfung sichergestellt werden, dass die Zahlungen der Kantone – und damit eine Verwendung öffentlicher Gelder – in Übereinstimmung mit den Bundesgesetzen gewährt werden.

Zweitens ist der Zweck der Stichprobenkontrollen, mögliche Mängel oder Unregelmässigkeiten in der Aufgabenerfüllung der Kantone aufzudecken. Die Definition der Begriffe „Mangel“ und „Unregelmässigkeit“ ist im Pflichtenheft (Mandat SECO_1002, datiert vom 1. Juni 2021) ersichtlich.

Als drittes Ziel sollen der Auftraggeberin Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung und zur Korrektur allfälliger Fehler unterbreitet werden.

Risikobasierte Stichprobenprüfung

Der Ansatz für die Stichprobenprüfung sieht keine gleiche Anzahl an Stichprobenkontrollen für jeden Kanton vor. Gewisse Situationen und Gegebenheiten in den Kantonen, welche zu einer Zunahme des Fehler- und Betrugsrisikos führen könnten, sind von der Prüferin bei der Auswahl der Stichproben berücksichtigt worden. Die Prüferin spricht in diesem Fall von Gesuchen mit erhöhtem Risiko:

Als Gesuche mit erhöhtem Risiko gelten Gesuche, welche mindestens eine der folgenden Bedingungen erfüllen:

• Zeitpunkt der Änderungen der Covid-19-Härtefallverordnung

Änderungen in der Covid-19-Härtefallverordnung führen dazu, dass die Kantone bestehende Prozessschritte und Abläufe zur Entscheidungsfindung der Bewilligung der Gesuche gegebenenfalls anpassen müssen. Gesuche mit Zusicherungsdatum am Tag der Änderung und im Zeitraum einer Woche nach der Änderung werden als Gesuche mit erhöhtem Risiko definiert. Es gab – per Berichtsdatum – folgende Fassungen der Covid-19-Härtefallverordnung:

- Dezember 2020 (Inkrafttreten)
- 19. Dezember 2020
- 14. Januar 2021
- 1. April 2021
- 19. Juni 2021

- **Konzentration von Bewilligung**

Die Bearbeitung einer erhöhten Anzahl Gesuche unter sonst gleichbleibenden Bedingungen bedeutet ein erhöhtes Risiko für die Administration der jeweiligen Kantone im Bewilligungsprozess der Gesuche. Es wird für den Zeitraum der Bewilligungen pro Kanton ein Wochendurchschnitt der bewilligten Gesuche berechnet. Alle Gesuche, welche in einer Woche bewilligt werden, in welcher die Anzahl der bewilligten Gesuche über dem doppelten Wochenschnitt liegt, gelten als Gesuche mit erhöhtem Risiko.

Gesuche, welche eines der beiden Kriterien für ein erhöhtes Risiko nicht erfüllen, gelten als Gesuche mit normalem Risiko.

- **Art der Gesuche**

Für die Stichproben wird zusätzlich unterschieden zwischen bewilligten Gesuchen und abgelehnten Gesuchen. Bei abgelehnten Gesuchen wird geprüft, ob eine Ablehnung rechtmässig war. Innerhalb dieser Risikokategorie der bewilligten Dossiers sowie für alle abgelehnten Dossiers wurden die Stichproben zufällig ausgewählt. Insgesamt wurden 171 bewilligte Gesuche (entspricht 11 % aller bewilligten Dossiers) und 48 abgelehnte Gesuche (23 % der gemeldeten abgelehnten Dossiers) geprüft.

Umgang mit potenziellen Interessenkonflikten

Vor jeder Prüfung der Dossiers wurde festgestellt, ob ein potenzieller Interessenkonflikt vorliegt. Interessenkonflikte wurden wie folgt definiert:

- Wenn Mitarbeitende der Prüferin den Kantonen bei der Verarbeitung der Gesuche behilflich waren
- Wenn die Gesuchsteller Dienstleistungen im Bereich Wirtschaftsprüfung oder Wirtschaftsberatung von der Prüferin entgegennehmen

In diesen Fällen wurde der Subakkordant Meng und Partner Revisions AG eingesetzt. So war eine unabhängige und objektive Prüfung der Härtefallgesuche, bei welchen die Prüferin einen potenziellen Interessenkonflikt haben könnte, jederzeit gewährleistet. Dabei hat die Auswahl der Stichproben in allen Fällen durch die Prüferin stattgefunden, und sobald ein Interessenkonflikt festgestellt wurde, wurde das entsprechende Dossier an den Subakkordanten abgegeben.

Ergebnisse

Die Überprüfung der Dossiers ergab insgesamt 79 Feststellungen, welche sich wie folgt aufteilen:

Art des Dossiers	Geprüfte Dossiers	Dossiers mit Feststellungen
Bewilligte Dossier	171	77
Abgelehnte Dossier	48	2
Total	219	79

Die Feststellungen und Ergebnisse daraus lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Zugesicherter Betrag zu hoch** – Bei drei bewilligten Dossiers wurde festgestellt, dass der zugesicherte Betrag in falscher Höhe berechnet wurde. In zwei Fällen wurde dieser Betrag an den Gesuchstellenden ausbezahlt und in einem Fall wurde die Auszahlung sistiert. Es handelt sich hierbei um Einzelfälle bei je einem Kanton, womit es keine Gründe für eine systematische Kontrollschwäche gibt.
- **Nachvollziehbarkeit der Dokumentation** – Die weiteren 74 Feststellungen bei den bewilligten Dossiers sowie 2 Feststellungen bei den abgelehnten Dossiers beziehen sich hauptsächlich auf die Nachvollziehbarkeit der Dokumentation, haben aber keinen direkten Verstoss gegen die Covid-19-Härtefallverordnung hervorgebracht. Allerdings ist das Risiko eines nicht entdeckten Verstosses gegen die Covid-19-Härtefallverordnung bei einer reduzierten Nachvollziehbarkeit der Dokumentation höher. In diesem Bereich sieht die Prüferin für zusätzliche Aufgaben ein Verbesserungspotenzial, welches in den Empfehlungen dargelegt wird.
- **Abgelehnte Dossiers gerechtfertigt** – Die Prüferin hat zudem keine Hinweise erhalten, dass ein Dossier unrechtmässig von einem Kanton abgelehnt wurde.

Unter Berücksichtigung der speziellen Umstände, dass die Covid-19-Härtefallverordnung mehrfach angepasst wurde und die Kantone die Prozesse für die Beurteilung und Kontrolle der Härtefallgesuche innert kurzer Zeit adaptieren mussten, ist die Prüferin der Meinung, dass die Qualität der geprüften Dossiers von Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. CHF sowie die dazugehörigen Kontrollen grundsätzlich angemessen sind.

Empfehlungen

Basierend auf den Feststellungen, die sich hauptsächlich auf die Dokumentation und die Nachvollziehbarkeit der Dossiers beziehen, sowie den mit den Kantonen geführten Gesprächen, gibt die Prüferin der Auftraggeberin Empfehlungen für folgende Bereiche ab. Diese Empfehlungen sollen den Kantonen bei der Umsetzung ihrer zukünftigen Aufgaben der Covid-19-Härtefallverordnung unterstützen und als Hilfestellungen dienen, so dass sie ihre Prozesse im Rahmen der entsprechenden kantonalen Regulierungen effizienter und sicherer gestalten können.

- **Erstellung eines Muster-Kontrollkonzeptes:** Die Prüferin empfiehlt der Auftraggeberin, ein Muster-Kontrollkonzept zum Beurteilungsprozess und deren Überprüfung für die Aufgaben der Covid-19-Härtefallverordnung zu erstellen. Dadurch wird die Qualität der Prozesse soweit als möglich vereinheitlicht und optimiert.
- **Einheitliche Definition für Anforderungen an Belegnachweise:** Die Prüferin empfiehlt der Auftraggeberin, eindeutige und klar nachvollziehbare Hilfestellungen dazu zu definieren, in welcher Form die Belegnachweise seitens der Kantone erfolgen können. Dadurch vereinfacht sich der Prozess der Informationsbeschaffung und die Sicherheit bei den Kantonen hinsichtlich Missbrauchsbekämpfung wird verbessert.
- **Muster-Arbeitsanleitung der relevanten Messgrössen und Berechnungen:** Die Prüferin empfiehlt der Auftraggeberin die Erstellung einer eindeutigen und klar nachvollziehbaren Arbeitsanleitung zu den relevanten Messgrössen und den zugrundeliegenden Berechnungen. Diese Anleitung würde als Hilfestellung bei der Harmonisierung der Richtigkeit und Korrektheit der Berechnungen über alle Kantone hinweg dienen.

Ausserdem empfiehlt die Prüferin, den Fokus für zukünftige Aufträge in dieser Form auf die Aufdeckung von missbräuchlichen Gesuchen zu legen.

2 Management Summary – Français

Situation initiale

Le 15 mars 2020, le Conseil fédéral a imposé un semi-confinement en Suisse. Les mesures correspondantes ont été renouvelées/prorogées à plusieurs reprises depuis mars 2020 et ont surtout touché les entreprises des secteurs de la restauration, de l'hôtellerie et de l'événementiel. Sans soutien, de nombreuses entreprises de ces secteurs auraient pu être contraintes de mettre la clé sous la porte. Afin de soutenir ces entreprises, le Parlement a adopté le « programme pour les cas de rigueur ». Une entreprise est considérée comme un cas de rigueur si elle présente un recul du chiffre d'affaires de plus de 60 % et qu'elle ne peut plus régler ses coûts fixes. PricewaterhouseCoopers SA (l'auditeur) a reçu du Secrétariat d'État à l'économie SECO le mandat d'effectuer des contrôles ponctuels indépendants visant au respect et à la conformité des dispositions de l'ordonnance fédérale COVID-19 cas de rigueur pour le traitement d'entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 5 millions de francs suisses.

Objet et but des contrôles aléatoires

Les contrôles aléatoires ont trois objectifs. Tout d'abord, un audit externe doit contrôler que les paiements des cantons, et donc le recours à des fonds publics, sont accordés conformément aux lois fédérales.

Deuxièmement, le but des contrôles par sondage est de déceler d'éventuelles lacunes ou irrégularités dans l'exécution des tâches des cantons. La définition des termes « lacune » et « irrégularité » figure dans le cahier des charges (mandat SECO_1002, en date du 1^{er} juin 2021).

Le troisième objectif est de soumettre à la mandante des propositions visant à améliorer la mise en œuvre et à corriger les éventuelles erreurs.

Contrôle aléatoire basé sur le risque

L'approche du contrôle aléatoire ne stipule pas que tous les cantons doivent avoir le même nombre de contrôles aléatoires. Lors de la sélection des échantillons, l'auditeur a pris en compte certaines situations et circonstances cantonales susceptibles d'augmenter le risque d'erreur et de fraude. Dans ce cas, l'auditeur parle de demandes présentant un risque accru :

Les demandes présentant un risque accru sont celles qui remplissent au moins l'une des conditions suivantes :

- **Dates de modification de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur**

En cas de modification de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur, les cantons doivent, le cas échéant, adapter leurs étapes de processus et leurs procédures de prise de décisions relatives à l'approbation des demandes. Les demandes dont la date d'engagement se situe le jour d'une modification ou dans la semaine suivant cette modification sont définies comme des demandes présentant un risque accru. À la date du rapport, les versions de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur étaient les suivantes :

- Décembre 2020 (entrée en vigueur)
- 19 décembre 2020
- 14 janvier 2021
- 1^{er} avril 2021
- 19 juin 2021

- **Concentration des approbations**

Le traitement d'un plus grand nombre de demandes dans des conditions par ailleurs inchangées signifie que le processus d'approbation des demandes par les administrations cantonales comporte un risque accru. Le nombre hebdomadaire moyen de demandes approuvées est calculé pour chaque canton pendant la période des approbations. Toutes les demandes qui sont approuvées au cours d'une semaine où le nombre de demandes approuvées est supérieur au double de la moyenne hebdomadaire sont considérées comme des demandes présentant un risque accru.

Les demandes qui ne répondent pas à l'un des deux critères de risque accru sont réputées présenter un risque normal.

- **Type de demande**

Pour les échantillons, une distinction supplémentaire est faite entre les demandes acceptées et les demandes rejetées. Pour les demandes rejetées, un contrôle est effectué pour déterminer si le refus était légitime. Au sein de cette catégorie de risque des dossiers approuvés, ainsi que pour tous les dossiers rejetés, les échantillons ont été sélectionnés de manière aléatoire. Au total, 171 demandes acceptées (soit 11 % de tous les dossiers acceptés) et 48 demandes rejetées (23 % des dossiers rejetés signalés) ont été examinées.

Traitement des conflits d'intérêts potentiels

Avant l'audit de chaque dossier, il a été déterminé s'il existait un conflit d'intérêts potentiel. Les conflits d'intérêts ont été définis comme suit :

- Si des collaborateurs de l'auditeur avaient aidé les cantons à traiter les demandes
- Si des demandeurs bénéficient de services d'audit ou de conseil économique de l'auditeur

Dans ces cas, l'audit a été confié à Meng und Partner Revisions AG. Cela a permis d'assurer un audit indépendant et objectif de toutes les demandes de cas de rigueur susceptibles d'exposer l'auditeur à un conflit d'intérêts. L'auditeur a sélectionné tous les échantillons et a transmis les dossiers présentant un conflit d'intérêts potentiel à Meng und Partner Revisions AG.

Résultats

L'examen des dossiers a donné lieu à un total de 79 constatations, réparties comme suit :

Type de dossier	Dossiers examinés	Dossiers avec constatations
Dossiers acceptés	171	77
Dossiers rejetés	48	2
Total	219	79

Les constatations et les résultats qui en découlent peuvent être résumés comme suit :

- **Montant garanti trop élevé** – Pour trois dossiers approuvés, il a été constaté que le montant garanti avait été calculé de manière erronée. Dans deux cas, ce montant a été versé au requérant et dans un cas, le versement a été suspendu. Il s'agit de cas isolés pour un seul canton par cas, ce qui ne justifie pas une faiblesse systématique des contrôles.
- **Transparence de la documentation** – Les 74 autres constatations concernant les dossiers acceptés et les 2 constatations concernant les dossiers rejetés portent principalement sur la transparence de la documentation, mais n'ont pas donné lieu à une infraction directe à l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur. Toutefois, le risque de non-détection d'une infraction à l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur est plus élevé si la transparence de la documentation est réduite. Dans ce domaine, l'auditeur estime qu'il existe un potentiel d'amélioration pour les tâches supplémentaires, qui sont présentées dans les recommandations.
- **Dossiers rejetés justifiés** – Par ailleurs, l'auditeur n'a reçu aucune indication selon laquelle un dossier aurait été rejeté de manière illégitime par un canton.

