Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Der Bundesrat**

Bern, 22. Dezember 2023

# Covid-19-Härtefallhilfen

## Bericht des Bundesrates

SECO-D-7BB13401/101

## Inhaltsverzeichnis


**1 Zusammenfassung ... 5**

**2 Einleitung: Grundlage und Gegenstand des Berichts ... 7**

**3 Hintergrund und Kontext ... 7**

3.1 Einbettung der Härtefallmassnahmen in das Instrumentarium zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor der Pandemie ... 7

3.2 Erarbeitung von Kriseninstrumenten ... 15

3.3 Entwicklung der Schweizer Wirtschaft während der Pandemie ... 16

**4 Das Instrument der Härtefallhilfen ... 17**

4.1 Beschreibung der Härtefallhilfen ... 17

4.2 Von den Härtefallhilfen betroffene Akteure ... 23

4.3 Erarbeitung und Entwicklung der rechtlichen Grundlagen ... 24

4.4 Kommunikation ... 26

**5 Finanzen und Statistiken ... 26**

5.1 Finanzen ... 26

5.2 Statistiken ... 28

**6 Missbrauchsbekämpfung, Instrumente und Kontrollen ... 33**

6.1 Aufsicht und Missbrauchsbekämpfung ... 33

6.2 Vertrag ... 34

6.3 Prüfung der Missbrauchsdispositive ... 34

6.4 hafrep-Tool ... 35

6.5 Rechnungsstellung und -prüfung ... 35

6.6 Datenanalysen EFK ... 36

6.7 Stichprobenkontrollen ... 37

6.8 Mitteilung von Prüfergebnissen und Korrekturmassnahmen ... 40

**7 Missbräuche, Verstösse und Klärungsbedarf ... 41**

**8 Rechtliche Fragestellungen ... 42**

**9 Evaluationen ... 43**

9.1 Evaluationsverfahren ... 43

9.2 Evaluation der Konzeption (durch die Eidgenössische Finanzkontrolle) ... 43

9.3 Evaluation des Vollzugs (durch das Mandat an Interface / Ecoplan) ... 51

9.4 Evaluation der Wirkungen (durch die Eidgenössische Finanzkontrolle) ... 60

**10 Synthese ... 64**

**11 Lehren aus Sicht des Bundesrats ... 65**

**12 Bibliographie ... 67**

**13 Anhänge ... 70**

13.1 Bericht der EFK ... 70

13.2 Bericht Interface / Ecoplan ... 70

## Abbildungsliste


Abbildung 1: Einbettung der Covid-19-Härtefallverordnungen in das Instrumentarium zur Unterstützung der Wirtschaft ....9
Abbildung 2: CORONAVIRUS: Unterstützung für die Wirtschaft – Massnahmen und Beiträge (Situation per 17.9.2021) .... 10
Abbildung 3: Schweizerisches BIP seit 1970 und schweizerisches BIP im Quartalsverlauf .... 16
Abbildung 4: Programme für Härtefälle bei Umsatzrückgang bis Ende 2021 (Anspruchsvoraussetzungen, Bemessung und Bedingungen) .... 20
Abbildung 5: Unterstützungsgesuche für ungedeckte Kosten zwischen Januar und Juni 2022 (Anspruchsvoraussetzungen, Bemessung und Bedingungen) .... 22
Abbildung 6: Weiterentwicklung der HFMV .... 25
Abbildung 7: Betrag der ausbezahlten A-fonds-perdu-Beiträge nach Kanton (Stand 30.6.2023) ... 28
Abbildung 8: Betrag der gesprochenen Darlehen, Bürgschaften und Garantien nach Kanton (Stand 30.6.2023) .... 29
Abbildung 9: Pro Kanton ausbezahlte A-fonds-perdu-Beiträge im Verhältnis zum kantonalen BIP (2020) .... 30
Abbildung 10: Betrag der ausbezahlten A-fonds-perdu-Beiträge nach Sektor (Stand 30.6.2023) .... 30
Abbildung 11: Verteilung der Härtefallleistungen nach selbstdeklariertem Referenzumsatz der Unternehmen .... 31
Abbildung 12: Anteil der Unternehmen, die Härtefallhilfen erhalten haben, nach Arbeitsmarktregion .... 33
Abbildung 13: Median der A-fonds-perdu-Beiträge (HFMV 20 und HFMV 22, ohne Bundesratsreserve) gemessen am Referenzumsatz. .... 46
Abbildung 14: Anteil A-fonds-perdu-Beiträge (HFMV 20 und HFMV 22, ohne Bundesratsreserve) am Referenzumsatz, nach Referenzumsatz. .... 47
Abbildung 15: Total zugesicherte Härtefallgesuche pro Tag (CH), 2020 – 2022 .... 55
Abbildung 16: Vergleich Bezüger und Nicht-Bezüger von Härtefallhilfen .... 61
Abbildung 17: Einschätzung der Wirksamkeit der HFM nach Kantonen und Zielsetzungen .... 62
Abbildung 18: Einschätzung der Wirksamkeit der HFM in Abhängigkeit des Deckungsgrades .... 63


## Tabellenliste


Tabelle 1: Von den Kantonen zwischen dem 1.3.2020 und dem 30.6.2023 ausbezahlte oder gesprochene Härtefallunterstützungen (vom Bund und den Kantonen finanziert) .... 27
Tabelle 2: Anteil der Härtefallhilfen beziehenden Unternehmen nach Sektor und durchschnittlicher Betrag pro Sektor .... 32
Tabelle 3: Fälle mit Klärungsbedarf oder Verdacht auf Verstoss/Missbrauch (Stand: 8.9.2023) 41

## Abkürzungsliste

| | |
|---|---|
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| BIP | Bruttoinlandprodukt |
| BJ | Bundesamt für Justiz |
| CEE | Corona-Erwerbsersatz |
| DBIR | Interne Revision SECO |
| DSRE | Ressort Regional- und Raumordnungspolitik des SECO |
| EFD | Eidgenössisches Finanzdepartement |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| EFV | Eidgenössische Finanzverwaltung |
| EpG | Epidemiengesetz (SR 818.101) |
| ESTV | Eidgenössische Steuerverwaltung |
| FDK | Finanzdirektorenkonferenz |
| FinDel | Finanzdelegation des Parlaments |
| HFM | Härtefallmassnahmen |
| HFMV 20 | Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (SR 951.262) |
| HFMV 22 | Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (SR 951.264) |
| KAE | Kurzarbeitsentschädigung |
| NOGA | *Nomenclature générale des activités économiques* (Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige) |
| NRP | Neue Regionalpolitik |
| PVK | Parlamentarische Verwaltungskontrolle |
| RGV | Verordnung über das Gewerbe der Reisenden (SR 943.11) |
| SECO | Staatssekretariat für Wirtschaft |
| SGH | Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit |
| SuG | Subventionsgesetz (SR 616.1) |
| UID | Unternehmensidentifikationsnummer |
| WBF | Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung |
| VDK | Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz |
| WAK-N | Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats |
| WAK-S | Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats |

# 1 Zusammenfassung

Nach dem abrupten Anstieg der Covid-19-Fälle in der Schweiz Anfang 2020 ergriff der Bundesrat Massnahmen, um die Ausbreitung des Virus zu bremsen und eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern und so die Bevölkerung zu schützen. Angesichts der weitreichenden sozialen und ökonomischen Auswirkungen der Massnahmen beschloss der Bundesrat umgehend, Vorkehrungen zur Unterstützung der Wirtschaft zu treffen. Zunächst erhielten die Unternehmen Hilfe, indem der Zugang zu den bestehenden Unterstützungsinstrumenten erleichtert wurde (Kurzarbeitsentschädigungen [KAE], Erwerbsausfallentschädigung [CEE], Covid-19-Kredite usw.). Diese wurden anschliessend durch gezielte Branchenhilfen ergänzt (öffentlicher Verkehr, Sport, Kultur, Luftfahrt und Medien). Mit der Zuspitzung der Pandemie musste der Bundesrat im Frühling und Sommer 2020 weitere Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung ergreifen, was erneut Einschränkungen für die Privatwirtschaft zur Folge hatte. Daraufhin beschlossen die eidgenössischen Räte im Herbst 2020, den besonders stark betroffenen Unternehmen, die keine branchenspezifische Hilfe beziehen konnten, zusätzliche Unterstützung zu gewähren. So wurden mit Artikel 12 des neuen Covid-19-Gesetzes[1] die Gesetzesgrundlagen bzw. die Bedingungen für die Beteiligung des Bundes an den entsprechenden Massnahmen der Kantone (sog. «Härtefallmassnahmen») geschaffen. Mit der Konkretisierung wurde der Bundesrat beauftragt, der am 25. November 2020 die Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20)[2] verabschiedete. Später wurden spezifische Hilfen für Publikumsanlässe und für Schausteller beschlossen. Letztere wurden in die Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22)[3] übernommen. Durch die Härtefallhilfen sollten der Schweizer Wirtschaft beim Überstehen der Krise geholfen sowie Konkurse und Arbeitsplatzverluste verhindert werden, indem Unternehmen unterstützt wurden, denen aufgrund der behördlichen Massnahmen hohe ungedeckte Kosten entstanden.

Die Härtefallmassnahmen, für deren Kosten und Verluste die Kantone die Beteiligung des Bundes in Anspruch nahmen, wurden im Rahmen der HFMV 20 in Form von Darlehen, Bürgschaften oder Garantien und nicht rückzahlbaren Beiträgen (A-fonds-perdu-Beiträge) und im Rahmen der HFMV 22 einzig in Form von nicht rückzahlbaren Beiträgen gewährt. Die Kantone führten Hilfsprogramme für Härtefälle ein, übernahmen einen Teil der Kosten, bearbeiteten die Gesuche, bezahlten die Gelder aus, führten Kontrollen bei den Unternehmen durch, ergriffen Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung und gewährleisteten die Nachbearbeitung. Die eidgenössischen Räte und der Bund legten in einem Gesetzesrahmen die Bedingungen für die Beteiligung des Bundes fest, stellten die Finanzmittel zur Verfügung und überwachten den Vollzug.

Um für Härtefallhilfen gemäss Bundesrecht in Betracht zu kommen, musste ein Unternehmen gegenüber dem Kanton u. a. belegen, dass sein Jahresumsatz während der Krise im Zusammenhang mit den behördlich angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie unter 60 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 lag (Art. 5 Abs. 1 HFMV 20) oder dass es den Betrieb zwischen dem 1. November 2020 und dem 30. Juni 2021 aufgrund behördlicher Anordnungen für insgesamt mindestens 40 Tage schliessen musste (Art 5*b* Abs. 1 HFMV 20).

Generell (d. h. ohne «Härtefälle im Härtefall») beliefen sich die A-fonds-perdu-Beiträge an Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken gemäss der HFMV 20 auf höchstens 20 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 und auf höchstens 1 Million Franken pro Unternehmen. Die nicht rückzahlbaren Beiträge an Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken wurden berechnet, indem der Umsatzrückgang mit einem pauschalen Fixkostenanteil multipliziert wurde (Art. 8*b* HFMV 20); sie betrugen ebenfalls höchstens 20 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 und höchstens 5 Millionen Franken pro Unternehmen.

---

[1] Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz, SR **818.102**) vom 25.9.2020. Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/711/de

[2] Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung 2020, HFMV 20, SR **951.262**) vom 25.11.2020. Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/875/de

[3] Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie im Jahr 2022 (Covid-19-Härtefallverordnung 2022, HFMV 20, SR **951.264**) vom 2.2.2022. Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/875/de

Zusätzlich zu den oben beschriebenen Finanzhilfen stellte der Bund einen Betrag von höchstens 500 Millionen Franken («Bundesratsreserve» genannt) zurück, der auf die Kantone aufgeteilt wurde. Er diente als ergänzende Unterstützung für Unternehmen, die in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen der Pandemie besonders betroffen waren und an denen ein gewichtiges kantonales Interesse bestand.

Insgesamt wurden mehr als 35 000 Unternehmen mit rund 5,3 Milliarden Franken unterstützt und dies mehrheitlich über A-fonds-perdu-Beiträge. Knapp die Hälfte der Hilfen wurde dem Gastronomie- und Hotelleriesektor gewährt.

Der Anteil der Missbräuche und Verstösse ist dank der Kriterien für die Gewährung und die Bemessung, die auf überprüfbaren und daher schwer zu fälschenden Daten beruhen, sowie dank der von den Kantonen durchgeführten Kontrollen bei der Prüfung der Gesuche gering.

Nur wenige Fälle wurden von Unternehmen vor Gericht gebracht und in den betreffenden Fällen fielen die Urteile mehrheitlich zugunsten des Kantons aus. Zudem wurden keine systemischen Probleme festgestellt.

Die von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) und von Interface / Ecoplan im Rahmen dieses Berichts durchgeführten Evaluationen kamen im Wesentlichen zu den folgenden Ergebnissen:

- Aus der von der EFK durchgeführten Umfrage geht hervor, dass die Härtefallhilfen eine **wichtige und effiziente Unterstützung** darstellten und sich insbesondere hinsichtlich der Ziele, Konkurse zu vermeiden und Arbeitsplätze in der Schweizer Wirtschaft zu erhalten, auf die meisten der befragten Unternehmen positiv auswirkten. Die Unternehmen waren im Wesentlichen mit dem Umfang der Hilfe zufrieden und beurteilten die Fristen bis zur Auszahlung der Mittel als sehr zufriedenstellend. Es ist zu beachten, dass es sich um eine Evaluation einer einzelnen Covid-Massnahme handelt. Aussagen zur Wechselwirkung mit anderen Covid-Hilfen und deren Auswirkungen auf ein einzelnes Unternehmen bzw. die Wirtschaft als Ganzes können nicht abgeleitet werden.

- Angesichts der Dringlichkeit, der hohen Anzahl Gesuche und der Ungewissheit über den weiteren Verlauf der Pandemie waren die **Reaktionsgeschwindigkeit und die Flexibilität des Vollzugs vor dem Hintergrund der sich verändernden Lage** bei Bund und Kantonen insgesamt hoch.

- **Bund und Kantone äussern sich mehrheitlich zufrieden über die Zusammenarbeit** beim Vollzug der Massnahmen. Die Arbeitsteilung und die Organisation des Vollzugs haben sich bewährt. Das Härtefall-Reporting-Tool (hafrep), das auf einem bereits existierenden Instrument beruht, erwies sich als wichtiges und nützliches Vollzugshilfsmittel.

- Die **Aufgabenteilung auf Bundesebene hat sich** in der Praxis **mehrheitlich bewährt**. Dies gilt besonders für die Zusammenarbeit zwischen dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) bei der Ausarbeitung der Gesetzesgrundlagen. Bei den Kontrollen kam es allerdings teilweise zu Doppelspurigkeiten. Auf Ebene der Kantone wurden die Strukturen sehr rasch etabliert; sie stützten sich auf bestehende Institutionen, setzten auf einen engen Einbezug der Wirtschaft und arbeiteten mehrheitlich erfolgreich mit externen Dienstleistern zusammen.

- Kritisch bewertet wurde von der EFK die Trennung der Finanzierung (starke Bundesbeteiligung) und der Umsetzung (Zuständigkeit der Kantone); daneben war nach Ansicht der EFK zudem ein Teil der Leistungen gemessen am tatsächlichen Bedarf zu hoch, und die ungedeckten Kosten der Unternehmen hätten besser berücksichtigt werden müssen. Ausserdem lasse sich eine gewisse Ungleichbehandlung zwischen den Branchen, aber auch zwischen Unternehmen innerhalb einer Branche feststellen.

*Lehren aus Sicht des Bundesrats*

Gestützt auf diese Evaluationen zieht der Bundesrat ein positives Fazit zu den während der Pandemie ausgerichteten Härtefallhilfen und hält sieben Lehren zu Massnahmen, die gut funktioniert haben, und Bereichen mit Verbesserungspotenzial fest:

- **Das Instrument der Covid-19-Härtefallhilfen hat sich bewährt.** Besonders die nicht rückzahlbaren Hilfen haben der Schweizer Volkswirtschaft und den allermeisten Unternehmen geholfen, die sehr schwierige Zeit der Pandemie durchzustehen. Inwieweit A-fonds-perdu-Beiträge sich auch in zukünftigen Krisen als Instrumente eignen, ist entsprechend der jeweiligen Situation zu entscheiden.

- **Eine rasche Reaktion der öffentlichen Hand auf Krisen ist von zentraler Bedeutung.** In diesem Sinne war die Entscheidung für den nicht zentralisierten, föderalen Vollzug sinnvoll, weil die erforderlichen Ressourcen so rasch mobilisiert und die Gesuche effizient bearbeitet werden konnten.

- Beim Vollzug soll wo immer möglich auf **bestehende und bewährte Organisationen und bestehende Hilfsmittel** auf nationaler und kantonaler Ebene zurückgegriffen werden.

- Die **Ziele und die Wirkungslogik der Finanzhilfe müssen klar formuliert und** bedürfnisgerecht **kommuniziert** werden.

- Die **Aufgabenteilung muss klar festgelegt** werden. Die dezentrale Gestaltung und Umsetzung der kantonalen Programme haben sich trotz gewisser Nachteile bewährt. Die Kostenaufteilung zwischen Bund und Kantonen ist entsprechend den Grundsätzen der fiskalischen Äquivalenz klar zu definieren.

- Die **Kontrollaufgaben** müssen unter den verschiedenen Akteuren auf Kantons- und Bundesebene **gut abgestimmt** werden.

- Bei **Anpassungen der Gesetzesgrundlagen während der Laufzeit eines Programms** muss der Gesetzgeber bei seiner Analyse den Nutzen der Anpassungen, die Risiken, **das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die zusätzliche Arbeitsbelastung** für die Vollzugsorgane berücksichtigen.

## 2 Einleitung: Grundlage und Gegenstand des Berichts

Ziel 3 der 18 Ziele des Bundesrates 2023[4] sieht eine Evaluation der Covid-19-Härtefallhilfen vor. Dazu soll dem Parlament ein Rechenschaftsbericht über die Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel vorgelegt werden.