Compte tenu des circonstances particulières, à savoir que l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur a été modifiée à plusieurs reprises et que les cantons ont dû adapter en peu de temps les processus d'évaluation et de contrôle des demandes de cas de rigueur, l'auditeur est d'avis que la qualité des dossiers examinés concernant des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 5 millions de francs suisse ainsi que les contrôles y afférents sont en principe adéquats.

Recommandations

Sur la base de ses constatations, qui portent principalement sur la documentation et la transparence des dossiers, ainsi que sur les entretiens menés avec les cantons, l'auditeur émet des recommandations à la mandante dans les domaines suivants. Ces recommandations ont pour but de soutenir les cantons dans la mise en œuvre de leurs futures tâches en vertu de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur et de leur servir d'aide afin qu'ils puissent organiser leurs processus de manière plus efficace et plus sûre dans le cadre des réglementations cantonales correspondantes.

- **Création d'un concept de contrôle type** : L'auditeur recommande à la mandante d'établir un concept de contrôle type pour le processus d'évaluation et sa vérification pour les tâches qui relèvent de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur. Cela permet d'uniformiser et d'optimiser autant que possible la qualité des processus.
- **Définition uniforme des exigences en matière de justificatifs** : L'auditeur recommande à la mandante de définir des consignes claires et compréhensibles sur la forme que peuvent prendre les justificatifs fournis par cantons. Le processus de collecte des informations s'en trouve simplifié et la sécurité auprès des cantons en matière de lutte contre les abus est améliorée.
- **Modèle d'instruction de travail sur les grandeurs de mesure et les calculs pertinents** : L'auditeur recommande à la mandante de rédiger une instruction de travail claire et compréhensible sur les grandeurs de mesure pertinentes et les calculs sur lesquels elles reposent. Cette instruction aiderait à harmoniser la justesse et l'exactitude des calculs entre tous les cantons.

En outre, l'auditeur recommande que les prochains mandats de ce type mettent l'accent sur la détection de demandes abusives.

3 Management Summary – Italiano

Premessa

Il 15 marzo 2020 il Consiglio federale ha imposto in Svizzera un lockdown parziale. Da marzo 2020, le relative misure sono state più volte rinnovate/prolungate, impattando pesantemente soprattutto le imprese che operano nel settore gastronomico, alberghiero e dell'organizzazione di eventi. Senza un sostegno economico, probabilmente molte aziende di questi settori economici avrebbero già dovuto chiudere. Il Parlamento ha varato un programma di misure per i casi di rigore per sostenere tali imprese. Un'impresa è considerata caso di rigore nel caso in cui la cifra d'affari realizzata in precedenza ha subito un calo di oltre il 60% e non è più sufficiente a coprire i costi fissi. PricewaterhouseCoopers SA (società di revisione) ha ricevuto dalla Segreteria di Stato dell'economia SECO l'incarico di eseguire dei controlli a campione indipendenti per verificare la conformità con l'ordinanza COVID-19 casi di rigore di imprese con una cifra d'affari annuale superiore a 5 milioni CHF.

Scopo e obiettivo dei controlli a campione

I controlli a campione perseguono tre obiettivi. In primo luogo, la verifica esterna garantisce che i versamenti concessi dai Cantoni – con l'utilizzo di denaro pubblico – rispettino le leggi federali.

In secondo luogo, i controlli a campione hanno lo scopo di scoprire eventuali carenze o irregolarità nello svolgimento dei compiti da parte dei Cantoni. Il mansionario (Mandato SECO_1002, 1° giugno 2021) definisce i termini «carenza» e «irregolarità».

Il terzo obiettivo è quello di presentare proposte al committente per migliorare l'implementazione e correggere eventuali errori.

Verifica con controlli a campione basata sul rischio

L'approccio di verifica con controlli a campione non prevede per ciascun Cantone lo stesso numero di controlli a campione. Nel selezionare i campioni, infatti, l'azienda società di revisione ha considerato determinate situazioni e circostanze nei Cantoni che potrebbero far aumentare i rischi di errore e di frode.

In questo caso, l'azienda società di revisione parla di domande a rischio elevato, ovvero di domande che rientrano in almeno una delle seguenti condizioni:

- **Data degli adeguamenti all'ordinanza COVID-19 casi di rigore**

Gli adeguamenti all'ordinanza COVID-19 casi di rigore hanno fatto sì che i Cantoni dovessero adeguare a loro volta, laddove necessario, le fasi del processo e le procedure esistenti per decidere sull'autorizzazione delle domande. Per domande a rischio elevato si intendono quelle domande la cui data di approvazione coincide con il giorno dell'adeguamento o rientra nell'arco di una settimana dopo l'adeguamento. Alla data del rapporto esistevano le seguenti versioni dell'ordinanza COVID-19 casi di rigore:

- dicembre 2020 (entrata in vigore)
- 19 dicembre 2020
- 14 gennaio 2021
- 1° aprile 2021
- 19 giugno 2021

- **Concentrazione di autorizzazioni**

L'elaborazione di un gran numero di domande a condizioni altrimenti invariate comporta per l'amministrazione dei vari Cantoni un maggior rischio per quanto riguarda il processo di autorizzazione delle domande. Per il periodo relativo alle autorizzazioni si calcola per ciascun Cantone una media settimanale delle domande autorizzate. Sono considerate domande con rischio elevato tutte le domande autorizzate nell'arco di una settimana, nella quale il numero delle domande autorizzate è oltre il doppio della media settimanale.

Le domande che non rispondono a uno di questi due criteri di rischio elevato sono considerate domande a rischio normale.

- **Tipo di domande**

Per i campioni, viene fatta un'ulteriore distinzione tra le domande approvate e quelle respinte. Nel caso delle domande respinte, viene esaminata la liceità del rifiuto. All'interno di questa categoria di rischio dei dossier approvati e per tutti i dossier respinti, i campioni sono stati selezionati in modo casuale. In totale sono state esaminate 171 domande approvate (corrispondenti all'11% di tutti i dossier approvati) e 48 domande respinte (il 23% dei dossier respinti segnalati).

Gestione di potenziali conflitti d'interesse

Prima di procedere alla valutazione del dossier è stata verificata la possibilità di un conflitto d'interesse. Si ha conflitto d'interesse se:

- dei dipendenti dell'azienda società di revisione hanno aiutato i Cantoni nel trattamento delle domande;
- i richiedenti si avvalgono di servizi di revisione o consulenza economica dell'azienda società di revisione.

In questi casi è stato impiegato il subappaltatore Meng und Partner Revisions AG. In tal modo è stato possibile garantire sempre una valutazione indipendente e obiettiva dei casi di rigore, nei quali la società di revisione potrebbe avere un conflitto d'interesse. L'azienda società di revisione ha selezionato tutti i campioni da controllare e, nei casi in cui è stato constatato un conflitto d'interesse, si è proceduto inoltrando il relativo dossier al subappaltatore.

Risultati

L'esame dei dossier ha portato a un totale di 79 rilievi, suddivisi nel modo seguente:

Tipo di dossier	Dossier esaminati	Dossier con rilievi
Dossier approvati	171	77
Dossier rifiutati	48	2
Totale	219	79

I rilievi e i relativi risultati possono essere riassunti come segue:

- **Importo garantito troppo alto** – In tre dossier approvati è stato riscontrato che l'ammontare dell'importo garantito era stato calcolato in modo errato. In due casi questo importo è stato pagato al richiedente e in un caso il pagamento è stato sospeso. Si tratta di casi singoli avvenuti in un Cantone ciascuno, quindi non ci sono ragioni che facciano pensare a una debolezza sistematica dei controlli.
- **Tracciabilità della documentazione** – Gli altri 74 rilievi nei dossier approvati e 2 rilievi nei dossier respinti riguardano principalmente la tracciabilità della documentazione, ma non hanno dato luogo a una violazione diretta dell'ordinanza COVID-19 casi di rigore. Tuttavia, il rischio di una violazione dell'ordinanza COVID-19 casi di rigore non rilevata è maggiore in presenza di una ridotta tracciabilità della documentazione. La società di revisione ritiene che in quest'area vi sia un margine di miglioramento per ulteriori incarichi, che è illustrato nelle raccomandazioni.
- **Dossier rifiutati giustificati** – La società di revisione non ha inoltre ricevuto alcuna indicazione del fatto che un dossier sia stato rifiutato illecitamente da un Cantone.

Tenuto conto delle circostanze particolari, per cui l'ordinanza COVID-19 casi di rigore è stata modificata più volte e i Cantoni hanno dovuto adattare in breve tempo i processi di valutazione e di controllo delle domande di casi di rigore, la società di revisione ritiene che la qualità dei dossier esaminati di imprese con una cifra d'affari annua superiore a 5 milioni CHF e i relativi controlli siano sostanzialmente adeguati.

Raccomandazioni

Sulla base dei rilievi, che riguardano soprattutto la documentazione e la tracciabilità dei dossier, nonché dei colloqui avuti con i Cantoni, la società di revisione fornisce al committente delle raccomandazioni per i seguenti ambiti. Queste raccomandazioni hanno lo scopo di assistere i Cantoni nello svolgimento dei loro futuri incarichi dell'ordinanza COVID-19 casi di rigore e di fungere da ausili affinché possano strutturare con maggior efficienza e sicurezza i loro processi nell'ambito della normativa cantonale in materia.

- **Creazione di un modello di concetto di controllo:** la società di revisione raccomanda al committente di creare un modello di concetto di controllo sul processo di valutazione e la sua verifica per gli incarichi dell'ordinanza COVID-19 casi di rigore. In questo modo viene, nei limiti del possibile, standardizzata e ottimizzata la qualità dei processi.
- **Definizione uniforme dei requisiti per i documenti giustificativi:** la società di revisione raccomanda al committente di definire ausili chiaramente comprensibili sulla forma con cui i Cantoni possono fornire i documenti giustificativi. In questo modo viene semplificato il processo di ottenimento delle informazioni e migliorata la sicurezza dei Cantoni nella lotta contro gli abusi.
- **Modello di istruzioni di lavoro delle variabili rilevanti e dei calcoli:** la società di revisione raccomanda al committente di redigere un'istruzione di lavoro inequivocabile e chiaramente comprensibile sulle variabili rilevanti e sui calcoli sottostanti. Questa istruzione servirebbe da ausilio per armonizzare l'esattezza e la correttezza dei calcoli fra tutti i diversi Cantoni.

L'azienda società di revisione raccomanda inoltre di concentrare l'attenzione sull'individuazione di domande abusive per incarichi futuri in questa forma.

4 Zweck dieses Dokuments

Folgende Informationen wurden im Einführungsbericht ausführlich dargelegt:

Der am 9. Juli eingereichte Einführungsbericht beschrieb den Prüfansatz von PricewaterhouseCoopers AG (PwC) im Rahmen des erhaltenen Auftrages vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, namentlich die Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der und Konformität mit der Covid-19-Härtefallverordnung von Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Mio. CHF (Mandat SECO_1002).

Folgende Informationen werden in diesem Bericht (Hauptbericht) ausführlich dargelegt:

Der vorliegende Hauptbericht beschreibt die Prüfungsdurchführung und enthält die Dokumentation der erlangten Ergebnisse von PwC im Rahmen des erhaltenen Auftrages vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, namentlich der Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der und Konformität mit der Covid-19-Härtefallverordnung von Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. CHF (Mandat SECO_1002). Die unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der und Konformität mit der Covid-19-Härtefallverordnung von Unternehmen mit einem Jahresumsatz unter 5 Mio. CHF (Mandat SECO_1001) wurden parallel zu diesem Mandat von OBT AG, Zürich durchgeführt.

Die Prüferin gibt in diesem Bericht zudem Empfehlungen zur Einordnung der erlangten Ergebnisse ab. An den Hauptbericht anschliessend erfolgt eine kurze Präsentation ans SECO, in welcher die Erfahrungen und die Empfehlungen an die Auftraggeberin rapportiert werden. Die Erkenntnisse aus diesem Bericht und der Präsentation sollen dem SECO Erkenntnisse über die aktuelle Umsetzung der Härtefallmassnahmen, über allfällige Anpassungen des aktuellen Programms sowie für die Ausgestaltung eines Folgemandats liefern. Das SECO hat am 24. August 2021 ein Folgemandat (Mandat SECO_2001) ausgeschrieben. Für dieses Mandat wird ein geeignetes Unternehmen gesucht, welches Stichprobenkontrollen über die Vergabe von Härtefallgeldern von Dezember 2021 bis Ende 2026 durchführen wird. Bei diesem Mandat wird nicht mehr zwischen kleinen und grossen Unternehmen unterschieden. Hingegen kommen mit der Kontrolle des Dividendenausschüttungsverbots und der Gewinnbeteiligung sowie mit der Verwaltung von Darlehen, Garantien und Bürgschaften und dem Einsatz der Bundesratsreserve neue Aufsichtselemente hinzu.

Wir weisen darauf hin, dass dieser Bericht ausschliesslich für Staatssekretariat für Wirtschaft SECO zur Verwendung im Zusammenhang mit der Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der und Konformität mit der Covid-19-Härtefallverordnung von Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken erstellt wurde. Wir akzeptieren und übernehmen keine Verantwortung oder Haftung für eine anderweitige Verwendung dieses Berichts durch Staatssekretariat für Wirtschaft SECO oder gegenüber Dritten für irgendeine Verwendung dieses Berichts.