Der Bundesrat hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) mit der Erstellung dieses Berichts beauftragt, weil dieses – genauer das Ressort «Regional- und Raumordnungspolitik» – auf Bundesebene für die Umsetzung der Artikel 11b, 12 und 12a des Covid-19-Gesetzes, der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20) sowie der Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22) zuständig ist.

## 3 Hintergrund und Kontext

### 3.1 Einbettung der Härtefallmassnahmen in das Instrumentarium zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor der Pandemie

Nach dem abrupten Anstieg der Covid-19-Fälle in der Schweiz Anfang 2020 ergriff der Bundesrat Massnahmen, um die Ausbreitung des Virus zu bremsen und eine Überlastung des Gesundheitssystems

[4] Bundeskanzlei (2022): Ziele des Bundesrates 2023. Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fgae/2022/2/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fgae-2022-2-de-pdf-a.pdf

zu verhindern und so die Bevölkerung zu schützen. Da diese Massnahmen neben umfassenden gesellschaftlichen auch grosse wirtschaftliche Auswirkungen mit sich brachten, beschloss der Bundesrat rasch auch Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft.

In einem ersten Schritt unterstützte er Unternehmen, indem er ihnen einen einfacheren Zugang zu Kurzarbeitsentschädigungen (KAE)[5,6] gewährte, sowie über Covid-19-Überbrückungskredite[7] und Selbständigerwerbende mit dem Corona-Erwerbsersatz (CEE)[8]. Bald wurde die Palette mit Unterstützungen für spezifische Branchen (Öffentlicher Verkehr[9], Sport[10], Kultur[11], Luftfahrt[12], Medien[13]) ergänzt.

Mit Zuspitzung der Pandemie musste der Bundesrat im Frühjahr und Sommer 2020 weitere Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung treffen, was erneut Einschränkungen der Privatwirtschaft zur Folge hatte. Das Parlament entschied daher im Herbst 2020, dass besonders betroffene Unternehmen, die nicht von einer branchenspezifischen Förderung profitieren konnten, zusätzlich unterstützt werden können sollten. Mit Artikel 12 im neuen Covid-19-Gesetz schuf es die gesetzliche Basis, damit sich der Bund an entsprechenden Massnahmen der Kantone (Härtefallmassnahmen genannt) beteiligen konnte. Die Konkretisierung wurde an den Bundesrat delegiert, welcher am 25. November 2020 die Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20) erliess.

Später kamen noch besondere Unterstützungen für Publikumsanlässe[14] sowie – integriert in die Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22) – für Schausteller[15] dazu.

Die Abbildung 1 zeigt die Einbettung der Härtefallmassnahmen in das Instrumentarium zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Schutzmassnahmen.

---

[5] Basierend auf der Verordnung vom 20.3.2020 über Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) (SR **837.033**). Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/169/de

[6] SECO (2020): Ausweitung und Vereinfachung Kurzarbeit. Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/neues_coronavirus/kurzarbeit.html

[7] Easygov (2023): Covid-19-Überbrückungskredite. Kann abgerufen werden unter: https://covid19.easygov.swiss/

[8] Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen (20.3.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html

[9] BAK (2022): Stand der Gesuche von Unterstützungsmassnahmen nach Covid-Verordnung Kultur. Bundesamt für Kultur. Kann abgerufen werden unter: https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/themen/covid19/massnahmen-covid19/stand-gesuche-covid19.html

[10] BASPO (2023): COVID-19 und Sport. Bundesamt für Sport. Kann abgerufen werden unter: https://www.baspo.admin.ch/de/aktuell/themen--dossiers-/covid-19-sport.html

[11] Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen (20.3.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html

[12] Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat konkretisiert Unterstützung für Luftfahrtunternehmen (29.4.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78944.html

[13] Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Befristete Soforthilfe zugunsten der Medien (20.5.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79184.html

[14] Easygov (2023): Schutzschirm Publikumsanlässe. Kann abgerufen werden unter: https://covid19.easygov.swiss/schutzschirm-publikumsanlaesse/

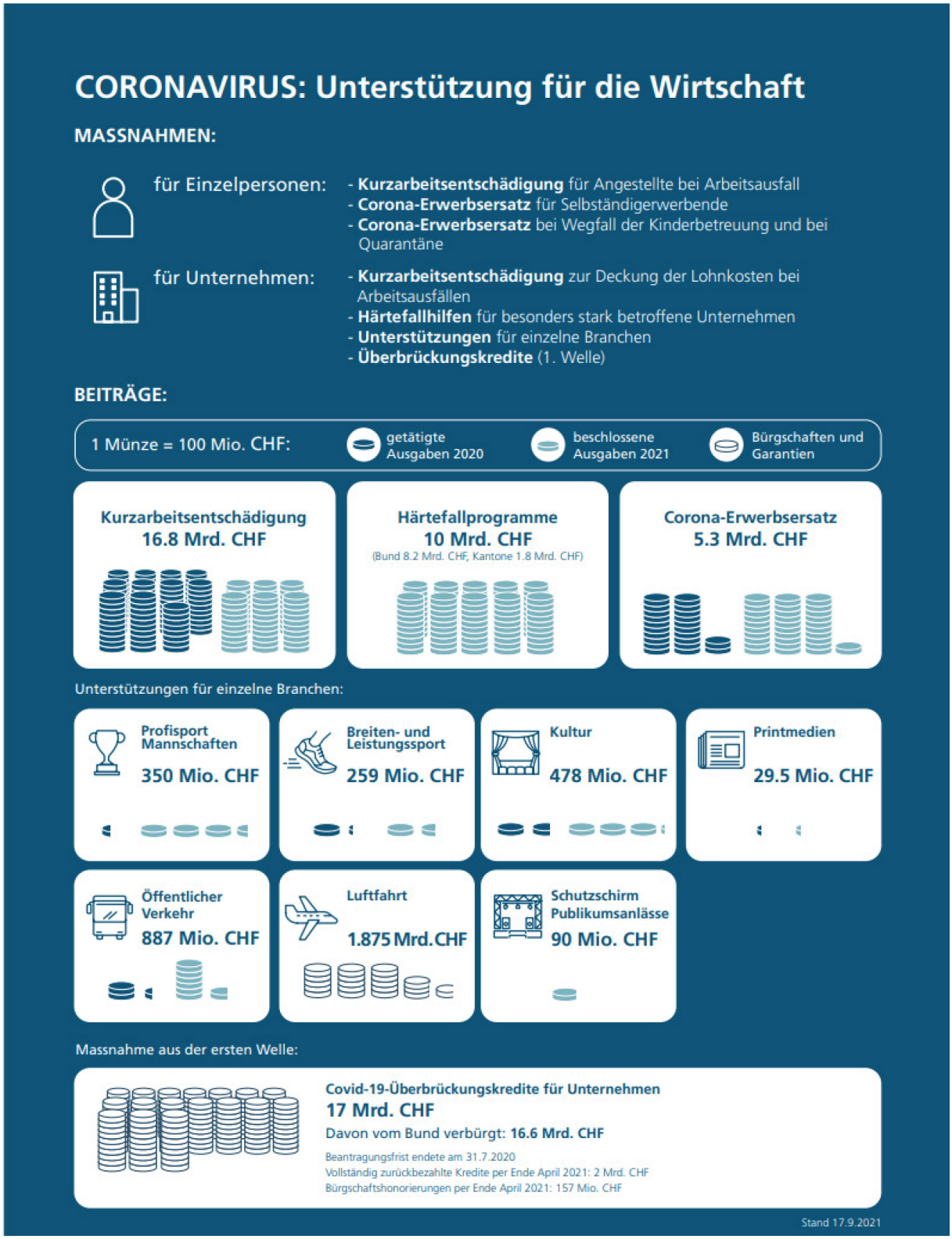
[15] Artikel 11*b* Covid-19-Gesetz in der Fassung vom 1. Juli 2022.

Abbildung 1: Einbettung der Covid-19-Härtefallverordnungen in das Instrumentarium zur Unterstützung der Wirtschaft

*Quelle: SECO, eigene Darstellung*

Aufgrund der verschiedenen Entscheidungen auf Bundesebene konnte ein Massnahmenpaket zur Unterstützung der Wirtschaft geschnürt werden. In Abbildung 2 werden die wichtigsten Massnahmen und die dafür vorgesehenen Höchstbeiträge nach dem Stand vom 17.09.2021 zusammengefasst (also noch ohne HFMV 22).

Abbildung 2: CORONAVIRUS: Unterstützung für die Wirtschaft – Massnahmen und Beiträge (Situation per 17.9.2021)




*Quelle:* [https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2021/10/coronavirus-wirtschaft-17092021-DE.pdf](https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2021/10/coronavirus-wirtschaft-17092021-DE.pdf)

Die Hauptmassnahmen von Abbildung 2 werden im Folgenden kurz beschrieben (die Finanzdaten können von jenen in Abbildung 2 abweichen, weil die Situation nach dem 17.9.2021 beschrieben wird):

*Kurzarbeitsentschädigungen*

Der Bezug von Kurzarbeitsentschädigung wurde auf zusätzliche Arbeitnehmende erweitert und die maximale Bezugsdauer sowie der vereinfachte Bezug von Kurzarbeitsentschädigungen mehrfach verlängert.[16, 17] Mit der Auszahlung von Kurzarbeitsentschädigungen sollte verhindert werden, dass infolge kurzfristiger und unvermeidbarer Arbeitsausfälle Kündigungen ausgesprochen werden.

Für den Monat April 2020 wurde für rund 1,4 Millionen Arbeitnehmende in der Schweiz Kurzarbeit abgerechnet, was den Höhepunkt während der Corona-Krise markierte.[18, 19] Im Verhältnis zu den rund 5,1 Millionen erwerbstätigen Personen in der Schweiz im vierten Quartal 2019, entspricht dies einem Anteil von rund 26 Prozent.[20] Zwischen dem 1. März 2020 und dem 31. Dezember 2022 hat die Arbeitslosenversicherung rund 15 Milliarden Franken an Kurzarbeitsentschädigungen an die Unternehmen ausbezahlt.[21] Ein Bericht über Kurzarbeit in der Coronakrise wurde im Januar 2023 von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) erstellt.[22]

*Covid-Erwerbsersatz*

Arbeitnehmende, Personen, deren Situation mit der eines Arbeitgebers vergleichbar ist und ihre im Unternehmen arbeitenden Ehepartner sowie Selbständigerwerbende, die aufgrund von Massnahmen der Behörden zur Bekämpfung des Coronavirus Erwerbsausfälle erlitten, wurden mittels Corona-Erwerbsausfallentschädigungen unterstützt, sofern nicht bereits eine Entschädigung oder Versicherungsleistung bestand. Selbständigerwerbende und Personen, deren Situation mit der eines Arbeitgebers vergleichbar ist und ihre im Unternehmen arbeitenden Ehepartner hatten einen Anspruch auf Corona-Erwerbsersatz, wenn sie einen Erwerbsausfall erlitten, weil ihr Betrieb behördlich geschlossen wurde, als Folge von gesetzlich verbotenen oder nicht bewilligten Veranstaltungen oder wenn sie ihre Erwerbstätigkeit erheblich einschränken mussten aufgrund von Covid-19-Massnahmen der Kantone oder des Bundes.[23] Weiter hatten Eltern von Kindern vor dem vollendeten 12. Altersjahr Anspruch auf Corona-Erwerbsersatz, wenn sie einen Erwerbsausfall erlitten, weil sie ihre Kinder betreuen mussten, da die Fremdbetreuung aufgrund von Covid-19-Massnahmen ausgefallen ist. Der Anspruch auf Coronavirus-Erwerbsausfallentschädigung betraf auch Personen, die unter Quarantäne gestellt wurden, nicht weil sie selbst erkrankt waren, sondern weil sie mit einer Person in Kontakt gekommen waren, die positiv auf Coronavirus getestet worden war oder unter Verdacht stand, infiziert zu sein, oder Personen, die aus einem Risikogebiet in die Schweiz zurückkehrten. .[24] Der Anspruch war auch für gefährdete Personen begründet, wenn und solange sie nicht, auch nicht teilweise, erwerbstätig sein konnten. Die Entschädigungen wurden in Anlehnung an die Erwerbsersatzordnung geregelt und als Taggeld ausbezahlt. Diese entsprach 80 Prozent des Einkommens und betrug maximal 196 Franken pro Tag. Die Anzahl der Taggelder für Personen, die unter Quarantäne gestellt wurden, war je nach Dauer der Quarantäne begrenzt, betrug jedoch höchstens 10, später 7 Tagessätze. Die Prüfung des Anspruchs und die

---

16 Basierend auf der Verordnung vom 20. März 2020 über Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) (SR **837.033**). Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/169/de

17 SECO (2020): Ausweitung und Vereinfachung Kurzarbeit. Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/neues_coronavirus/kurzarbeit.html

18 SECO (2021): Medieninformationen: Kurzarbeit: Bundesgericht weist Beschwerde der Arbeitslosenkasse Luzern bezüglich Ferien- und Feiertagsentschädigung ab (10.12.2021). Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: https://www.wbf.admin.ch/wbf/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-86403.html

19 Amstat (2022): Abgerechnete Kurzarbeit. arbeit.swiss. Kann abgerufen werden unter: https://www.amstat.ch/v2/amstat_de.html

20 BFS (2023): Erwerbstätige (Inlandkonzept), insgesamt und in Vollzeitäquivalenten nach Geschlecht und Nationalität, brutto- und saisonbereinigte Werte. Durchschnittliche Quartals- und Jahreswerte. Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/erwerbsbevoelkerung/arbeitsmarktstatus.assetdetail.28245391.html

21 Amstat (2022): Abgerechnete Kurzarbeit. arbeit.swiss. Kann abgerufen werden unter: https://www.amstat.ch/v2/amstat_de.html

22 PVK (2023): Bericht: Kurzarbeit in der Coronakrise (13.1.2023). Parlamentarische Verwaltungskontrolle. Kann abgerufen werden unter: https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Bericht_PVK%20_Kurzarbeit_D.pdf

23 Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen (20.3.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html

24 Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen (20.3.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html

Auszahlung der Leistung wurden von den AHV-Ausgleichskassen vorgenommen.[25] Zwischen 2020 bis 2022 wurden insgesamt rund 4,3 Milliarden Franken Corona-Erwerbsersatzentschädigungen ausbezahlt.[26] Eine Evaluation der Corona-Erwerbsausfallentschädigung für Selbstständige wurde von der EFK im Juli 2022 erstellt.[27]

*Covid-19-Kredite (Solidarbürgschaftskredite)*

Der Bundesrat hat am 25. März 2020 die Verordnung zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften infolge des Coronavirus verabschiedet.[28] Von der Covid-19-Pandemie betroffene Unternehmen konnten zwischen dem 26. März und dem 31. Juli 2020 Covid-19-Überbrückungskredite beantragen, um trotz Covid-19-bedingten Umsatzeinbussen ihren Liquiditätsbedarf sicherzustellen und ihre laufenden Fixkosten für bspw. die Miete oder Versicherungen decken zu können.

Unternehmen konnten bei den am Programm teilnehmenden Banken einen Kredit bis zu 500 000 Franken beantragen, der zu 100 Prozent durch eine der vier vom Bund anerkannten Bürgschaftsorganisationen verbürgt wurde. Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 5 Millionen Franken gab es die Möglichkeit, zusätzlich zu einem Covid-19-Kredit bis 500 000 Franken einen Überbrückungskredit bis zu weiteren 19,5 Millionen Franken zu beantragen. Diese sogenannten Covid-19-Kredite Plus sind zu 85 Prozent durch die Bürgschaftsorganisationen verbürgt und im Umfang von 15 Prozent tragen die Banken das Risiko eines Kreditausfalls.

Insgesamt wurden im Rahmen des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms 137 870 Covid-19-Kredite für ein Kreditvolumen von rund 17 Milliarden Franken gewährt.[29]

*Unterstützung spezifisch für den Kultursektor*

Da der Bundesrat durch Einschränkungen aufgrund von gesundheitspolizeilichen Massnahmen «eine dauerhafte Schädigung der Schweizer Kulturlandschaft verhindern» wollte, konnten Kulturunternehmen und Kulturschaffende Soforthilfen und Ausfallentschädigungen beantragen sowie Kulturvereine Unterstützung erhalten.[30, 31] Für die Jahre 2020 und 2021 hat der Bund hierbei Unterstützungen von rund 600 Millionen Franken geleistet.[32]

*Unterstützung spezifisch für Sportorganisationen*

Damit die Sportlandschaft Schweiz während der Covid-19-Pandemie aufgrund von abgesagten Veranstaltungen im Breiten- wie im Leistungssport oder aufgrund ausbleibendem Meisterschaftsbetrieb nicht massiv in ihren Strukturen geschädigt wird, stellte der Bundesrat finanzielle Abfederungen bereit. 50 Millionen Franken wurden als rückzahlbare Darlehen zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen für Organisationen, die entweder in einer Liga des Schweizer Sports mit überwiegend professionellem Spielbetrieb tätig sind oder Wettkämpfe für den professionellen Leistungssport durchführen, zur Verfügung gestellt.[33]

---

[25] Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen (20.3.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html

[26] EFV (2023): Staatsrechnung 2022. Eidgenössische Finanzverwaltung. Kann abgerufen werden unter: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html

[27] EFK (2022): Evaluation: Corona-Erwerbsersatz für Selbständigerwerbende - Bundesamt für Sozialversicherungen (29.7.2022). Eidgenössische Finanzkontrolle. Kann abgerufen werden unter: https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/bildung-soziales/sozialversicherung-und-altersvorsorge/corona-erwerbsersatz-fuer-selbstaendigerwerbende-bundesamt-fuer-sozialversicherungen.html

[28] Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung, Covid-19-SBüV: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/194/de

[29] Easygov (2023): Übersicht über die Covid-19-Überbrückungskredite. Kann abgerufen werden unter: https://covid19.easygov.swiss/#anchor-14

[30] Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen (20.3.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html

[31] Basierend auf der Verordnung vom 20. März 2020 über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (COVID-Verordnung Kultur) (SR **442.15**). Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/162/de

[32] BAK (2022): Stand der Gesuche von Unterstützungsmassnahmen nach Covid-Verordnung Kultur. Bundesamt für Kultur. Kann abgerufen werden unter: https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/themen/covid19/massnahmen-covid19/stand-gesuche-covid19.html