5 Gegenstand

Der hier vorliegende Hauptbericht für das Mandat SECO_1002 – Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der und Konformität mit der Covid-19-Härtefallverordnung von Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. CHF – beschreibt die Umsetzung des Auftrages der Prüferin. Die Ausgangslage wird nachfolgend beschrieben.

5.1 Ausgangslage

Gemäss dem Pflichtenheft Kapitel 2 wird die Ausgangslage nachfolgend ausgeführt. Am 15. März 2020 kündigte der Bundesrat die Schliessung der meisten Geschäfte an und führte in der Schweiz einen partiellen Lockdown ein, um die Bevölkerung vor dem einige Wochen zuvor in Europa aufgetauchten Coronavirus (Covid-19) zu schützen. Seit März 2020 hat der Bundesrat mehrmals neue Schliessungen bzw. Einschränkungen betreffend Leistungen und Waren beschlossen. Aufgrund dieser Massnahmen und ähnlicher Vorkehrungen anderer Länder ist der Tourismus in der Schweiz eingebrochen. Generell haben die erwähnten Massnahmen zu Kollateralschäden für die Wirtschaft geführt.

Im Bewusstsein um dieses Schadensrisiko erliessen der Bund und die Kantone Gesetze, um die Wirtschaft mit Erleichterungen wie Kurzarbeitsentschädigung (KAE), Erwerbsersatzentschädigung (EO) und sektoriellen Hilfen (Sport, Luftfahrt, Kultur usw.) zu unterstützen.

Besonders die in der Gastronomie, Hotellerie oder Eventbranche tätigen Unternehmen wurden hart getroffen und hätten ohne Unterstützung womöglich schliessen müssen: Bei diesen Unternehmen handelt es sich um sogenannte Härtefälle, wenn sie weniger als 60 % des bisherigen Umsatzes erreicht hatten und ihre Fixkosten nicht mehr begleichen konnten. Um diese Unternehmen zu unterstützen, hatte das Parlament beschlossen, ein „Härtefallprogramm“ in Form von Finanzhilfen aufzulegen.

Der Bund trug den Löwenanteil zu diesem Programm bei: Die Beteiligung des Bundes an den Massnahmen der Kantone erreichte sowohl in absoluten Zahlen (über 8.2 Mrd. CHF) als auch in Prozenten (100 % für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. CHF, 70 % für die übrigen Unternehmen) ein beachtliches Ausmass. Der Bund musste eine optimale Kontrolle des Umgangs mit diesen Mitteln gewährleisten. Gemäss Artikel 11 Absatz 3 der Covid-19-Härtefallverordnung hatte der Bund dazu u. a. bei den Kantonen stichprobenweise Kontrollen durchgeführt.

Der Einsatz von öffentlichen Mitteln, die direkt privaten Unternehmen zugutekamen, bedeutete für die öffentliche Meinung immer ein heikles Thema. Die Kontroverse wurde in der Covid-19-Krise durch zwei Faktoren verschärft: erstens die prekäre Lebenssituation bestimmter Bevölkerungsgruppen, die auf diese Themen besonders achten; zweitens das starke Medieninteresse an der Krisenbewältigung durch den Staat. Bei Verstössen gegen die Covid-19-Härtefallverordnung drohte ein erhebliches Reputations- und Imagerisiko, nicht nur für das SECO, sondern auch für die Bundesverwaltung.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wurde durch die korrekte Anwendung des Härtefallverfahrens gefestigt. Aus innenpolitischen Gründen und für das reibungslose Funktionieren der Institutionen war es wesentlich, dass diese Kontrollen optimal verlaufen.

Aus all diesen Gründen musste der Bund – über eine oder mehrere Anbieterinnen und Anbieter – ein verlässliches, effizientes und sicheres Verfahren einführen, damit die öffentlichen Mittel im Rahmen dieses Auftrages für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. CHF ordnungsgemäss ausgegeben werden.

Schliesslich wird der Bund Ende 2021 eine Ausschreibung für alle Unternehmen durchführen, für Kontrollen, die zwischen dem dritten Quartal (oder Frühjahr 2022) und 2026 durchgeführt werden sollen. Unternehmen, die Gebote für die aktuelle Ausschreibung abgeben, können auch für diese zukünftige Ausschreibung Gebote abgeben.

5.2 Zeitplan

Der Zeitplan gemäss der Auftraggeberin sah wie folgt aus:

Arbeitsschritt	Termin
Ausschreibung	1. Juni 2021
Einreichung der Fragen	7. Juni 2021
Beantwortung der Fragen	11. Juni 2021
Vorbereitung des Evaluationsverfahrens	15. Juni 2021
Termin Einreichung der Offerten	20. Juni 2021
Evaluation	21. Juni 2021–24. Juni 2021
Evaluationsbericht und definitive Auswahl	25. Juni 2021
Lancierung/Kick-off	Vor dem 2. Juli 2021
Durchführung	1. Juli 2021–30. September 2021
Zweiwöchentliche Austauschtreffen	1. Juli 2021–30. September 2021
Abgabe des Einführungsberichts	9. Juli 2021
Abgabe des provisorischen Hauptberichts	30. September 2021
Präsentation*	Anfang Oktober 2021
Anpassung des provisorischen Hauptberichts an die Präsentation	Erste Hälfte Oktober 2021
Abgabe des Hauptberichts	Ende Oktober 2021

* Nach Abgabe des Hauptberichts werden die Ergebnisse und Empfehlungen in Kurzform dem SECO präsentiert. Die Kommentare aus der Diskussion werden dann vor der Fertigstellung in die definitive Fassung des Hauptberichts integriert.

Aus dem gegebenen Zeitplan der Auftraggeberin hat die Prüferin entsprechend einen Zeitplan abgeleitet:

Juli	August	September	Oktober
3. Juli 2021 Lancierungs- besprechung	Abschluss Prüfung der Teilstichproben	Abschluss Stichprobenprüfung	Präsentation
9. Juli 2021 Einführungsbericht inkl. Ausarbeitung Methodik	Auswertung, Überprüfung und ggf. Anpassungen im Prüfansatz basierend auf Erkenntnissen aus Kalibrierungsphase	30. September 2021 Abgabe provisorischer Hauptbericht	Anpassung provisorischer Hauptbericht
Start Kalibrierungsphase inkl. Prüfung der Teilstichproben	Start Stichprobenprüfung		Abgabe Hauptbericht
Zweiwöchentliche Austauschtreffen			

5.3 Abweichungen zum Einführungsbericht

Der Einführungsbericht wurde in seiner finalen Fassung am 9. Juli 2021 an das SECO abgegeben. Nach der Abgabe des Einführungsberichts hat die Prüferin mit der Konzept- und Kalibrierungsphase begonnen. Inhaltlich ging es während dieser Phase um die Ausarbeitung eines Konzeptes und die Überprüfung desselben in einer Kalibrierungsphase, um den gewählten Ansatz einem Praxistest zu unterziehen und damit zu erreichen, dass die durch diesen Prüfauftrag definierten Ziele bestmöglich erreicht werden. Die Kalibrierungsphase erlaubte es der Prüferin – in Absprache mit der Auftraggeberin –, die gewählte Methodik für die risikobasierte Stichprobenauswahl gegebenenfalls noch anzupassen, um die erhaltenen Erkenntnisse in die finale Auswahl der Stichproben einfließen zu lassen.

Die folgenden Änderungen wurden im Vergleich zum Einführungsbericht vorgenommen:

- **Risikobasierte Auswahlkriterien (Kapitel 7.7.1)**

Der Ansatz – wie im Einführungsbericht dargelegt – sieht eine Unterscheidung zwischen Stichproben für Gesuche mit erhöhtem Risiko und Stichproben für Gesuche mit normalem Risiko vor. Es wurden drei solcher Risiken festgelegt, wobei das Risiko „Änderungen von Schlüsselpositionen“ im Rahmen der Kalibrierungsphase als hinreichend vernachlässigbar eingestuft wurde und somit im Rahmen der Stichprobenprüfungen kein Parameter für die Klassifizierung der Stichproben anhand erhöhter Risiken mehr darstellte.

- **Änderung von Schüsselpersonen**

Die Prüferin hatte zum Zeitpunkt der Konzeptionierung keine Kenntnisse darüber, wie sich die Gremien der Entscheidungsträger zusammensetzen, und es fehlte ebenfalls die Kenntnis darüber, wie hoch die Anzahl der involvierten Personen je Kanton ist. Diese Informationen wurden im Rahmen der Kalibrierungsphase von den Kantonen angefragt. Dabei hat sich herausgestellt, dass es sich hierbei – unabhängig von der Kantonsgrösse – nicht um ein greifbares Risiko handelt. Unterlagen werden über alle Kantone hinweg jeweils zentral gespeichert und sind damit auch im Falle eines personellen Wechsels jederzeit für weitere Mitarbeitende zugänglich. Zudem hat sich herausgestellt, dass – insbesondere in den Kantonen mit vielen Gesuchen – in den Administrationen für die Durchführung dieses Auftrages (korrekte Anwendung des Härtefallverfahrens) eine grosse Anzahl an Personen mit verschiedenen Funktionen und Hierarchiestufen involviert ist. Gleichzeitig haben auch die kleineren Kantone (wenige Gesuche) keine personellen Wechsel an uns rapportiert.

Das Risiko wurde von der Prüferin konzipiert, um einen allfälligen Wissensverlust und damit eine potenziell falsche Anwendung des Härtefallverfahrens zu adressieren (Wissensverlust aufgrund von Personalwechsel). Aufgrund der erhaltenen Informationen ist die Prüferin zum Schluss gekommen, dass dieses Risiko – unabhängig von der Kantonsgrösse – als nicht erhöht angesehen werden kann.

- **Verteilung der Stichproben (Kapitel 7.9)**

Der Ansatz – wie im Einführungsbericht dargelegt – sieht eine Verteilung der Stichproben mit erhöhtem Risiko vor. 75 % der Stichproben sind aus Gesuchen mit erhöhtem Risiko zu ziehen – und entsprechend enthalten 25 % der Stichproben ein normales Risiko. Die Umsetzung dieser Verteilung war aufgrund der effektiv vorhandenen Gesuche (z. T. weniger als 75 % der Gesuche pro Kanton mit einem erhöhten Risiko) nicht möglich.

Die Prüferin ist zum Zeitpunkt der Konzeptionierung davon ausgegangen, dass die absolute Anzahl Gesuche massiv steigen wird und die Ausformulierung des Ansatzes wurde – für den Fall, dass die Verteilung wie oben beschrieben nicht erreicht wird – daher unterlassen. In Kantonen, welche die Schwelle von 75 % an Gesuchen mit erhöhtem Risikoprofil nicht erreicht haben, hat die Prüferin alle Gesuche mit besagtem Profil geprüft. Entsprechend ist der Anteil an Gesuchen mit normalem Risikoprofil (aufgrund fehlender Gesuche mit erhöhtem Profil) bei gewissen Kantonen höher als 25 %.

Diese Situation kommt aufgrund folgender Sachverhalte zustande:

- Die Lancierungsbesprechung (erster formeller Austausch zwischen der Prüferin und dem SECO) erfolgte am 3. Juli 2021

- Die Abgabe des Einführungsberichts und damit die Definition, wie die Stichprobenverteilung zu erfolgen hat, erfolgte am 9. Juli 2021
- Der diesem Bericht und damit der den Prüfungshandlungen der Prüferin zugrundeliegende Zeitraum umfasst alle Gesuche bis zum 17. August 2021
- Im Zeitraum vor der Abgabe des Einführungsberichts wurden von mehreren Kantonen technische Schwierigkeiten bei der Rapportierung der Gesuche geltend gemacht
- Die absolute Anzahl der Gesuche ist in den Kantonen stark unterschiedlich

Die Prüferin beurteilt die Tatsache, dass nicht alle Kantone die Schwelle von 75 % Gesuchen mit erhöhtem Risikoprofil erreicht haben, aufgrund der oben genannten Gründe und der damit fehlenden Informationen im Zeitpunkt der Entscheidungsfindung nicht als Abweichung vom erklärten Prüfansatz gemäss Einführungsbericht. Eine andere Vorgehensweise der Prüferin war – aufgrund obiger Punkte – nicht möglich.

In einem weiteren Schritt wurde, ebenfalls vor definitivem Vorliegen der finalen Anzahl Gesuche in den Kantonen, definiert, dass eine Mindestabdeckung von 10 % erfolgen soll. Aufgrund der am Ende effektiv vorliegenden massiven Spannweite zwischen der Anzahl Gesuche (Kantone hatten zwischen 1 und 501 bewilligte Gesuche) wurde, im Kontext der von der Auftraggeberin gewünschten Anzahl Stichproben, nicht bei allen Kantonen mindestens 10 % der Gesuche geprüft.