[33] Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen (20.3.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html

Weiter wurden 50 Millionen Franken als Subventionen im Fall existenzieller Bedrohung für Organisationen, die auf dem Ehrenamt basieren und hauptsächlich den Breitensport fördern, gewährt.[34] Diese Unterstützung von insgesamt 100 Millionen Franken war mit einer Pflicht für Ligen und Verbänden verbunden, Massnahmen zur Liquiditätssicherung in Krisenfällen zu ergreifen. In der jährlichen Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Swiss Olympic wurde diese Pflicht verankert.[35] Im Weiteren konnten mit der am 20. März 2023 verabschiedeten Verordnung, die befristet für sechs Monate gilt, in den Sportförderprogrammen Jugend + Sport und Erwachsenensport Unterbrüche von Aus- und Weiterbildungen kulant behandelt werden. Dasselbe gilt für das Sportstudium an der Eidgenössischen Hochschule für Sport in Magglingen.[36]

*Unterstützung spezifisch für die Medien*

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 20. Mai 2020 zwei Notverordnungen hinsichtlich des Massnahmenbündels für alle Mediengattungen verabschiedet. Damit beschloss er eine Soforthilfe im Umfang von 57,5 Millionen Franken für abonnierte Tages- und Wochenzeitungen[37] sowie elektronischen Medien[38], welche infolge der ausserordentlichen Lage im Zusammenhang mit dem Coronavirus betroffen waren.[39]

*Unterstützung spezifisch für den öffentlichen Verkehr*

Während der Covid-19-Pandemie ging die Zahl der Passagierinnen und Passagiere im öffentlichen Verkehr stark zurück. Auch der Schienengüterverkehr geriet wirtschaftlich unter Druck. Um die Einnahmenausfälle abzufedern, beschlossen Bundesrat und Parlament 2020 und 2021 zwei Hilfspakete für den öffentlichen Verkehr und den Schienengüterverkehr.[40] Hierbei unterstützte das Bundesamt für Verkehr zwischen 2020 und 2022 die öffentlichen Verkehrsunternehmen und die Güterbahnen mit Finanzhilfen im Umfang von 935 Millionen Franken.[41]

*Unterstützung spezifisch für die Luftfahrt*

Zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen unterstützte der Bund die Fluggesellschaften Swiss und Edelweiss sowie die SR Technics Switzerland AG (SRT) mittels Bürgschaften für beanspruchte Bankkredite.[42] Die Liquidität wurde den Gesellschaften durch Bankkonsortien zur Verfügung gestellt und teilweise durch Ausfallbürgschaften des Bundes gesichert. 2022 haben Swiss und Edelweiss den Kredit vorzeitig zurückbezahlt und anschliessend die Kreditverträge frühzeitig und definitiv aufgelöst. Die vom Bund gewährte Ausfallbürgschaft im Betrag von 1,275 Milliarden Franken wurde damit hinfällig.[43] Für die flugnahen Betriebe hat der Bund zur Überbrückung eines Liquiditätsengpasses der SRT eine Ausfallbürgschaft auf einen Bankkredit in der Höhe von 120 Millionen Franken gewährt. Der Bund sicherte den Bankkredit mit 60 Prozent ab.[44] Zuzüglich Zinsen und Kommissionen belief sich die

---

[34] Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen (20.3.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html

[35] Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen (20.3.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html

[36] Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen (20.3.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html

[37] Basierend auf der Verordnung vom 20. Mai 2020 über Übergangsmassnahmen zugunsten der Printmedien im Zusammenhang mit dem Coronavirus (SR **783.03**). Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/348/de

[38] Basierend auf der Verordnung vom 20. Mai 2020 über Übergangsmassnahmen zugunsten der elektronischen Medien im Zusammenhang mit dem Coronavirus (SR **784.402**). Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/349/de

[39] Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Befristete Soforthilfe zugunsten der Medien (20.5.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79184.html

[40] Basierend auf den Artikeln 28 und 28*a* des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (SR **745.1**). Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2009/680/de

[41] BAV (2022): Coronavirus: Bund unterstützt öV mit rund 935 Millionen (20.9.2022). Bundesamt für Verkehr. Kann abgerufen werden unter: https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/publikationen/bav-news-blog/7-2022.html

[42] Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat konkretisiert Unterstützung für Luftfahrtunternehmen (29.4.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78944.html

[43] EFV (2023): Staatsrechnung 2022. Eidgenössische Finanzverwaltung. Kann abgerufen werden unter: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html

[44] EFV (2023): Staatsrechnung 2022. Eidgenössische Finanzverwaltung. Kann abgerufen werden unter: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html

Bürgschaftsabsicherung des Bundes per Bilanzstichtag auf 72 Millionen Franken. Im Juli 2023 wurde der Bund aus der Bürgschaft entlassen.[45]

*«Schutzschirm» für Publikumsanlässe*

In der Frühjahrssession 2021 hat das Parlament den «Schutzschirm» für die Veranstaltungsbranche eingeführt, damit die Planung von Anlässen mit überkantonaler Bedeutung trotz ungewisser epidemiologischer Entwicklung ermöglicht werden konnte. Im Rahmen des «Schutzschirms» beteiligten sich der Bund und die an diesem Programm teilnehmenden Kantone (22 der 26 Kantone) an den ungedeckten Kosten für Veranstaltungen, die aufgrund der epidemiologischen Lage abgesagt oder verschoben werden mussten. Der Schutzschirm konnte Veranstaltungen von überkantonaler Bedeutung, deren Durchführung zwischen dem 1. Juni 2021 und dem 31. Dezember 2022 geplant waren, unterstützen.[46] Mit einer Zusicherung an 504 Veranstaltungen gingen die Kantone und der Bund Verpflichtungen von insgesamt rund 316 Millionen Franken ein. Es erfolgten sieben Unterstützungsleistungen für abgesagte Veranstaltungen für ein Volumen von 6,2 Millionen Franken. Die Hälfte davon ging zulasten der betroffenen Kantone, die andere Hälfte zulasten des Bundes.

*Unterstützung spezifisch für die Tourismusbranche*

Der Bund hat verschiedene Massnahmen zur Unterstützung und Förderung von Tourismusprojekten ergriffen. Beispielsweise wurde auf die Rückzahlung des Zusatzdarlehens an die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) verzichtet. Die Refinanzierung der SGH durch den Bund wurde dadurch dauerhaft um 5,5 Millionen Franken erhöht.[47] Schweiz Tourismus wurden zusätzliche Bundesmittel im Umfang von 30 Millionen Franken für die Förderung der Tourismusnachfrage für die Jahre 2020 bis 2023 zur Verfügung gestellt.[48] Für die Förderung von innovativen Projekten im Tourismus mittels Innotour und die Neue Regionalpolitik (NRP) wurden für die Periode 2020–2023 zusätzliche Mittel von 10 Millionen Franken freigegeben. Für Innotour wurde zudem die Mitfinanzierungsquote des Bundes für den Zeitraum 2023 bis 2026 von maximal 50 Prozent auf neu maximal 70 Prozent erhöht. Bei zahlreichen NRP-Darlehen für touristische Infrastrukturprojekte wurden auf Anfrage der Darlehensnehmer Sistierungen auf Zinszahlungen und Amortisationen gewährt.[49, 50, 51]

*Unterstützungsmassnahmen für Startups*

Startups konnten nur sehr eingeschränkt oder gar nicht von den bundesrätlichen Unterstützungsmassnahmen vom März 2020 profitieren. Beispielsweise war für die Bemessung der maximalen Höhe eines Covid-19-Kredits der Umsatz des jeweiligen Unternehmens des Jahres 2019 massgebend oder falls keine Angaben zum Umsatzerlös vorhanden waren, die geschätzte Nettolohnsumme für ein Geschäftsjahr (mindestens 100 000 Franken und maximal 500 000 Franken). Da die Startups insbesondere in den ersten Jahren oft keinen oder nur einen geringen Umsatz aufweisen, konnten sie somit keinen oder lediglich einen relativ kleinen Betrag beantragen. Deswegen hat der Bundesrat am 22. April 2020 entschieden, dass aussichtsreiche Startups mithilfe des bereits existierenden Bürgschaftswesens für KMU unter Beteiligung der Kantone vor einer Corona-bedingten Insolvenz bewahrt werden sollen.[52] Hierbei konnten Startups vom 7. Mai 2020 bis zum 31. August 2020 einen Antrag auf eine Bürgschaft stellen, die zu 65 Prozent vom Bund und zu 35 Prozent vom jeweiligen Kanton oder von vom Kanton

---

45 EFV (2023): Staatsrechnung 2022. Eidgenössische Finanzverwaltung. Kann abgerufen werden unter: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html

46 Easygov (2023): Schutzschirm Publikumsanlässe. Kann abgerufen werden unter: https://covid19.easygov.swiss/schutzschirm-publikumsanlaesse/

47 Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen (20.3.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html

48 Bundesrat (2021): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat will Schweizer Tourismus unterstützen (1.9.2021). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-84930.html

49 Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen (20.3.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html

50 SECO (2022): Tourismuspolitik und Regionalpolitik. Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/neues_coronavirus/tourismus_regionalpolitik.html

51 Bundesrat (2021): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat will Schweizer Tourismus unterstützen (1.9.2021). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-84930.html

52 Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Innovative Startups erhalten ergänzende Unterstützung des Bundes (22.4.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78872.html

vermittelten Dritten getragen wurde. Auf diese Weise verbürgten Bund und Kantone (bzw. Dritte) gemeinsam zu 100 Prozent einen Kreditbetrag von bis zu 1 Million Franken pro Startup. Im Rahmen der Startup-Bürgschaften wurden 359 Bürgschaften für ein Bürgschaftsvolumen in Höhe von rund 99 Millionen Franken gewährt.

Neben den in diesem Kapitel beschriebenen Unterstützungsmassnahmen des Bundesrats zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Epidemie boten auch die Kantone Unterstützungsmassnahmen an. Die aufgrund der Pandemie im In- und Ausland zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung erlassenen Massnahmen hatten einschneidende Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft. Ziel der Unterstützungsmassnahmen war es, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzufedern, nicht aber Entschädigungen für behördliche Massnahmen zu leisten. Solche Entschädigungen sind in Artikel 63 des Epidemiengesetzes[53] nicht vorgesehen[54].

## 3.2 Erarbeitung von Kriseninstrumenten

Die Erarbeitung und Weiterentwicklungen der Härtefallmassnahmen und der weiteren Instrumente zur Stützung der Wirtschaft erfolgte unter enormem politischem und zeitlichem Druck: Aufgrund der prekären Lage mussten Bund und Kantone rasch Unterstützungen sprechen können. Im Gegensatz zu den Kurzarbeitsentschädigungen, dem Corona-Erwerbsersatz oder den Covid-19-Krediten konnte bei den Härtefallmassnahmen weder auf ein bestehendes Instrument noch auf bestehende Strukturen aufgebaut werden. Innert kürzester Frist mussten unter Einbezug der relevanten Stakeholder (s. dazu auch Kap. 4.2) Form, Umfang und Umsetzungsmodalitäten entwickelt und aufgrund des Fortschreitens der Pandemie zahlreiche Male weiterentwickelt werden.

Die Härtefallmassnahmen waren so zu konzipieren, dass besonders betroffene Unternehmen, die keine branchenspezifische Unterstützung erhalten konnten, unterstützt werden konnten. Sie waren somit branchenübergreifend und entsprechend breit auszugestalten. Dies war nur über einen gewissen Schematismus respektive klare Kriterien und Grenzwerte möglich. Der Bundesrat war sich bewusst, dass er dadurch auf die spezifische Situation jedes Unternehmens nicht im Detail eingehen konnte. Jedoch war es nur über ein schematisches Vorgehen machbar, dass die Unternehmen so rasch wie es die ausserordentliche Lage erforderte, unterstützt werden konnten. Die Kantone hatten nebst grossen Freiheiten bei Umsetzung und Vollzug der vom Bund mitfinanzierten Hilfen grundsätzlich die Möglichkeit, allfällige Sonderfälle, die gestützt auf die bundesweit festgelegten Mindestvoraussetzungen und Bemessungsobergrenzen mit den Härtefallmassnahmen zu wenig unterstützt werden konnten, mit kantonalen Mitteln zusätzlich zu unterstützen. Sie konnten bei Unternehmen, die einen Jahresumsatz bis fünf Millionen Franken aufwiesen, auch restriktiver handeln. Der Bundesrat hatte die Verschiebung des Finanzierungs-Verteilschlüssels zulasten des Bundes (s. Kap. 4.3) unter anderem vor diesem Hintergrund akzeptiert.

Die Prozesse zur Erarbeitung der Gesetzesanpassungen und Verordnungen mussten auf ein Minimum verkürzt werden. Im Gegensatz zu normalen Gesetzgebungsprozessen waren keine umfassenden Vertiefungsrunden oder Konsultationen möglich. Über eine kantonale Begleitgruppe, die Konsultation der zuständigen Parlamentskommissionen und weitere Instrumente konnten die wichtigen Stakeholder jedoch eingebunden werden.

Aufgrund der sich laufend zuspitzenden Krisenlage musste die Covid-19-Härtefallverordnung 2020 zudem mehrere Male angepasst werden und wurde schliesslich durch die Covid-19-Härtefallverordnung 2022 ergänzt, was die Komplexität weiter erhöhte, aber die Zielgenauigkeit verbessern sollte (s. auch Kap. 4.3). Die Weiterentwicklungen mussten von den Kantonen jeweils in der kantonalen Gesetzgebung nachvollzogen und bei der Gesuchsbearbeitung berücksichtigt werden.

---

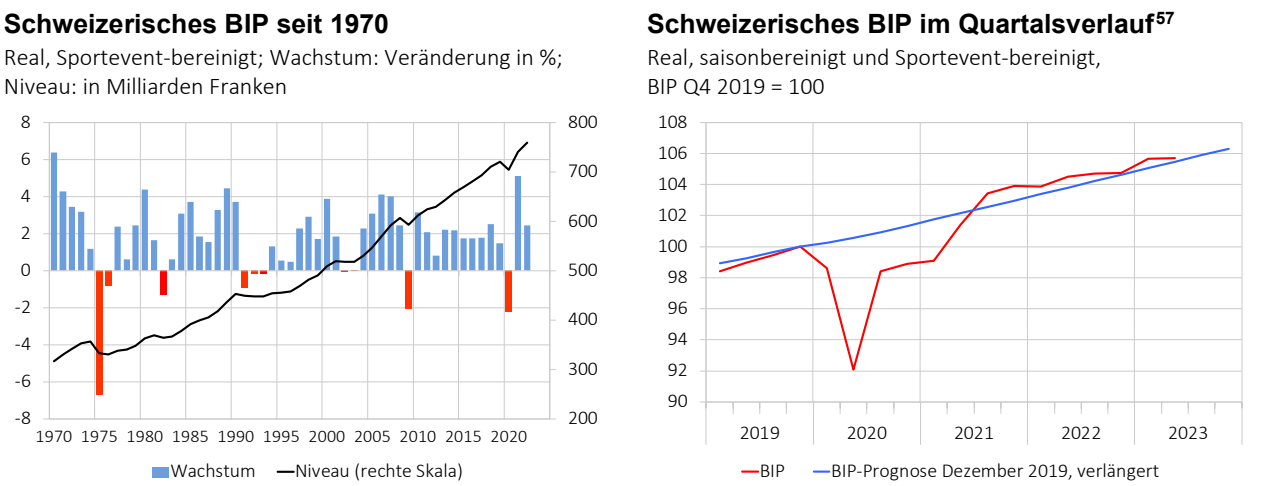
[53] SR **818.101**. Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2015/297/de

[54] Bundesrat (2011): Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) (BBl **2011** 311). Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2011/43/de

## 3.3 Entwicklung der Schweizer Wirtschaft während der Pandemie[55]

Wegen der Pandemie und ihrer Auswirkungen auf die Wirtschaft ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Schweiz im Jahr 2020 um 2,2 Prozent zurückgegangen.[56] Somit fiel der Einbruch ungefähr ebenso markant aus wie während der Finanzkrise von 2009 (s. Abb. 3, Grafik links). Wie auch im Ausland war vor allem das erste Halbjahr durch die nachlassende Wirtschaftsleistung geprägt. Ab dem ersten Quartal 2020 ging die mit dem BIP gemessene Wirtschaftsleistung um 1,4 Prozent zurück, gefolgt von einem historischen Einbruch von 6,6 Prozent im zweiten Quartal 2020 (Abbildung 3, Grafik rechts).

Abbildung 3: Schweizerisches BIP seit 1970 und schweizerisches BIP im Quartalsverlauf




Quellen: BFS, Berechnungen SECO

Quellen: SECO, Expertengruppe des Bundes für Konjunkturprognosen

Die ab dem 17. März 2020 geltenden weitreichenden Betriebs- und Geschäftsschliessungen, wie sie im Epidemiengesetz für eine ausserordentliche Lage vorgesehen waren, haben diese Entwicklung mitverursacht. Im internationalen Vergleich wurde die Schweiz jedoch deutlich weniger hart getroffen als ihre Haupthandelspartner.

Die Lockerung der Eindämmungsmassnahmen ab Ende April löste einen kräftigen Aufholschub aus. Der Aufschwung im dritten Quartal 2020 äusserte sich bei den BIP-Quartalszahlen in einer markanten Zunahme um 6,9 Prozent.

Der wirtschaftliche Einbruch zu Beginn der Pandemie spiegelt sich auch auf dem Arbeitsmarkt wider. Zwischen Ende Februar und Ende Mai 2020 stieg die saisonbereinigte Arbeitslosenquote gemäss SECO von 2,3 Prozent auf 3,5 Prozent steil an, stabilisierte sich in der Folge aber auf diesem Niveau. Grund für die – angesichts des BIP-Rückgangs – begrenzte Reaktion der Arbeitslosigkeit war ein historisch einmalig starker Einsatz von Kurzarbeitsentschädigung (KAE), durch den ein breiter Stellenabbau verhindert werden konnte.