6 Zweck und Ziel der Stichprobenkontrollen

Basierend auf dem Pflichtenheft sowie den durchgeführten Gesprächen mit Vertretern des SECOs definieren wir unseren Auftrag wie folgt:

Die Ausgestaltung eines funktionierenden Kontrollsystems der einzelnen Kantone, welches sicherstellt, dass das Sprechen von Härtefallgeldern durch die Kantone in Übereinstimmung mit der gültigen Covid-19-Härtefallverordnung gewährt wird und die Auszahlung korrekt erfolgt, wird als zentrales Element für die Umsetzung der Covid-19-Härtefallverordnung angesehen. Die Anforderungen an die Unternehmen – im Rahmen des Mandats SECO_1002 – sind seit dem 1. April 2021 für alle Kantone identisch. Basierend auf den uns zur Verfügung stehenden Informationen sehen wir die folgenden Risiken:

- Die Genehmigung oder die Ablehnung eines Gesuchs für die Unterstützung von Härtefallgeldern erfolgt nicht nach den zum Genehmigungsdatum geltenden Anforderungen gemäss der Covid-19-Härtefallverordnung
- Die Zahlung des Kantons erfolgt in nicht korrekter Höhe an das korrekte Unternehmen
- Daraus leiten wir folgende Ziele ab, welche in diesem Dokument beschrieben und im Prüfkonzept adressiert werden:
 - Aufdecken von Mängeln (Fehler oder Betrug gleichermassen) in den Kontrollsystemen der einzelnen Kantone
 - Sicherstellung der Einhaltung der formellen Aspekte gemäss Verordnung hinsichtlich der Vollständigkeit der bewilligten Gesuche (gemäss Artikel 8f der Covid-19-Härtefallverordnung)
 - Erkennung von abweichenden Regelungen zwischen den Anforderungen des Kantons und der geltenden Covid-19-Härtefallverordnung
 - Der Entscheid über die Unterstützung von Härtefallgeldern ist für Dritte nachvollziehbar dokumentiert und begründet
 - Die Auszahlung der Härtefallgelder erfolgt in korrekter Höhe (gemäss bewilligtem Antrag) und an den korrekten Empfänger (gemäss bewilligtem Antrag)

Die Aufdeckung von missbräuchlichen Gesuchen oder falschen Angaben ist nicht Bestandteil des Prüfauftrags. Wir führten unsere Stichprobenprüfung ausschliesslich basierend auf den von den Kantonen zur Verfügung gestellten Unterlagen durch, und dabei wurden keine Prüfungen auf die Vollständigkeit und Korrektheit dieser Unterlagen durchgeführt. Die von den Kantonen im Rahmen des entsprechenden Missbrauchsdispositivs einverlangten Unterlagen oder Prüfungen wurden im Rahmen der Stichprobenprüfung berücksichtigt. Daher wurden auch keine Prüfungen bei den Unternehmen selbst durchgeführt. Falls wir im Rahmen unserer Prüfung Auffälligkeiten festgestellt haben, sind sie in diesem Bericht erfasst.

Jedes Kontrollkonzept eines Kantons wurde als unabhängiges und in sich geschlossenes Kontrollsystem definiert, womit für jeden Kanton die Stichprobengrösse mit mindestens einem abgelehnten und einem bewilligten Gesuch definiert wurde. Die Stichprobenprüfung wurde dabei risikobasiert vorgenommen (Erläuterungen hierzu in Kapitel 9 Prüfprogramm).

7 Umfang und Methodik der Stichprobenkontrollen

Das von uns erarbeitete Konzept besteht aus den folgenden vier Phasen, welche in den Kapiteln 7.1–7.5 erklärt werden:

- Datenanalyse
- Kalibrierungsphase
- Stichprobenprüfung
- Berichterstattung

Mit der Stichprobenprüfung von einzelnen Gesuchen konnten wir neben der „Einzelfallprüfung“ auch eine Aussage über die Qualität und Wirksamkeit der Kontrollen im Vergabeprozess jedes Kantons machen („Dual-Purpose-Ansatz“). Eine vorgängige Aufnahme der Kontrollumfelder (Existenzprüfung) – namentlich der Missbrauchsdispositive gemäss Artikel 11 der Covid-19-Härtefallverordnung – wurde nicht vorgenommen. Das Prüfkonzept stützte sich auf folgende Grundsätze:

- Verhältnis der angenommenen und abgelehnten Gesuche pro Kanton: Die Stichprobenauswahl umfasste neben den bewilligten und zur Auszahlung freigegebenen Gesuchen ebenfalls abgelehnte Gesuche. Im Rahmen der vorgenommenen Stichprobenprüfung musste – seitens der Kantone – klar dokumentiert werden, warum ein Gesuch angenommen oder abgelehnt wurde.
- Inhalt der Stichprobenprüfung: Neben der formellen Korrektheit der von den Unternehmen eingereichten Unterlagen (Covid-19-Härtefallverordnung – Abschnitt 2) haben wir von den Kantonen ebenfalls Unterlagen eingefordert, welche den gesamten Prozess der Entscheidungsfindung und der Abwicklung der Auszahlung der Härtefallgelder dokumentierten. Namentlich haben wir die Unterlagen gemäss Covid-19-Härtefallverordnung einverlangt und zusätzlich haben wir Unterlagen einverlangt, mit welchen der Kanton zu belegen hatte, welche Vorkehrungen und Abklärungen getroffen wurden, um mögliche Falschangaben seitens der Unternehmen zu erkennen. Ebenfalls ein wichtiger Teil der Stichprobenprüfung war die Dokumentation der Auszahlung – mehr dazu im Kapitel 9 Prüfprogramm.

Die Stichprobenprüfung umfasste alle Formen der Unterstützung – namentlich waren dies im Rahmen der Covid-19-Härtefallverordnung:

- Bürgschaften
- Garantien
- Darlehen
- À-fonds-perdu-Beiträge

7.1 Datenanalyse

In einer ersten Phase ging es darum, die Datengrundlage zu evaluieren (vorhandene Aufzeichnungen und Dokumentationen im Rahmen der Vergabe der Härtefallgelder). Basierend auf den erhaltenen Daten wurden die weiteren Phasen aufgebaut, welche wichtige Daten für den risikobasierten Ansatz (Zeitpunkt der Vergabe) lieferten. Während der Datenanalyse war es essenziell, dass die seitens der Prüferin benötigten Daten durch die Kantone oder das SECO zur Verfügung gestellt wurden. Basierend auf den erhaltenen Informationen haben wir eine Checkliste für die Durchführung der Stichproben erarbeitet.

7.2 Kalibrierungsphase

In einer ersten Kalibrierungsphase wurde das erarbeitete Konzept mit einer Teilstichprobe von 25 Dossiers an einigen ausgewählten Kantonen (Selektion von fünf Kantonen aufgrund der Anzahl Gesuche – beginnend mit dem grössten Kanton) getestet.

Gemäss der Übersicht aus hafrep vom 29. Juni 2021* über die bewilligten Gesuche pro Kanton waren folgende Kantone Teil der Kalibrierungsphase:

- ZH (Anz. Gesuche: 442) → 5 Gesuche
- GE (149) → 5 Gesuche
- BE (83) → 5 Gesuche
- AG (80) → 5 Gesuche
- VD (69) → 5 Gesuche

* Die Auftraggeberin hat die Prüferin informiert, dass aufgrund technischer Schwierigkeiten die Rapportierung der bewilligten Gesuche via hafrep bei gewissen Kantonen verzögert war. Aus diesem Grund wurde vereinbart, dass zusammen mit den weiteren seitens der Prüferin angefragten Informationen die Auswahl der Kantone für die Kalibrierungsphase und dann auch die finale Auswahl der Stichproben mit einer Übersicht zu einem späteren Zeitpunkt stattfinden sollte.

Wir haben im Rahmen dieser Phase erste Stichproben angefragt, eine vollständige Stichprobenprüfung durchgeführt und zugleich geprüft, ob der von uns gewählte Ansatz praktikabel war und die vorhandenen Risiken adäquat abdeckte, um das genannte Ziel vollumfänglich zu erreichen. Am Ende der Kalibrierungsphase wurden die risikobasierten Kriterien für die Auswahl der Stichproben überarbeitet und finalisiert. Der finale hafrep-Auszug für die Stichprobenprüfung erfolgte per 17. August 2021.

7.3 Stichprobenprüfung

Die Erkenntnisse aus dieser Kalibrierungsphase flossen in die dritte Phase unseres Ansatzes ein – die eigentliche Durchführung der Stichprobenprüfungen. Im Rahmen der Stichprobenprüfung wollten wir erreichen, dass wir Mängel in den Prozessen der Aufgabenerfüllung (Vergabe von einzelnen Härtefallgeldern – Bewilligung der Gesuche) in den Kantonen erkennen und mögliche Verbesserungspotenziale für weitere Mandate an den Bund rapportieren können. Der von uns gewählte Ansatz (siehe Prüfprogramm) stellte sicher, dass die Stichproben risikobasiert ausgewählt wurden. Im Sinne einer Gleichbehandlung wurde zudem sichergestellt, dass aus allen Kantonen mindestens eine Stichprobe angesehen wurde.

7.4 Berichterstattung

Neben dem am 9. Juli eingereichten Einführungsbericht sieht das Pflichtenheft in Absatz 3.5 – Berichte noch den hier vorliegenden Hauptbericht vor. Der Hauptbericht enthält neben einer Management Summary (Kurzversion) alle Erkenntnisse und Empfehlungen aus der Durchführung des Mandates. Diese werden in Kurzform dem SECO präsentiert.

7.5 Prüfprogramm

Zentrales Element unseres Ansatzes zur Durchführung der Stichprobenprüfung war die Übersicht der bewilligten und nicht bewilligten Gesuche. Im Rahmen einer ersten Anfrage an die Auftraggeberin hatten wir die Übersicht der bewilligten Gesuche erhalten (per 29. Juni 2021). Die Durchführung der Stichprobenprüfung erfolgte nicht nur als „Einzelfallprüfung“, sondern – im Rahmen eines sogenannten „Dual-Purpose-Ansatzes“ – ebenfalls als gleichzeitige Überprüfung der Wirksamkeit des Kontrollumfeldes. Da die Kantone verpflichtet waren, die Auszahlungen respektive die Gesuche auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu prüfen, stellt eine Stichprobe die Prüfung einer manuellen Kontrolldurchführung durch die Kantone dar.

7.6 Definition der Anzahl Stichproben

Die Definition der Anzahl Stichproben pro Kanton basiert auf der Prüfungsrichtlinie von PwC für manuelle Kontrollen im Rahmen einer ordentlichen Revision und wurde für diese Prüfung bei einem Maximum von 20 Stichproben pro Art des Dossiers und Kanton festgelegt. In der folgenden Tabelle ist die entsprechende Anzahl Stichproben aufgrund der Anzahl Gesuche pro Kanton dargestellt:

Anzahl Gesuche	Anzahl Stichproben
1	1
4	2
12	2
52	5
> 52	20

7.7 Risikobasierte Auswahlkriterien

Der Ansatz sah eine Unterscheidung zwischen Stichproben für bewilligte Gesuche mit erhöhtem Risiko und Stichproben für Gesuche mit normalem Risiko vor, und die Unterscheidung wurde wie folgt definiert:

- Stichproben mit erhöhtem Risikoprofil: Erfüllung mindestens eines der nachfolgenden Kriterien (siehe Kapitel 5.2.1)
- Stichproben mit normalem Risikoprofil: Residual aus Grundgesamtheit abzüglich Stichproben mit erhöhtem Risikoprofil

Abgelehnte Gesuche wurden grundsätzlich mit normalem Risiko bewertet.

Im Folgenden werden die beiden Risikokategorien beschrieben.

7.7.1 Gesuche mit erhöhtem Risiko

Als Gesuche mit erhöhtem Risiko gelten Gesuche, welche mindestens eine der folgenden Bedingungen erfüllen:

- Zeitpunkt der Änderungen der Covid-19-Härtefallverordnung
- Konzentration von Bewilligungen
- Änderung von Schlüsselpersonen

Zeitpunkt der Änderungen der Covid-19-Härtefallverordnung

Änderungen in der Covid-19-Härtefallverordnung führen dazu, dass die Kantone bestehende Prozessschritte und Abläufe zur Entscheidungsfindung der Bewilligung der Gesuche gegebenenfalls anpassen müssen. Gesuche mit Zusicherungsdatum am Tag der Änderung und im Zeitraum einer Woche nach der Änderung werden als Gesuche mit erhöhtem Risiko definiert. An folgenden Daten trat eine neue Version der Covid-19-Härtefallverordnung in Kraft:

- 1. Dezember 2020 (Inkrafttreten)
- 19. Dezember 2020
- 14. Januar 2021
- 1. April 2021
- 19. Juni 2021

➔ Risikoattribut: Zusicherungsdatum in hafrep

Konzentration von Bewilligung

Die Bearbeitung einer erhöhten Anzahl Gesuche unter sonst gleichbleibenden Bedingungen bedeutet ein erhöhtes Risiko für die Administration der jeweiligen Kantone im Bewilligungsprozess der Gesuche. Es wird pro Kanton für den Zeitraum der Bewilligungen ein Wochendurchschnitt der bewilligten Gesuche berechnet. Alle Gesuche, welche in einer Woche bewilligt werden, in welcher die Anzahl der bewilligten Gesuche über dem doppelten Wochenschnitt liegt, gelten als Gesuche mit erhöhtem Risiko.

➔ Risikoattribut: Zusicherungsdatum in hafrep

7.7.2 Gesuche mit normalem Risiko

Gesuche, welche eines der drei Kriterien für ein erhöhtes Risiko nicht erfüllen, gelten als Gesuche mit normalem Risiko.

7.8 Abgelehnte Gesuche

Abgelehnte Gesuche werden grundsätzlich mit normalem Risiko bewertet.

Im Folgenden werden die beiden Risikokategorien beschrieben.

7.9 Verteilung der Stichproben

Der Ansatz der Prüferin sah folgende Verteilung vor:

- Es wurde aus jedem Kanton mindestens eine Stichprobe eines bewilligten Gesuches gezogen (sofern vorhanden)
- Es wurde aus jedem Kanton eine Stichprobe eines nicht bewilligten Gesuches gezogen (sofern vorhanden)
- 75 % der Stichproben waren aus den Gesuchen mit erhöhtem Risiko zu ziehen
- 25 % der Stichproben wurden dazu verwendet, die ersten beiden Punkte sicherzustellen

Die ausgewählten Stichproben werden gemäss Besprechung (Austausch KFK-EFK-SECO) vom 6. Juli 2021 vor der Zustellung an die für die Härtefallgelder zuständigen Stellen der Kantone an die kantonalen Finanzkommissionen weitergeleitet, um eine Doppelspurigkeit zu verhindern.