Im Winterhalbjahr 2020/2021 wurde die wirtschaftliche Erholung abgebremst. Angesichts der steigenden Anzahl von Corona-Fällen im vierten Quartal 2020 und vor allem im ersten Quartal 2021 wurden verschiedene Eindämmungsmassnahmen zuerst auf kantonaler und dann auf nationaler Ebene erneut verschärft. Die abgerechnete Kurzarbeit stieg bereits im Oktober 2020 wieder an und erreichte im Februar 2021 ein zweites Maximum. Das BIP konnte jedoch weiter zulegen. Zum einen waren die verfügten Eindämmungsmassnahmen stärker auf die kontaktintensiven Dienstleistungen begrenzt als noch

---

[55] Wirtschaftliche Folgen der Corona-Krise / Bericht (Entwurf) des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3132 der WAK-S vom 20. April 2020.

[56] Real und um Sportanlässe korrigiert.

[57] Die Prognosen der Expertengruppe von Dezember 2019 bezogen sich auf die Jahre 2020 und 2021. Für 2022 und 2023 wurden durchschnittliche Wachstumsraten von 0,4 Prozent vorhergesagt.

im Frühjahr 2020. Andere Dienstleistungssektoren konnten weiter expandieren. Zum anderen verzeichnete die Industrie ein starkes Wachstum.

Im Sommer 2021 setzte mit der weitgehenden Aufhebung der einschränkenden Massnahmen nochmals eine kräftige Erholung ein. Bereits im 2. Quartal 2021 wurde das Vorkrisenniveau des BIP von Ende 2019 deutlich überschritten. Im 3. Quartal 2021 lag die Wirtschaftsaktivität dann sogar über der Vorkrisenprognose. Im Winter 2021/2022 führten die volkswirtschaftlichen Folgen der dritten Pandemiewelle zu einer nochmaligen Abbremsung der Wirtschaftsaktivität. Im Dienstleistungssektor ging die Wertschöpfung im 1. Quartal 2022 zurück, was neben den erneuten Eindämmungsmassnahmen (z.B. Zertifikatspflicht im Gastgewerbe und beim Reisen) auch auf die hohen Abwesenheiten aufgrund von Krankheit und Quarantäne während der Omikron-Welle zurückzuführen sein dürfte. Seit dem 2. Quartal 2022 haben sich mit der Entspannung der pandemischen Lage v.a. die kontakt- und beschäftigungsintensiven Sektoren weiter von der Corona-Krise erholt. Allerdings haben die negativen Auswirkungen des Ukraine-Kriegs und der Energiekrise die Wirtschaft spürbar belastet, insbesondere die Industrie.

Über die gesamte Periode 2020 bis Mitte 2021 wurde das BIP-Niveau, das vor der Corona-Krise erwartet wurde, deutlich unterschritten. Dies verdeutlicht die enormen unmittelbaren volkswirtschaftlichen Kosten der Corona-Krise. Seit Ende 2021 bewegt sich das BIP auf Niveaus, die über den alten Pfad hinausgehen. Allerdings wurden die vorherigen Verluste bei weitem nicht kompensiert.

Die Gesamtausgaben des Bundes im Zusammenhang mit der Corona-Krise beliefen sich auf 29,1 Milliarden Franken (15 Mrd. CHF im Jahr 2020 und 14,1 Mrd. CHF im Jahr 2021).[58] Diese Ausgaben entsprechen 2,02 Prozent des gesamten BIP 2020 bis 2021 (696,6 Mrd. CHF 2020 und 743,3 Mrd. CHF 2021). Im internationalen Vergleich liegt dieser Wert unter dem Durchschnitt der 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union von 3,39 Prozent, jedoch über jenem der Staaten mit ähnlichen ökonomischen Merkmalen wie die Schweiz (Österreich 2,00 %, Niederlande 1,60 %, Dänemark 1,43 %, Belgien 0,81 %, Finnland 0,78 %, Schweden 0,30 %). [59]

# 4 Das Instrument der Härtefallhilfen

## 4.1 Beschreibung der Härtefallhilfen

### 4.1.1 Ziel und Mechanismus

Die Härtefallhilfen – eine erst während der Pandemie eingeführte Unterstützung – sollten ergänzend die Bedürfnisse der Unternehmen decken, die wegen der Corona-Krise finanzielle Einbussen erlitten und für die die bestehenden Instrumente nicht ausreichten.

Die Covid-Härtefallregelungen zielten darauf ab, die wirtschaftlichen Auswirkungen der zum Schutz der Bevölkerung getroffenen Massnahmen abzufedern und – durch die Unterstützung der von der Pandemie besonders betroffenen Unternehmen – der Gesamtwirtschaft das Überstehen der Krise zu ermöglichen. Die Härtefallunterstützungen sind Subventionen und keine geschuldeten Entschädigungen. Zur Stützung der Wirtschaft beteiligte sich der Bund in beträchtlichem finanziellem Mass an Härtefallmassnahmen der Kantone. Kantone konnten dem Bund Härtefallleistungen an besonders betroffene Unternehmen anteilsmässig weiterverrechnen, wenn die betroffenen Unternehmen gewisse Bedingungen erfüllten. Als besonders betroffen galten auf Bundesebene Unternehmen, die im Vergleich zum Vorkrisenniveau innerhalb von 12 Monaten eine Umsatzeinbusse von mindestens 40 Prozent verzeichneten oder die während mindestens 40 Tagen auf behördliche Anordnung hin geschlossen waren. Mit den Artikeln 12 und 12*a* des Covid-19-Gesetzes legte das Parlament im September 2020 die nötige Grundlage. Mit den Covid-19-Härtefallverordnungen 2020 (HFMV 20) und 2022 (HFMV 22) legte der Bundesrat die Bedingungen für eine Bundesbeteiligung fest. Die konkrete Umsetzung innerhalb des Bundesrahmens oblag den Kantonen.

---

[58] EFV (2022): Covid-19: Auswirkungen auf die Bundesfinanzen (Datenstand: 16.9.2022). Eidgenössische Finanzverwaltung. Kann abgerufen werden unter: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/aktuell/a/covid19.html

[59] Europäische Kommission (2022): Competition/State aid brief (10.2022). Kann abgerufen werden unter: https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-11/state_aid_brief_3_2022_kdam22003enn_coronavirus.pdf

### 4.1.2 Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20)

Die Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20) trat am 25. November 2020 in Kraft.

Im Folgenden werden die wichtigsten Anspruchsvoraussetzungen gemäss der HFMV 20 beschrieben. Die Angaben beziehen sich auf die «Haupt-Version» vom 18. Dezember 2021 der Covid-19-Härtefallverordnung 2020. Die Verordnung musste aufgrund der fortschreitenden Krisensituation verschiedene Male angepasst werden (s. dazu Kap. 4.3).

*Anforderungen an die Unternehmen*

Um als Härtefall eingestuft zu werden und die diesbezüglichen Hilfen zu erhalten, musste ein Unternehmen vor allem die folgenden Bedingungen erfüllen (keine abschliessende Aufzählung):

- Das Unternehmen kann gegenüber dem Kanton belegen, dass **sein Jahresumsatz** im Zusammenhang mit behördlich angeordneten Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie **unter 60 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 liegt** (Art. 5 Abs. 1 HFMV 20) **oder dass es aufgrund behördlicher Anordnungen den Betrieb** zwischen dem 1. November 2020 und dem 30. Juni 2021 **für insgesamt mindestens 40 Tage schliessen musste** (Art. 5*b* Abs. 1 HFMV 20);

- Das Unternehmen hat die **Rechtsform eines Einzelunternehmens, einer Personengesellschaft oder einer juristischen Person mit Sitz in der Schweiz** und verfügt über eine **Unternehmens-Identifikationsnummer (UID-Nummer)** (Art. 2 HFMV 20). Am Kapital des Unternehmens sind Bund, Kantone oder Gemeinden mit mehr als 12 000 Einwohnern insgesamt zu höchstens 10 Prozent beteiligt (Art. 1 Abs. 2 Bst. a HFMV 20);

- Das Unternehmen ist **vor dem 1. Oktober 2020 in das Handelsregister eingetragen** oder, bei fehlendem Handelsregistereintrag, vor dem 1. Oktober 2020 gegründet worden. Es hat im Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019 einen Umsatz von mindestens 50 000 Franken erzielt. Seine Lohnkosten fallen überwiegend in der Schweiz an (Art. 3 HFMV 20);

- Das Unternehmen **belegt, dass es profitabel oder überlebensfähig ist**, dass es die Massnahmen, die zum Schutz seiner Liquidität und seiner Kapitalbasis nötig sind, ergriffen hat und dass es keinen Anspruch auf branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen des Bundes in den Bereichen Kultur, Sport, öffentlicher Verkehr oder Medien hat (Art. 4 HFMV 20).

*Form und Höhe der Hilfe*

Die Härtefallmassnahmen, für deren Kosten und Verluste der Kanton die Beteiligung des Bundes in Anspruch nimmt, werden in Form von **Darlehen, Bürgschaften oder Garantien und nicht rückzahlbaren Beiträgen (A-fonds-perdu-Beiträge)** gewährt (Art. 7 HFMV 20).

Darlehen, Bürgschaften und Garantien belaufen sich insgesamt auf höchstens 25 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 und auf höchstens 10 Millionen Franken pro Unternehmen. Ihre Laufzeit ist auf höchstens zehn Jahre befristet (Art. 8 HFMV 20).