7.10 Ablauf der Stichprobenprüfung

7.10.1 Definition der Anzahl Stichproben pro Kanton für bewilligte Gesuche

Die Anzahl der Stichproben pro Kategorie wird in folgender Tabelle dargestellt:

Kanton	Anzahl bewilligte Gesuche per 17.8.2021	Anzahl Stichproben mit erhöhtem Risiko – (mind. 75 %)	Anzahl Stichproben mit normalem Risiko – (1 %-25 %)	Total Stichproben bewilligte Dossiers
AG	118	18	2	20
AI	3	1	1	2
AR	3	1	1	2
BE	113	16	4	20
BL	27	3	0	3
BS	42	4	1	5
FR	34	2	1	3
GE	182	19	1	20
GL	10	1	1	2
GR	57	6	0	6
JU	3	0	2	2
LU	104	14	6	20
NE	18	4	1	5
NW	9	2	0	2
OW	3	2	0	2
SG	40	3	1	4
SH	4	1	1	2
SO	6	0	2	2
SZ	26	3	0	3
TG	28	3	0	3
TI	27	3	0	3
UR	2	1	0	1
VD	79	8	0	8
VS	54	6	0	6
ZG	47	5	0	5
ZH	501	20	0	20
Total	1'540	146	25	171

7.10.2 Definition der Anzahl Stichproben pro Kanton für abgelehnte Gesuche

Die Anzahl der Stichproben pro Kategorie wird in folgender Tabelle dargestellt:

Kanton	Anzahl abgelehnte Gesuche	Total Stichproben
AG	5	2
AI	0	0
AR	0	0
BE	0	0
BL	9	2
BS	10	2
FR	0	0
GE	26	5
GL	0	0
GR	10	2
JU	0	0
LU	20	5
NE	0	0
NW	0	0
OW	0	0
SG	6	2
SH	0	0
SO	0**	0**
SZ	3	2
TG	2	1
TI	0	0
UR	0	0
VD	1	1
VS	6	2
ZG	4	2
ZH	104	20
Total	206	48

** Zum Zeitpunkt des Berichts wurde noch kein Gesuch final abgelehnt

7.11 Koordination mit Finanzkontrolle

Gewisse kantonale Finanzkontrollen führten eigene Stichprobenprüfungen durch. Im Sinne einer effizienten Zusammenarbeit wurde diesbezüglich die Stichprobenauswahl der Prüferin zuerst den Finanzkontrollen der Kantone vorgängig vorgelegt, um zu verhindern, dass Dossiers doppelt geprüft wurden.

7.12 Einforderung der Dokumente beim Kanton

Um die Schnittstellen der Kantone im Rahmen dieses Auftrages so niedrig wie möglich zu halten, wurde hier eine enge Zusammenarbeit zwischen der Auftraggeberin und der Prüferin des Mandates SECO_1001 (Unternehmen mit unter 5 Mio. CHF Jahresumsatz) angestrebt. In zwei-wöchentlichen Austauschtelefonaten wurden die gemeinsamen Vorgehensweisen abgestimmt und koordiniert.

7.13 Analyse in Bezug auf Interessenkonflikte

Folgende Interessenkonflikte wurden während des Auftrages identifiziert:

- Empfänger von Covid-19-Härtefallgeldern unterhalten eine aktuelle Geschäftsbeziehung (letzte sechs Monate) mit PwC
- Mitarbeitende von PwC waren bei der Verarbeitung des Gesuchs involviert
- PwC agiert als Berater für Spezialfälle von Härtefallgeldern beim Kanton

Vor der Prüfung eines Gesuchs haben wir diese mit Hilfe von internen Datenbanken auf potenzielle Interessenkonflikte untersucht und Gesuche mit einem potenziellen Interessenkonflikt zur Prüfung an den Subakkordanten Meng und Partner Revisions AG übergeben. Dieser hat die Prüfung und den Review durch eine zweite Person unabhängig sichergestellt.

7.13.1 Subakkordant Meng und Partner Revisions AG

Die Meng und Partner Revisions AG ist ein Treuhandunternehmen mit Sitz in Baden, wurde 1976 gegründet und ist Teil der Meng und Partner Gruppe. Die Meng und Partner Gruppe beschäftigt rund 20 Partner und Mitarbeitende und ist unter anderem Mitglied der EXPERTsuisse.

Die Meng und Partner Gruppe bietet Dienstleistungen im Bereich Wirtschaftsprüfung, Steuerberatung, Treuhand und Unternehmensberatung an und wurde für die unabhängige Prüfung als Subakkordant ausgewählt.

7.13.2 Vertragsgrundlage Subakkordant

Für die unabhängige Prüfung durch die Meng und Partner Revisions AG wurde vorgängig ein Rahmenvertrag abgeschlossen, welcher auch die Datensicherheit sowie Geheimhaltungserklärung abdeckt. Bestandteil des Rahmenvertrags sind zusätzlich eine Einzelvereinbarung und eine Unabhängigkeitserklärung, welche vom Subakkordanten und den involvierten Personen unterschrieben wurde.

7.13.3 Vorgehen Subakkordant

Im Vorfeld der Prüfung haben wir Meng und Partner Revisions AG unser Prüfprogramm zur Verfügung gestellt und dieses an einer Sitzung mit deren Vertretern besprochen. Das Prüfprogramm, welches Meng und Partner Revisions AG verwendet hat, ist identisch mit dem Prüfprogramm, welches wir für die Prüfung der Gesuche verwendet haben.

Nach der Stichprobenauswahl der Gesuche wurden diese sowie die relevanten Dokumente bei den Kantonen angefordert. Sobald wir alle Gesuche erhalten hatten, wurden diese auf potenzielle Interessenkonflikte untersucht. Sämtliche Gesuche mit potenziellen Interessenkonflikten wurden an Meng und Partner Revisions AG weitergeleitet, welche die Prüfung mit unserem Prüfprogramm durchgeführte. Die Prüfung wurde von einer zweiten Person von Meng und Partner Revisions AG (Vieraugenprinzip) überprüft. Meng und Partner Revisions AG übermittelte uns das ausgefüllte Prüfprogramm, die mit dem Kanton zu klärenden offenen Fragen sowie die Feststellungen in schriftlicher Form.

7.13.4 Übersicht der geprüften Dossiers

Die Anzahl der Stichproben, welche durch Meng und Partner Revisions AG geprüft worden sind, wird in folgender Tabelle dargestellt:

Kanton	Total Stichproben bewilligte Gesuche	Total Stichproben abgelehnte Gesuche
AG	2	0
AI	1	0
AR	1	0
BE	6	0
BL	0	0
BS	2	0
FR	1	0
GE	3	0
GL	0	0
GR	1	0
JU	1	0
LU	6	0
NE	1	0
NW	0	0
OW	0	0
SG	0	0
SH	0	0
SO	0	0
SZ	0	0
TG	0	0
TI	0	0
UR	0	0
VD	2	0
VS	0	0
ZG	0	0
ZH	3	0
Total	30	0

7.14 Erstprüfung durch Spezialisten

Die Erstprüfung begann nach Erhalt des Dossiers der Kantone. Sobald die Prüfung der Interessenkonflikte abgeschlossen war, folgte die Prüfung der Checkliste gemäss Kapitel 9.

7.15 Überprüfung durch eine Zweitperson (Vieraugenprinzip)

Im Sinne eines Vieraugenprinzips wurde das vollständige Dossier nach Beendigung der Arbeit durch den Spezialisten an eine zweite Person mit mehr Erfahrung übergeben, welche die wesentlichen Aspekte der Stichprobenprüfung überprüfte und damit das Vieraugenprinzip sicherstellte. Offene Fragen konnten jederzeit mit dem Mandatsleiter, dem Stellvertreter oder den weiteren beteiligten Personen (Rechtsdienst) besprochen werden. Diesbezüglich fanden PwC-intern regelmässige Austausche statt.

7.16 Spezialfälle Abklärung mit Experten

Bei Spezialfällen leitete der Senior die Stichprobe an den Rechtsexperten oder den Experten für die Analyse des Unternehmens weiter.

7.17 Abschluss und Dokumentation

Die Stichprobenprüfung wurde angemessen schriftlich dokumentiert und dann archiviert. Die Dokumentationsvorschriften innerhalb von PwC waren dahingehend ausgelegt, dass eine unbeteiligte Drittperson mit Fachkenntnissen basierend auf der archivierten Dokumentation die Schlussfolgerungen und die gewonnenen Erkenntnisse jederzeit nachvollziehen könnte.

8 Kurze Beschreibung des Gegenstands der Stichprobenkontrollen inklusive Kontext

Die Einhaltung der Kriterien zur Anspruchsberechtigung betrifft hauptsächlich das Vorliegen einer vollständigen Dokumentation gemäss der Covid-19-Härtefallverordnung. Die Kontrolle wird gemäss Pflichtenheft wie unten abgebildet anhand einer Matrix mit zwei Kästchen (Ja/Nein) dokumentiert.

Eine Reihe der in der folgenden Liste beschriebenen Dokumente kann in Form einer Selbsterklärung des Unternehmens vorliegen. Besagte Dokumente unterliegen daher keiner bestimmten Form. Wichtig bei der folgenden Auflistung ist, dass die inhaltlichen Elemente im Dokument vorhanden sind.

Sonderfall: Unternehmen, die aufgrund von Massnahmen des Bundes oder der Kantone zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie ihren Betrieb zwischen dem 1. November 2020 und dem 30. Juni 2021 während insgesamt mindestens 40 Tagen schliessen mussten, müssen nicht nachweisen, dass ihr Jahresumsatz auf unter 60 % gefallen ist (Punkte 13 und 14).

Was Unternehmen nachweisen müssen (schraffierte Bereiche können selbst deklariert werden, sofern die Gesetzgebung des Kantons nicht strenger ist)	Ja	Nein
1. Handelsregisterauszug (Art. 2 und 8f) mit:		
a. Name des Unternehmens (Art. 18 Abs. 1 Bst. a)		
b. Unternehmens-Identifikationsnummer (UID-Nummer) (Art. 2 und 18 Abs. 1 Bst. a)		
c. Zeitpunkt des Handelsregistereintrags oder, bei fehlendem Handelsregistereintrag, Zeitpunkt der Unternehmensgründung, vor dem 1. Oktober 2020 (Art. 3)		
2. Am Kapital des Unternehmens sind Bund, Kantone oder Gemeinden mit mehr als 12 000 Einwohnern insgesamt nicht zu mehr als 10 Prozent beteiligt (Art. 1 Abs. 2, Bst a).		
3. Jahresrechnungen 2018 und 2019 (Bilanz, Erfolgsrechnung und Anhang) (Art. 3 und 8f) bei einem Umsatz von mindestens 50 000 Franken (Normalfall)		
4. Für ein Unternehmen, das zwischen dem 31. Dezember 2017 und dem 29. Februar 2020 gegründet wurde, muss der durchschnittliche Umsatz, der von der Gründung bis zum 29. Februar 2020 erzielt wurde, berechnet auf 12 Monate, oder der durchschnittliche Umsatz, der von der Gründung bis zum 31. Dezember 2020 erzielt wurde, berechnet auf 12 Monate, 50 000 Franken betragen (Art. 3 Abs. 2, Bst. a).).		
5. Für ein Unternehmen, das zwischen dem 1. März 2020 und dem 30. September 2020 gegründet wurde, muss der durchschnittliche Umsatz, der von der Gründung bis zum 31. Dezember 2020 erzielt wurde, berechnet auf 12 Monate, 50 000 Franken betragen (Art. 3 Abs. 2 Bst. b).		
6. Belege darüber, dass die Lohnkosten des Unternehmens überwiegend in der Schweiz anfallen (Art. 3 Abs. 1, Bst. c).		
7. Belege darüber, dass das Unternehmen die nötigen Massnahmen zum Schutz seiner Liquidität ergriffen hat (Art. 4 Abs. 1 Bst. b).		

Was Unternehmen nachweisen müssen (schraffierte Bereiche können selbst deklariert werden, sofern die Gesetzgebung des Kantons nicht strenger ist)	Ja	Nein
8. Bestätigung des Unternehmens, dass es keinen Anspruch auf branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen des Bundes in den Bereichen Kultur, Sport, öffentlicher Verkehr oder Medien hat (Art. 4 Abs. 1 Bst. c).		
9. Betreibungsregistrauszug (Art. 4 und 8f)		
10. Bestätigung des Unternehmens, dass es sich zum Zeitpunkt des Gesuchs nicht in einem Konkursverfahren oder in Liquidation befindet (Art. 4 Abs. 2 Bst. a und Art. 18 Abs. 1bis).		
11. Belege (z. B. Protokoll der Generalversammlung) darüber, dass das Unternehmen im Geschäftsjahr, in dem die Härtefallmassnahme ausgerichtet wird, sowie für die drei darauffolgenden Jahre oder bis zur Rückzahlung der erhaltenen Hilfen keine Dividenden oder Tantiemen beschliesst oder ausschüttet oder Kapitaleinlagen rückerstattet, und keine Darlehen an seine Eigentümer vergibt (Art. 4, Abs. 1, Bst. b und Art. 6 Bst. a).		
12. Belege darüber, dass das Unternehmen die ihm gewährten Mittel nicht an eine mit ihm direkt oder indirekt verbundene Gruppengesellschaft, die ihren Sitz nicht in der Schweiz hat, überträgt.		
13. Bilanz für das Jahr 2020 (Fall 1) (Art. 5 und 8f), revidierte Jahresrechnungen für ein revisionspflichtiges Unternehmen als Nachweis, dass sein Jahresumsatz 2020 unter 60 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 liegt.		
14. Bilanz für den Zeitraum Januar–Juni 2021 (Fall 2) (Art. 5 und 8f) als Nachweis, dass sein Umsatz unter 60 Prozent des Umsatzes einer späteren Periode von 12 Monaten liegt.		
15. Nachweise dazu, dass aus dem Umsatzrückgang erhebliche ungedeckte Fixkosten resultieren (Art. 5a).		
16. Vollständige Spartenaufteilung, falls ein Antrag nach Artikel 2a gestellt wird (Art. 2a und 8f).		
17. Quartalsabrechnungen der Mehrwertsteuer für die Jahre 2018, 2019, 2020 und 2021 oder, falls keine solchen vorliegen, ein anderer Beleg für den geltend gemachten Umsatzrückgang.		

Auszug aus: Pflichtenheft Mandat SECO_1002, Version 1. Juni 2021, Seiten 9 und 10

Das von der Prüferin daraus entwickelte Prüfprogramm wird im nächsten Kapitel gezeigt.

9 Prüfprogramm

Es wurde für jede Fassung der Covid-19-Härtefallverordnung eine neue Checkliste Basis erstellt – die wesentlichen Veränderungen mit den Änderungen der Covid-19-Härtefallverordnung sind unterhalb der Checkliste dargestellt.

9.1 Checkliste Basis (Muster-Version Fassung Covid-19-Härtefallverordnung 1. April 2021)

Dossier-Informationen	Ist Dossier-Information identisch mit hafrep?
Firmenname	
UID-Nummer gemäss Zefix	
Branchenbezeichnung gemäss hafrep	
Branche gemäss Art. 8b Abs.3	
Fall-Nummer Kanton	
Revisionsstelle gemäss Handelsregister	
Datum des Antrags auf finanzielle Unterstützung	
Datum Gültigkeit anwendbare Covid-19-Härtefallverordnung (Fassung)	
Datum Bewilligung Gesuch	
Vorname / Name Antragsteller	
Position / Funktion	
Umsatz 2020 gem. JR in CHF	
Höhe der Unterstützung in CHF	
Art der Unterstützung	

Referenz / Artikel-Nr.	Frage / Beschreibung	Prüfung	Schlussfolgerung	Kommentare	Abklärung Kantone
Rechtsform und UID-Nummer (Art. 2)					
2 Abs. 1	Das Unternehmen hat die Rechtsform eines Einzelunternehmens, einer Personengesellschaft oder einer juristischen Person mit Sitz in der Schweiz.	Gemäss Handelsregisterauszug			
2 Abs. 3	Ist Antragssteller gem. HR zeichnungsberechtigt?	Gemäss Handelsregisterauszug Check: • Stimmt die Einzel- oder Kollektiv-			

Referenz / Artikel-Nr.	Frage / Beschreibung	Prüfung	Schluss- folgerung	Kommen- tare	Abklärung Kantone
Rechtsform und UID-Nummer (Art. 2)					
		<i>unterschrift laut Handelsre- gister mit der Unterschrift des Gesuch- stellers überein?</i> • <i>War die Unterschrift des Gesuch- stellers zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesu- ches gültig?</i>			
Angaben über Zeitpunkt der Gründung und Umsatz (Art. 3)					
<i>Beachten: Art. 3 Abs. 2 dient als Grundlage für die Bemessung der Umsätze basierend auf den Gründungszeitpunkten der Unternehmen.</i>					
3 Abs. 1a	Eintrag ins Handelsregister erfolgte vor dem 1. Oktober 2020 ?		<i>Datum des HR-Auszugs unter Comments dokumentieren</i>		
3 Abs. 1c	Nachweis vorhanden, dass Lohnkosten überwiegend in der Schweiz angefallen sind?		<i>Gemäss Selbstdeklaration oder AHV-Abrechnung oder anhand der Sozialversicherungsabgaben</i>		
	Sind die Jahresrechnungen 2018–2020 geprüft?		<i>Nachweis Revisionsstellenbericht</i>		
	Keine revidierten Jahresrechnungen: Hat der Kanton geeignete Massnahmen getroffen, um die Korrektheit der Jahresrechnung sicherzustellen (Ja/Nein)?		<i>Nur relevant, wenn kein Revisionsstellenbericht vorliegt -> in diesem Fall Abstimmung MwSt.-Meldung, Nachweis Bankauszüge</i>		
Angaben über Vermögens- und Kapitalsituation (Art. 4)					
4 Abs.2a	Nachweis vorhanden, dass kein Konkurs- oder Liquidationsverfahren zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs eröffnet ist?		<i>Gemäss HR-Auszug</i>		
4 Abs. 1b	Nachweis für Massnahmen zum Schutz der Liquidität und Kapitalbasis?		<i>Gemäss Selbstdeklaration</i>		
4c	Das Unternehmen unterliegt keiner Branche im Bereich Kultur, Sport, öffentlicher Verkehr oder Medien.		<i>Gemäss HR-Auszug</i>		
4 Abs. 2b	Es ist per 15. März 2020 kein Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge hängig.		<i>Gemäss Betreibungsregisterauszug</i>		
Einschränkung der Verwendung (Art. 6)					
<i>Beachten: Das Erfüllen vorbestehender ordentlicher Zins- und Amortisationszahlungspflichten innerhalb der Gruppenstruktur ist davon ausgenommen.</i>					

6 Abs. a1	Bestätigung keine Dividenden/Tantiemen/Rückerstattung Kapitalanlagen im Geschäftsjahr des Erhalts und in den drei darauffolgenden Perioden oder Bestätigung der Rückzahlung der erhaltenen Hilfen?	Gemäss Selbstdeklaration
6 Abs. a2	Bestätigung keine Übertragung an direkt oder indirekt verbundene Gruppengesellschaft ohne Sitz in der Schweiz?	Gemäss Selbstdeklaration

Umsatzrückgang (Art. 5) / Berechnung der nicht rückzahlbaren Beiträge (Art. 8b)		
5b 1	Liegt eine behördliche Anordnung zur Schliessung über mind. 40 Tage seit 1. November 2020 vor?	Falls Frage mit Ja beantwortet wird, Folgefrage mit n/a beantworten
5b 1	Es liegt eine behördliche Anordnung zur Schliessung über mind. 40 Tage vor, womit ein Nachweis über den Umsatzrückgang zu erbringen ist. Umsatzrückgang gem. Berechnung nachvollziehbar.	Verweis auf Berechnung
5a	Nachweis, dass erhebliche ungedeckte Fixkosten resultieren.	Das Unternehmen hat gegenüber dem Kanton bestätigt, dass aus dem Umsatzrückgang erhebliche ungedeckte Fixkosten resultieren.
8b Abs. 1	Berechnung des Unterstützungsbeitrags ist nachvollziehbar und unter den Höchstgrenzen.	Gemäss Berechnung Umsatzrückgang.

Vermeidung Überentschädigung

Wurden die Standardfixkosten gem. Art. 8b Abs. 3 vergütet?	<i>Der pauschale Fixkostenanteil beträgt:</i> <i>a. Für Reisebüros, Grosshandel und Handel mit Motorfahrzeugen: 8 %</i> <i>b. Für den übrigen Detailhandel: 15 %</i> <i>c. Für alle anderen Unternehmen: 25 %</i> <i>-> Vergütung gemäss Verfügung Amt für Wirtschaft</i>
8b 16.4 Falls Standardsätze angewendet wurden, ist die Entschädigung der Fixkosten angemessen (entspricht die Entschädigung den effektiven ungedeckten Fixkosten)?	<i>Die Kantone können tiefere Fixkostenanteile festlegen, wenn sie feststellen, dass mit den pauschalen Fixkostenanteilen nach Absatz 3 eine Überentschädigung entstehen würde.</i>

Sicherstellung korrekter Auszahlungen

Stimmt die Kontobezeichnung des Zahlungsempfängers mit dem Gesuchsteller überein?	<i>Nachweis zu Kontoauszahlung:</i> <i>• Kontobezeichnung</i> <i>• Zahlungsempfänger</i>
Stimmt die Höhe der Zahlung mit dem bewilligten Gesuch überein?	<i>Nachweis gemäss Bankauszug Kanton</i>

Finales Assessment

Wurde die Entscheidungsfindung unter Anwendung der aktuell geltenden Covid-19-Härtefallverordnung vorgenommen?	<i>Überprüfung Tab Change of ordinance, ob Änderung relevant</i>
Zusätzliche Kommentare/Anmerkungen	

9.2 Basis Berechnung

Umsatz		Beispielzahlen
2018		1'000'000.00
2019		1'000'000.00
Durchschnitt		1'000'000.00
Hier allenfalls noch Berechnungsmöglichkeit des Umsatzes nach Art. 3 Abs. 2 einfügen (falls Unternehmen nach dem 31. Dezember 2017 gegründet wurde)		
Massgebliche Voraussetzung ist der Umsatzrückgang um mindestens 60 %		
Umsatz 2020	500'000.00	
Umsatzrückgang in %	50 %	Zur Klarstellung: Jahresumsatz unter 60 % des mehrjährigen Umsatzes; d. h. Umsatzrückgang des Jahresumsatzes 2020 um mehr als 40 %
Umsatzrückgang in CHF	-500'000.00	
Pauschaler Fixkostenanteil		
Reisebüros, Grosshandel, Handel mit Motorfahrzeugen	8 %	
Übriger Detailhandel	15 %	
Andere Unternehmen	25 %	

In den Kapiteln 9.2 bis 9.6 werden die Anpassungen an die Checkliste in Kapitel 9 sowie gegebenenfalls die Anpassungen an die Berechnungsgrundlage (Kapitel 9.1) aufgelistet. Die Checkliste setzte sich entsprechend aus dem Basismodul (Kapitel 9 und 9.1) sowie den Änderungen (gemäss der entsprechenden Fassung der Covid-19-Härtefallverordnung) wie unten beschrieben zusammen – basierend auf dem Datum der Zusicherung gemäss hafrep.

9.3 Veränderung 1. Dezember 2020

Höchstgrenzen	Beispielzahlen	Check
Darlehen, Bürgschaften oder Garantien belaufen sich auf höchstens 25 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und auf höchstens 10 Mio. CHF pro Unternehmen. Ihre Laufzeit ist auf höchstens zehn Jahre befristet.	250'000	OK
Die nicht rückzahlbaren Beiträge belaufen sich auf höchstens 10 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und auf höchstens 500'000 CHF pro Unternehmen. Die Beiträge können gestaffelt beschlossen und ausgerichtet werden.	100'000	OK
Bezieht ein Unternehmen Hilfen sowohl nach Absatz 1 als auch nach Absatz 2, so dürfen diese gesamthaft 25 % des	250'000	OK

durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und 10 Mio. CHF pro Unternehmen nicht überschreiten.

9.4 Veränderung 19. Dezember 2020

Höchstgrenzen

Darlehen, Bürgschaften oder Garantien belaufen sich auf höchstens 25 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und auf höchstens 10 Mio. CHF pro Unternehmen. Ihre Laufzeit ist auf höchstens zehn Jahre befristet.

Die nicht rückzahlbaren Beiträge belaufen sich auf höchstens 10 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und auf höchstens 500'000 CHF pro Unternehmen. Die Beiträge können gestaffelt beschlossen und ausgerichtet werden.

Bezieht ein Unternehmen Hilfen sowohl nach Absatz 1 als auch nach Absatz 2, so dürfen diese gesamthaft 25 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und 10 Mio. CHF pro Unternehmen nicht überschreiten.

9.5 Veränderung 14. Januar 2021

Höchstgrenzen

Darlehen, Bürgschaften oder Garantien belaufen sich auf höchstens 25 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und auf höchstens 10 Mio. CHF pro Unternehmen. Ihre Laufzeit ist auf höchstens zehn Jahre befristet.

Die nicht rückzahlbaren Beiträge belaufen sich auf höchstens 20 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und auf **höchstens 750'000 CHF** pro Unternehmen. Die Beiträge können gestaffelt beschlossen und ausgerichtet werden. Beitrag kann auf max. 1.5 Mio. CHF erhöht werden, wenn im Umfang des zusätzlichen Beitrags zusätzliches (neues) EK eingebracht wird oder auf Forderungen verzichtet wird.

Bezieht ein Unternehmen Hilfen sowohl nach Absatz 1 als auch nach Absatz 2, so dürfen diese gesamthaft 25 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und 10 Mio. CHF pro Unternehmen nicht überschreiten.

9.6 Veränderung 1. April 2021

Höchstgrenze

Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. CHF belaufen sich die nicht rückzahlbaren Beiträge auf höchstens 20 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 und auf **höchstens 5 Mio. CHF** pro Unternehmen. Die Beiträge können gestaffelt beschlossen und ausgerichtet werden.

Für Unternehmen nach Absatz 1 belaufen sich die nicht rückzahlbaren Beiträge auf höchstens 30 % des Jahresumsatzes und auf höchstens 10 Mio. CHF, wenn:

- a. Der Umsatz des Unternehmens im Vergleich zum durchschnittlichen Jahresumsatz der Jahre 2018 und 2019 um mehr als 70 % zurückgegangen ist oder

Für Unternehmen nach Absatz 1 belaufen sich die nicht rückzahlbaren Beiträge auf höchstens 30 % des Jahresumsatzes und auf höchstens 10 Mio. CHF, wenn:

- b. Seit dem 1. März 2020 neues liquiditätswirksames Eigenkapital im Umfang von mindestens 40 % des 5 Mio. CHF übersteigenden Beitrags in Form von Bareinlagen in das Unternehmen eingebracht wird.

Für Darlehen, Bürgschaften und Garantien beträgt der Betrag max. 25 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und höchstens 10 Mio. CHF. Die Laufzeit ist auf zehn Jahre befristet.

Bezieht ein Unternehmen Darlehen, Garantien und Bürgschaften und nicht rückzahlbare Beiträge, so dürfen diese gesamthaft 25 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 (30 % bei Umsatzrückgang um mehr als 70 % oder Einbringen von Eigenkapital) und 15 Mio. CHF pro Unternehmen nicht überschreiten.

9.7 Veränderung 19. Juni 2021

Höchstgrenzen

Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. CHF belaufen sich die nicht rückzahlbaren Beiträge auf höchstens 20 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 und auf höchstens 5 Mio. CHF pro Unternehmen. Die Beiträge können gestaffelt beschlossen und ausgerichtet werden.

Für Unternehmen nach Absatz 1 belaufen sich die nicht rückzahlbaren Beiträge auf höchstens 30 % des Jahresumsatzes und auf **höchstens 10 Mio. CHF**, wenn:

- a. Der Umsatz des Unternehmens im Vergleich zum durchschnittlichen Jahresumsatz der Jahre 2018 und 2019 um mehr als 70 % zurückgegangen ist oder

Für Unternehmen nach Absatz 1 belaufen sich die nicht rückzahlbaren Beiträge auf höchstens 30 % des Jahresumsatzes und auf höchstens 10 Mio. CHF, wenn:

- b. Seit dem 1. März 2020 neues liquiditätswirksames Eigenkapital im Umfang von mindestens 40 % des 5 Mio. CHF übersteigenden Beitrags in Form von Bareinlagen in das Unternehmen eingebracht wird.

Für Darlehen, Bürgschaften und Garantien beträgt der Betrag max. 25 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 und höchstens 10 Mio. CHF. Die Laufzeit ist auf zehn Jahre befristet.

Bezieht ein Unternehmen Darlehen, Garantien und Bürgschaften und nicht rückzahlbare Beiträge, so dürfen diese gesamthaft 25 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018 und 2019 (30 % bei Umsatzrückgang um mehr als 70 % oder Einbringen von Eigenkapital) und 15 Mio. CHF pro Unternehmen nicht überschreiten.

10 Ergebnisse

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der bewilligten und der abgelehnten Gesuche dargestellt, wobei die Reihenfolge durch den Schweregrad der Feststellungen definiert wird, beginnend mit dem gravierendsten Problem. Dabei wird zwischen Mängeln und Unregelmässigkeiten in den Administrationen der Kantone unterschieden.

Beispiele für Mängel (gemäss Pflichtenheft):

- Wenig schwerwiegender Fehler, der nur geringfügige Beträge betrifft
- Betrag der Hilfen systematisch aufgerundet, nicht gravierend, minimale Fehler in den Beträgen
- Schwächen, die keine eigentlichen Verstösse bilden, aber zu erhöhten Risiken bzw. zu erhöhten Risiken von Verstössen führen
- Anzeichen, die darauf hindeuten, dass die Gesetzesvorschriften bald verletzt werden, wenn die Situation sich nicht ändert

Beispiele von Unregelmässigkeiten (gemäss Pflichtenheft):

- Vorsätzlicher Verstoss gegen Gesetz und Verordnung (Betrug): überhöhte Rechnungen, Nichteinhaltung von Verordnungskriterien etc.
- Verletzung von Gesetz und Verordnung durch Fahrlässigkeit (Irrtum): Rechenfehler, Fehler in der Dokumentation, Irrtum durch Betrug des Unternehmens (Bilanzfälschung, Fälschung von Wertpapieren)
- Fehler, der nicht schwerwiegend ist, aber systematisch wiederholt wird und zu einer Verletzung führt

10.1 Feststellungen bewilligte Gesuche

Im Folgenden werden die festgestellten Sachverhalte erläutert und den obigen Kategorien (Mangel/Unregelmässigkeit) zugewiesen. Die Auflistung beginnt dabei mit der gravierendsten Feststellung, wobei grundsätzlich festgehalten werden kann, dass eine Unregelmässigkeit als gravierender zu klassifizieren ist als ein Mangel.

Im Zuge der Prüfung von 171 Dossiers (entspricht 11 % aller bewilligten Dossiers per 17. August 2021) wurden insgesamt 85 Feststellungen bei 77 unterschiedlichen Dossiers gemacht. Zusätzlich wurden zwei allgemeine Feststellungen gemacht, welche sich nicht auf individuelle Dossiers beziehen.

Die Empfehlungen werden ausführlich in Kapitel 11 erläutert.

10.1.1.1 Zugesicherter Betrag zu hoch

Beschreibung	Die Prüferin hat im Rahmen der Prüfung der Gesuche die Berechnungen und Bemessungsgrundlagen der bewilligten Beträge nachvollzogen. Dabei sind drei Fälle zum Vorschein gekommen, in denen aufgrund fehlerhafter Vorgehensweisen seitens der Kantone ein zu hoher Betrag zugesichert worden war. In zwei Fällen wurde dieser Betrag an den Gesuchstellenden ausbezahlt und in einem Fall wurde die Auszahlung sistiert. Die Prüferin sieht darin ein erhöhtes Risiko, dass darauf basierend eine zu hohe Rechnung vom Kanton an den Bund gestellt werden könnte.
Anzahl betroffene Gesuche / betroffene Kantone	3 / 3
Klassierung	Unregelmässigkeit
Begründung	Verletzung von Gesetz und Verordnung
Empfehlung	Erstellung eines Muster-Kontrollkonzeptes sowie einer Muster-Arbeitsanleitung der relevanten Messgrössen und Berechnungen

10.1.1.2 Berechnung des Umsatzrückgangs, der Fixkosten oder des Auszahlungsbetrags ist nicht für Dritte nachvollziehbar

Beschreibung	Die Prüferin hat bei mehreren Gesuchen festgestellt, dass keine für Dritte nachvollziehbare Berechnungsgrundlagen für die Berechnung des Umsatzrückgangs, der Fixkosten oder des Auszahlungsbetrags vorlagen. Für die effiziente Überprüfung eines Antrags erachten wir eine Dokumentation der Berechnung, welche ohne zusätzliche mündliche Erklärung des Erstellenden nachvollzogen werden kann, als wichtigen Bestandteil eines Dossiers. Beispiel erheblich ungedeckte Fixkosten: Die Unternehmen haben gegenüber den Kantonen bestätigt, dass aus dem Umsatzrückgang erhebliche ungedeckte Fixkosten resultierten. Die Informationen zu den ungedeckten Fixkosten werden gemäss Selbstdeklaration der Unternehmen auf dem Gesuch bestätigt – eine Überprüfung, ob effektiv erhebliche ungedeckte Fixkosten vorliegen, ist gemäss Erläuterung zur Härtefallverordnung allerdings keine Anforderung, welche durch die Kantone zu prüfen ist. Entsprechend gab es Fälle, bei welchen mittels pauschalen Beträgen die ungedeckten Fixkosten ermittelt wurden. Beispiel Umsatzrückgang/Auszahlungsbetrag: Beträge nicht nachvollziehbar, da Berechnung ohne hinterlegte Formeln bzw. Nachweis einer Herleitung des Ergebnisses zur Verfügung gestellt wurde. Hierbei sieht die Prüferin ein erhöhtes Risiko für eine fehlerhafte Auszahlung (in der Höhe des Betrages).
Anzahl betroffene Gesuche / betroffene Kantone	30 / 8
Klassierung	Mangel
Begründung	Fehlende Möglichkeit für die Prüferin, die gemachten Berechnungen vollständig nachzuvollziehen
Empfehlung	Erstellung eines Muster-Kontrollkonzeptes sowie einer Muster-Arbeitsanleitung der relevanten Messgrössen und Berechnungen

10.1.1.3 Auszahlungsbeleg an Unternehmung fehlt

Beschreibung	Die Prüferin hat keinen ausreichenden Nachweis erhalten, dass die Auszahlung an die Unternehmung erfolgt ist. Die Prüferin hat im Rahmen des Auftrages von den Kantonen zu den jeweiligen Dossiers einen Nachweis zur Belegung einer korrekten Auszahlung (sowohl in der Höhe als auch betreffend Gegenpartei) verlangt. In vielen Fällen hat die Prüferin dabei lediglich einen Auszug aus dem System (Buchhaltung) erhalten. In manchen Fällen wurde an das zuständige Finanzdepartment verwiesen und es war in der Zeit dieses Auftrages dann nicht möglich, den entsprechenden Drittnachweis (Bankauszug) zu erlangen. Hier sieht die Prüferin ein erhöhtes Risiko für eine fehlerhafte Auszahlung. Eine Auszahlung hat an den Gesuchstellenden zu erfolgen und ein externer Beleg zur Überprüfung dieser Informationen wird seitens der Prüferin als angemessen angesehen, um ein allfälliges Missbrauchsrisiko auszuschliessen.
Anzahl betroffene Gesuche / betroffene Kantone	7 / 3
Klassierung	Mangel
Begründung	Hohes Risiko für irrtümliche Auszahlung
Empfehlung	Erstellung eines Muster-Kontrollkonzeptes

10.1.1.4 Keine formelle Überprüfung, dass Lohnkosten in der Schweiz angefallen sind

Beschreibung	Die Prüferin hat keinen ausreichenden Nachweis erhalten, dass eine formelle Abklärung stattgefunden hat, ob die Lohnkosten überwiegend in der Schweiz angefallen sind. Im Rahmen der Selbstdeklaration (oder in anderer Weise) musste von den Gesuchstellenden die Frage beantwortet werden, ob die Lohnkosten zu einem überwiegenden Teil in der Schweiz angefallen sind. Die Prüferin hat in vielen Fällen keinen ausreichenden Nachweis (z. B. Pensionskassen-Abrechnung) erhalten. Da dieser Punkt für eine Anspruchsberechtigung als fundamental angesehen wird, hätte die Prüferin erwartet, dass entsprechend formelle und schriftliche Abklärungen seitens der Kantone gemacht werden.
Anzahl betroffene Gesuche / betroffene Kantone	Allgemeine Feststellung ohne Bezug auf einzelne Dossiers
Klassierung	Mangel
Begründung	Hohes Risiko für irrtümliche Auszahlung
Empfehlung	Einheitliche Definition für Anforderungen an Belegnachweise

10.1.1.5 Informationen in den Gesuchen – ungenügende Nachweise, dass Zahlen und Angaben angemessen auf Richtigkeit überprüft wurden*

Beschreibung	Die Prüferin hat festgestellt, dass sich die Kantone im Rahmen der Gesuchsbearbeitung auf die erhaltenen Informationen von den Unternehmen abgestützt haben, ohne diese angemessen auf Richtigkeit zu überprüfen. Auch wenn im Rahmen einer Selbstdeklaration ein Unternehmen bestätigt, dass die Informationen vollständig, richtig und wahrheitsgetreu angegeben wurden, erachtet die Prüferin die dadurch erlangte Sicherheit der Kantone nicht als ausreichendes Mittel im Rahmen einer geeigneten Missbrauchsbekämpfung (gemäss Artikel 11 der Härtefallverordnung). Als weiteres Beispiel können hier die Nachweise der Umsätze (sofern kein Revisionsstellenbericht vorlag) oder wenn als Bemessungsgrundlage nicht das Kalenderjahr 2020, sondern eine Periode inklusive eines Teils des Jahres 2021 verwendet wurde, genannt werden. In diesen Fällen haben wir – in diversen Dossiers – keine ausreichenden Nachweise erhalten, dass diese Informationen auf Richtigkeit überprüft wurden. Damit verbleibt ein Restrisiko, dass es zu einer überhöhten Berechnung und damit zu einer falschen Auszahlung an ein Unternehmen kommt.
Anzahl betroffene Gesuche / betroffene Kantone	Allgemeine Feststellung ohne Bezug auf einzelne Dossiers
Klassierung	Mangel
Begründung	Hohes Risiko für Auszahlung aufgrund (bewusster) Fehldarstellung in den Jahresrechnungen
Empfehlung	Erstellung eines Muster-Kontrollkonzeptes sowie Möglicher Fokus für zukünftige Aufträge

10.1.1.6 Keine Überprüfung der Antragssteller (sofern nicht im Handelsregister eingetragen)

Beschreibung	Die Prüferin hat im Rahmen der Gesuchsprüfungen festgestellt, dass Gesuche von Personen unterzeichnet wurden, welche zum Zeitpunkt der Unterzeichnung nicht im Handelsregister eingetragen waren. Der Prüferin konnten keine schriftlichen Belege vorgelegt werden, dass eine angemessene Überprüfung dieser Personen hinsichtlich der Berechtigung, das Gesuch zu stellen, gemacht wurde. Im Rahmen der Gesuchsprüfung hätte die Prüferin erwartet, dass ein ausreichender Nachweis für diesen Sachverhalt vorgelegt werden kann, um auszuschliessen, dass durch Unbefugte eingereichte Gesuche bearbeitet werden (Prokuristen sind nicht im Handelsregister eingetragen, aber zeichnungsberechtigt).
Anzahl betroffene Gesuche / betroffene Kantone	10 / 6
Klassierung	Mangel
Begründung	Es sollte eine Prüfung stattfinden, ob die Gesuchsteller (zum Zeitpunkt der Gesuchstellung) entsprechend berechtigt waren.
Empfehlung	Einheitliche Definition für Anforderungen an Belegnachweise

10.1.1.7 Gesuchsablehnung aufgrund unzureichender Angaben im Dossier – nachträgliche Genehmigung nicht oder nur teilweise dokumentiert

Beschreibung	Die Prüferin hat im Rahmen der Gesuchsprüfungen festgestellt, dass Gesuche in einem ersten Ablauf abgelehnt wurden und nach einer Überarbeitung der Gesuche diese dann bewilligt wurden. Diese Prozessschritte waren nicht für Dritte nachvollziehbar dokumentiert.
Anzahl betroffene Gesuche / betroffene Kantone	1 / 1
Klassierung	Mangel
Begründung	Fehlende Möglichkeit für die Prüferin, die gemachten Überlegungen nachzuvollziehen
Empfehlung	Einheitliche Definition für Anforderungen an Belegnachweise

10.1.1.8 Berechnungsgrundlage Anzahl Tage für Schliessung des Unternehmens

Beschreibung	Die Prüferin hat bei der Durchsicht der Dossiers festgestellt, dass keine Nachweise zur Anzahl Tage bei behördlich angeordneten Schliessungen vorlagen. Die Bestätigung der Gesuchsteller, ob das Unternehmen durch eine Teil- oder Komplettschliessung betroffen war, ist zwar gemäss Selbstdeklaration ersichtlich, jedoch ist diese Information nicht in allen Fällen vom Kanton für die Prüferin nachweisbar.
Anzahl betroffene Gesuche / betroffene Kantone	2 / 1
Klassierung	Mangel
Begründung	Fehlende Möglichkeit für die Prüferin, die gemachten Berechnungen nachzuvollziehen
Empfehlung	Erstellung eines Muster-Kontrollkonzeptes

10.1.1.9 Abweichungen hafrep-Einträge zu bewilligten Gesuchen

Beschreibung	Die Prüferin hat während der Durchsicht der erhaltenen Unterlagen festgestellt, dass gewisse Daten im hafrep (z. B. Auszahlungsbetrag) nicht mit dem bewilligten Gesuch gemäss Verfügung übereinstimmen.
Anzahl betroffene Gesuche / betroffene Kantone	7 / 3
Klassierung	Mangel
Begründung	Es sollte eine Prüfung stattfinden, ob die gesprochenen Verfügungen mit den Einträgen gemäss hafrep übereinstimmen.
Empfehlung	Erstellung eines Muster-Kontrollkonzeptes

10.1.1.10 Rundungsdifferenzen bei Auszahlungen

Beschreibung	Die Prüferin hat beim Nachvollzug der Berechnung festgestellt, dass ausbezahlte Beträge aufgerundet wurden.
Anzahl betroffene Gesuche / betroffene Kantone	2 / 1
Klassierung	Mangel
Begründung	Keine materielle Falschzahlung
Empfehlung	Keine

10.1.1.11 Dossier unvollständig erhalten

Beschreibung	Die Prüferin hat im Rahmen der Gesuchsprüfungen festgestellt, dass die von den Kantonen einzureichenden Unterlagen unvollständig eingereicht wurden. Dies galt als Basis für die Feststellung. Nach Rücksprache mit den Kantonen konnten innerhalb der verfügbaren Zeit die fehlenden Dokumente nicht nachgeliefert werden. Die Prüferin war im Rahmen der Mandatierung nicht in der Lage, die entsprechenden Gesuche abschliessend zu beurteilen – die Beurteilung dieser zusätzlichen Dokumente könnte dazu führen, dass gewisse Feststellungen gelöst würden.
Anzahl betroffene Gesuche / betroffene Kantone	22 / 3
Klassierung	Mangel
Begründung	Risiko zur fälschlichen Beurteilung eines Gesuches
Empfehlung	Erstellung eines Muster-Kontrollkonzeptes

10.1.1.12 Dossierprüfung seitens des Kantons nicht vollständig abgeschlossen

Beschreibung	Eine abschliessende Analyse seitens der Prüferin ist nicht möglich.
Klassierung	n/a
Anzahl betroffene Gesuche / betroffene Kantone	1 / 1
Begründung	Eine abschliessende Analyse seitens der Prüferin ist nicht möglich.
Empfehlung	Erstellung eines Muster-Kontrollkonzeptes sowie einer Muster-Arbeitsanleitung der relevanten Messgrössen und Berechnungen

10.2 Feststellungen abgelehnte Gesuche

Im Folgenden werden die festgestellten Sachverhalte der abgelehnten Gesuche erläutert und den obigen Kategorien (Mangel/Unregelmässigkeit) zugewiesen. Die Auflistung beginnt dabei mit der gravierendsten Feststellung, wobei grundsätzlich festgehalten werden kann, dass eine Unregelmässigkeit als gravierender zu klassifizieren ist als ein Mangel.

Wir haben 48 Dossiers (23 % der gemeldeten abgelehnten Dossiers) überprüft und dabei bei zwei Dossiers je eine Feststellung gemacht. Die Aussage in Bezug auf die Grundgesamtheit ist aufgrund der unterschiedlichen Erfassung der Kantone von abgelehnten Dossiers sowie der erneuten Überprüfung von abgelehnten Dossiers in einem Kanton nicht verlässlich möglich.

Die Empfehlungen werden ausführlich in Kapitel 11 erläutert.

10.2.1.1 Berechnung des Umsatzrückgangs, der Fixkosten oder des Auszahlungsbetrags ist nicht für Dritte nachvollziehbar

Beschreibung	Die Prüferin hat bei mehreren Gesuchen festgestellt, dass keine für Dritte nachvollziehbare Berechnungsgrundlage für die Berechnung des Umsatzrückgangs, der Fixkosten oder des Auszahlungsbetrages vorlag. Für die effiziente Überprüfung eines Antrags erachten wir eine Dokumentation der Berechnung, welche ohne zusätzliche mündliche Erklärung des Erstellenden nachvollzogen werden kann, als wichtigen Bestandteil eines Dossiers. Beispiel erheblich ungedeckte Fixkosten: Die Unternehmen haben gegenüber den Kantonen bestätigt, dass aus dem Umsatzrückgang erhebliche ungedeckte Fixkosten resultierten. Die Information zu den ungedeckten Fixkosten werden gemäss Selbstdeklaration der Unternehmen auf dem Gesuch bestätigt – eine Überprüfung, ob effektiv erhebliche ungedeckte Fixkosten vorliegen, ist gemäss Erläuterung zur Covid-19-Härtefallverordnung allerdings keine Anforderung, welche durch die Kantone zu prüfen ist. Entsprechend gab es Fälle, bei welchen mittels pauschalen Beträgen die ungedeckten Fixkosten ermittelt wurden. Beispiel Umsatzrückgang/Auszahlungsbetrag: Beträge nicht nachvollziehbar, da Berechnung ohne hinterlegte Formeln bzw. Nachweis einer Herleitung des Ergebnisses zur Verfügung gestellt wurde.
Anzahl betroffene Gesuche / betroffene Kantone	2 / 2
Klassierung	Mangel
Begründung	Fehlende Möglichkeit für die Prüferin, die gemachten Berechnungen vollständig nachzuvollziehen
Empfehlung	Erstellung eines Muster-Kontrollkonzeptes sowie einer Muster-Arbeitsanleitung der relevanten Messgrössen und Berechnungen

10.3 Beantwortung der Kontrollfragen aufgrund faktenbasierter Argumente

Die Stichprobenkontrollen verfolgen die folgenden Zwecke:

- Sicherstellen, dass die Zahlungen der Kantone in Übereinstimmung mit der Covid-19-Härtefallverordnung gewährt wurden und somit, dass die Kantone und der Bund die öffentlichen Mittel ordnungsgemäss verwenden.
- Mögliche Mängel in der Aufgabenerfüllung der Kantone aufdecken, z. B. Betrug oder Fehler. Die gegenseitige Hilfe soll zudem den Zusammenhalt der Schweiz festigen und das Ansehen des Staates bei der Bevölkerung vor dem Hintergrund der Krise bewahren.
- Dem Bund und den Kantonen Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung und zur Korrektur allfälliger Fehler unterbreiten, in Vorbereitung auf das Mandat, welches der Bund zwischen dem dritten Quartal 2021 (oder Anfang 2022) und 2026 ausüben wird.

Die obigen Ziele wurden mit dem in diesem Hauptbericht dargelegten Prüfansatz vollumfänglich adressiert. Die daraus resultierenden Feststellungen und Empfehlungen werden schriftlich in diesem Hauptbericht dargelegt und der Auftraggeberin präsentiert.

Das von der Prüferin ausgearbeitete Prüfprogramm adressiert das Risiko einer nicht ordnungsgemässen Verwendung öffentlicher Mittel angemessen, indem das Risiko einer (irrtümlichen) Falschzahlung adressiert wird. So wurden im Rahmen der Prüfung der Dossiers beispielsweise die Berechnungen nachvollzogen und es wurde eine Prüfung der Auszahlungsnachweise (an die Unternehmungen) vorgenommen.

10.4 Zusammenfassung der Feststellungen

Die Überprüfung der Dossiers ergab insgesamt 79 Feststellungen, welche sich wie folgt aufteilen:

Art des Dossiers	Geprüfte Dossiers	Dossiers mit Feststellungen
Bewilligte Dossier	171	77
Abgelehnte Dossier	48	2
Total	219	79

Die Feststellungen und Ergebnisse daraus lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Zugesicherter Betrag zu hoch** – Bei drei bewilligten Dossiers wurde festgestellt, dass der zugesicherte Betrag in falscher Höhe berechnet wurde. In zwei Fällen wurde dieser Betrag an den Gesuchstellenden ausbezahlt und in einem Fall wurde die Auszahlung sistiert. Es handelt sich hierbei um Einzelfälle bei je einem Kanton, womit es keine Gründe für eine systematische Kontrollschwäche gibt.
- **Nachvollziehbarkeit der Dokumentation** – Die weiteren 74 Feststellungen bei den bewilligten Dossiers sowie 2 Feststellungen bei den abgelehnten Dossiers beziehen sich hauptsächlich auf die Nachvollziehbarkeit der Dokumentation, haben aber keinen direkten Verstoss gegen die Covid-19-Härtefallverordnung hervorgebracht. Allerdings ist das Risiko eines nicht entdeckten Verstosses gegen die Covid-19-Härtefallverordnung bei einer reduzierten Nachvollziehbarkeit der Dokumentation höher. In diesem Bereich sieht die Prüferin für zusätzliche Aufgaben ein Verbesserungspotenzial, welches in den Empfehlungen dargelegt wird.
- **Abgelehnte Dossiers gerechtfertigt** – Die Prüferin hat zudem keine Hinweise erhalten, dass ein Dossier unrechtmässig von einem Kanton abgelehnt wurde.

Unter Berücksichtigung der speziellen Umstände, dass die Covid-19-Härtefallverordnung mehrfach angepasst wurde und die Kantone die Prozesse für die Beurteilung und Kontrolle der Härtefallgesuche innert kurzer Zeit adaptieren mussten, ist die Prüferin der Meinung, dass die Qualität der geprüften Dossiers von Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. CHF sowie die dazugehörigen Kontrollen grundsätzlich angemessen sind.

11 Empfehlungen

Die Ergebnisse der Stichprobenkontrollen haben gezeigt, dass in allen Kantonen Massnahmen und Prozesse zur Sicherstellung der korrekten Umsetzung der Covid-19-Härtefallverordnung vorhanden sind. Die Ausführungen der Kantone unterscheiden sich aufgrund individuell gewählter Umsetzungsmöglichkeiten. Basierend auf den erhaltenen Unterlagen, den gemachten Feststellungen und den geführten Gesprächen mit den Kantonen gibt die Prüferin vier Empfehlungen an die Auftraggeberin ab. Die nun folgenden Empfehlungen sollen die Kantone im Rahmen der entsprechenden kantonalen Regulierungen bei der Umsetzung ihrer zukünftigen Aufgaben (zum Beispiel bei der Bewirtschaftung von Darlehen, Bürgschaften und Garantien oder bei der Gewinnbeteiligung gemäss Art. 8e Covid-19-Härtefallverordnung) unterstützen und als Hilfestellung dienen, so dass sie ihre Prozesse effizienter und sicherer gestalten können.

- **Erstellung eines Muster-Kontrollkonzeptes**

Die Prüferin empfiehlt der Auftraggeberin, ein Muster-Kontrollkonzept zum Beurteilungsprozess und deren Überprüfung für die Aufgaben der Covid-19-Härtefallverordnung zu erstellen.

Ein Muster-Kontrollkonzept erhöht die Qualität zwischen den Kantonen bzw. hat den Vorteil, dass eine Prüfung der Qualität standardisiert vorgenommen werden kann. Das Mandat Seco_1002 hat eine äusserst hohe Komplexität. Neben der Tatsache, dass 26 Kantone – in drei Landessprachen – involviert sind, hat auch die Covid-19-Härtefallverordnung insgesamt vier Anpassungen erhalten. Besonders komplex ist dabei die Verordnungsanpassung vom 1. April 2021 zu betrachten – seit diesem Datum gibt es formelle Regulierungen für Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 5 Mio. CHF. Vor besagtem Datum gab es keine Unterscheidung von grossen und kleinen Unternehmen.

- **Einheitliche Definition für Anforderungen an Belegnachweise**

Die Prüferin empfiehlt der Auftraggeberin, eindeutige und klar nachvollziehbare Hilfestellungen zu definieren, in welcher Form die Belegnachweise seitens der Kantone erfolgen können. Dadurch vereinfacht sich der Prozess der Informationsbeschaffung und die Sicherheit bei den Kantonen hinsichtlich Missbrauchsbekämpfung wird verbessert.

Ein Beleg ist ein Informationsträger in schriftlicher Form, welcher Daten des spezifischen Geschäftsvorfalles enthält und als Grundlage für weitere Entscheidungen dient. Belege können intern von einem Unternehmen (welches ein Härtefallgesuch stellt) angefertigt werden oder es können auch externe Belege sein. In Bezug auf die Missbrauchsbekämpfung (gemäss Art. 11 der Covid-19-Härtefallverordnung) empfehlen wir als Hilfestellung, zu definieren, an welchen Stellen im Gesuchsprüfungsprozess sich die Kantone auf interne Belege des Gesuchstellenden (z. B. ungeprüfte Jahresrechnungen, nicht belegte Angaben in den Selbstdeklarationen) verlassen können und an welchen Stellen das Abstützen auf einen externen Beleg empfohlen wird. Externe Belege können Bankbelege sein, welche die Auszahlung an eine Gegenpartei zeigen oder es können auch Informationen von anderen Behörden eingeholt werden, um Informationen zu prüfen (z. B. Angaben von der Mehrwertsteuerbehörde, um die Umsätze zu verifizieren).

- **Muster-Arbeitsanleitung der relevanten Messgrössen und Berechnungen**

Die Prüferin empfiehlt der Auftraggeberin die Erstellung einer eindeutigen und klar nachvollziehbaren Muster-Arbeitsanleitung zu den relevanten Messgrössen und den zugrundeliegenden Berechnungen. Diese Muster-Arbeitsanleitung würde als Hilfestellung bei der Harmonisierung der Richtigkeit und Korrektheit der Berechnungen über alle Kantone hinwegdienen.

Anders als im Bereich der Mehrwertsteuer gibt es für die Covid-19-Härtefallverordnung keine formelle Definition des Umsatzes. Daneben lässt auch die Berechnung der Fixkosten einen Ermessensspielraum zu. Da es für die Bemessung der Fixkosten verschiedene Ansätze gibt (Pauschalsatzmethode vs. effektive Fixkosten), wird ebenfalls empfohlen, beide Methoden – durch den Kanton – vollständig dokumentiert vorliegen zu haben, um eine mögliche fehlerhafte Anwendung der Fixkostenberechnung zu verhindern.

- **Möglicher Fokus für zukünftige Aufträge**

Das Ziel dieses Auftrags war gemäss Kapitel 6 (Zweck und Ziel der Stichprobenkontrollen) nicht die Aufdeckung von missbräuchlichen Gesuchen oder falschen Angaben von Unternehmen. Der Fokus lag auf der Überprüfung, ob die von den Kantonen erhaltenen Unterlagen korrekt verarbeitet wurden. Die Feststellungen haben gezeigt, dass die Prozesse bei den Kantonen grundsätzlich, teilweise mit Verbesserungspotenzial, angemessen sind. Ein Prozess zur Erkennung von falschen Angaben der Unternehmen wurde jedoch nur bei wenigen Gesuchen umgesetzt. Die Prüferin empfiehlt daher, den Fokus für zukünftige Aufträge auf die Aufdeckung missbräuchlicher Gesuche zu legen.