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. Für die Situation eines «Härtefalls im Härtefall», d. h. Unternehmen, deren Umsatz im Vergleich zum durchschnittlichen Jahresumsatz der Jahre 2018 und 2019 um mehr als 70 Prozent zurückgegangen ist, können die Beiträge auf höchstens 30 Prozent des Jahresumsatzes und auf höchstens 1,5 Millionen Franken erhöht werden (Art. 8*a* HFMV 20).

Der Beitrag an Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken berechnet sich, indem der Umsatzrückgang mit einem pauschalen Fixkostenanteil multipliziert wird (Art. 8*b* HFMV 20):

- 8 Prozent für Reisebüros, Grosshandel und Handel mit Motorfahrzeugen;

- 15 Prozent für den übrigen Detailhandel;
- 25 Prozent für alle anderen Unternehmen.

Die Kantone können tiefere Fixkostenanteile festlegen, wenn sie feststellen, dass mit den pauschalen Fixkostenanteilen das Unternehmen eine Unterstützung erhalten würde, die über dem Verlust liegt.

Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken belaufen sich die Beiträge darüber hinaus auf höchstens 20 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 und auf höchstens 5 Millionen Franken pro Unternehmen bzw. für die Situation eines «Härtefalls im Härtefall» auf 30 Prozent des Jahresumsatzes und auf höchstens 10 Millionen Franken, wenn der Umsatz des Unternehmens im Vergleich zum durchschnittlichen Jahresumsatz der Jahre 2018 und 2019 um mehr als 70 Prozent zurückgegangen ist oder wenn seit dem 1. März 2020 neues liquiditätswirksames Eigenkapital im Umfang von mindestens 40 Prozent des 5 Millionen Franken übersteigenden Beitrags in Form von Bareinlagen in das Unternehmen eingebracht wird (Art. 8*c* HFMV).

Bezieht ein Unternehmen indessen Hilfen in verschiedener Form (z. B. Bürgschaft und A-fonds-perdu-Beitrag), so darf die gesamte Höchstgrenze weder 25 Prozent (bzw. 30 % für die Situationen eines «Härtefalls im Härtefall») des durchschnittlichen Jahresumsatzes der Jahre 2018 und 2019 noch 15 Millionen Franken überschreiten (Art. 8*d* HFVM 20).

*Bundesratsreserve (Art. 15 HFMV 20)*

Zusätzlich zu den oben beschriebenen Finanzhilfen hat der Bund einen Betrag von höchstens 500 Millionen Franken reserviert, der auf die Kantone aufgeteilt wird (dieser bemisst sich zu 60 % nach dem kantonalen Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2017, zu 30 % nach der Wohnbevölkerung im Jahr 2019 und zu 10 % nach der durchschnittlichen Anzahl Logiernächte in den Jahren 2017, 2018 und 2019). Er dient als ergänzende Unterstützung von Unternehmen, die in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 besonders betroffen sind und an denen ein gewichtiges kantonales Interesse besteht. Unternehmen, die branchenspezifische Hilfen in den Bereichen Kultur, Sport, öffentlicher Verkehr oder Medien bezogen haben und von der ordentlichen Härtefallhilfe ausgeschlossen sind, kommen ebenfalls für diese Unterstützung durch die Bundesratsreserve in Betracht.

*Einschränkung der Verwendung*

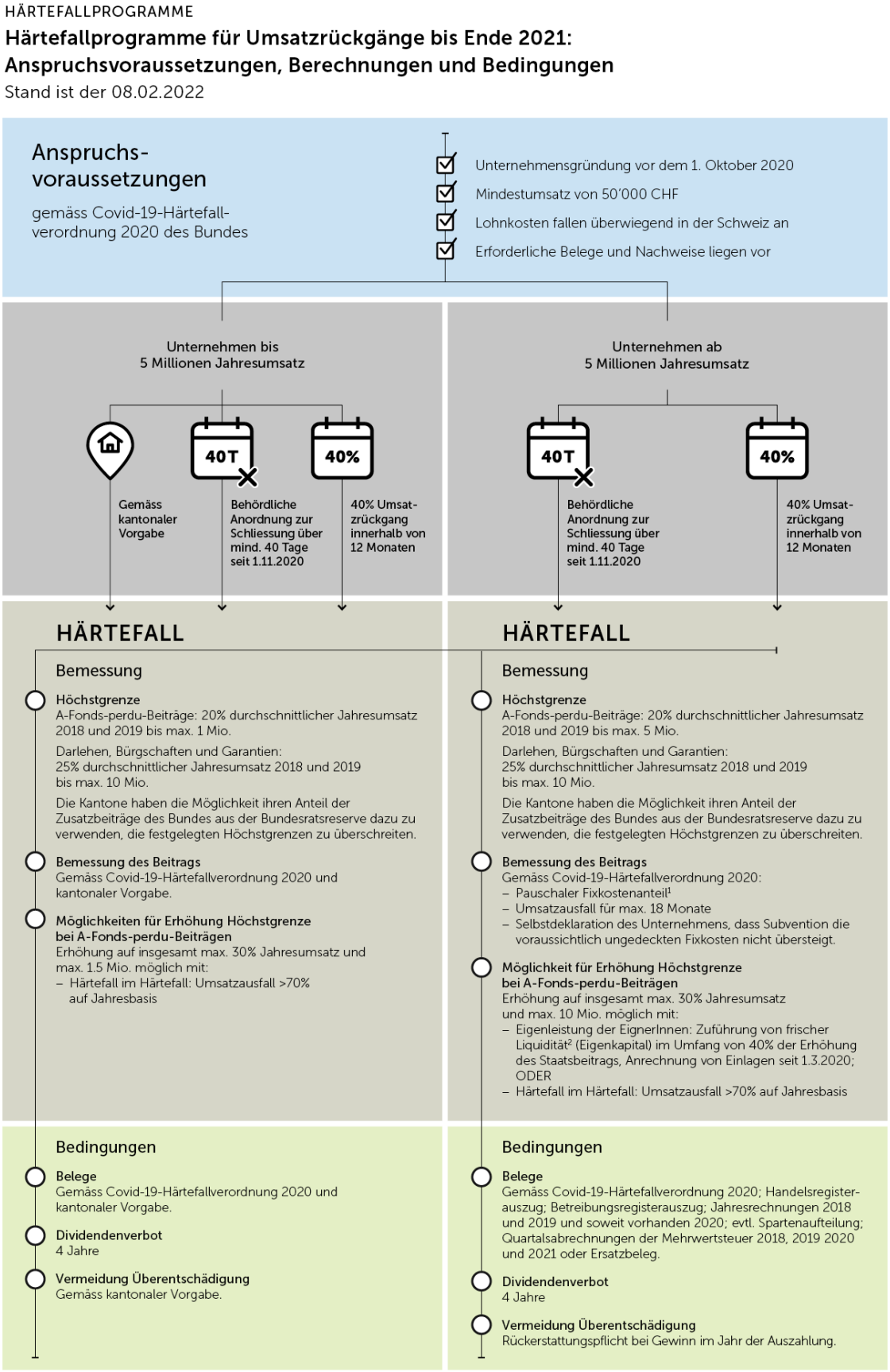
Artikel 6 HFMV 20
Im Geschäftsjahr, in dem Härtefallmassnahmen gewährt werden, sowie für die drei darauffolgenden Jahre oder bis zur Rückzahlung der erhaltenen Hilfen darf das Unternehmen keine Dividenden oder Tantiemen beschliessen oder ausschütten oder Kapitaleinlagen zurückerstatten und keine Darlehen an seine Eigentümer vergeben. Es darf die ihm gewährten Mittel nicht an eine mit ihm direkt oder indirekt verbundene Gruppengesellschaft, die ihren Sitz nicht in der Schweiz hat, übertragen; zulässig ist jedoch insbesondere das Erfüllen vorbestehender ordentlicher Zins- und Amortisationszahlungspflichten innerhalb einer Gruppenstruktur.

Artikel 8*e* HFMV 20 und Art. 12 Abs. 1$^{\text{septies}}$ des Covid-19-Gesetzes (Stand: 1.7.2022)
Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken, die im Jahr der Ausrichtung eines nicht rückzahlbaren Beitrags einen steuerbaren Jahresgewinn nach den Artikeln 58–67 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer[60] erzielen, leiten diesen an den zuständigen Kanton weiter; dies aber höchstens im Umfang des erhaltenen Beitrags.

In der folgenden Abbildung 4 werden die Bedingungen und die Bemessung der HFMV 20 vereinfacht dargestellt.

[60] Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG, SR **642.11**). Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1991/1184_1184_1184/de

Abbildung 4: Programme für Härtefälle bei Umsatzrückgang bis Ende 2021 (Anspruchsvoraussetzungen, Bemessung und Bedingungen)




*Quelle: SECO, eigene Darstellung*

### 4.1.3 Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22)

Die Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22) trat am 2. Februar 2022 in Kraft und bezweckte, die Unternehmen zu unterstützen, welche im ersten Semester 2022 weiterhin pandemiebedingt ungedeckte Kosten aufwiesen.

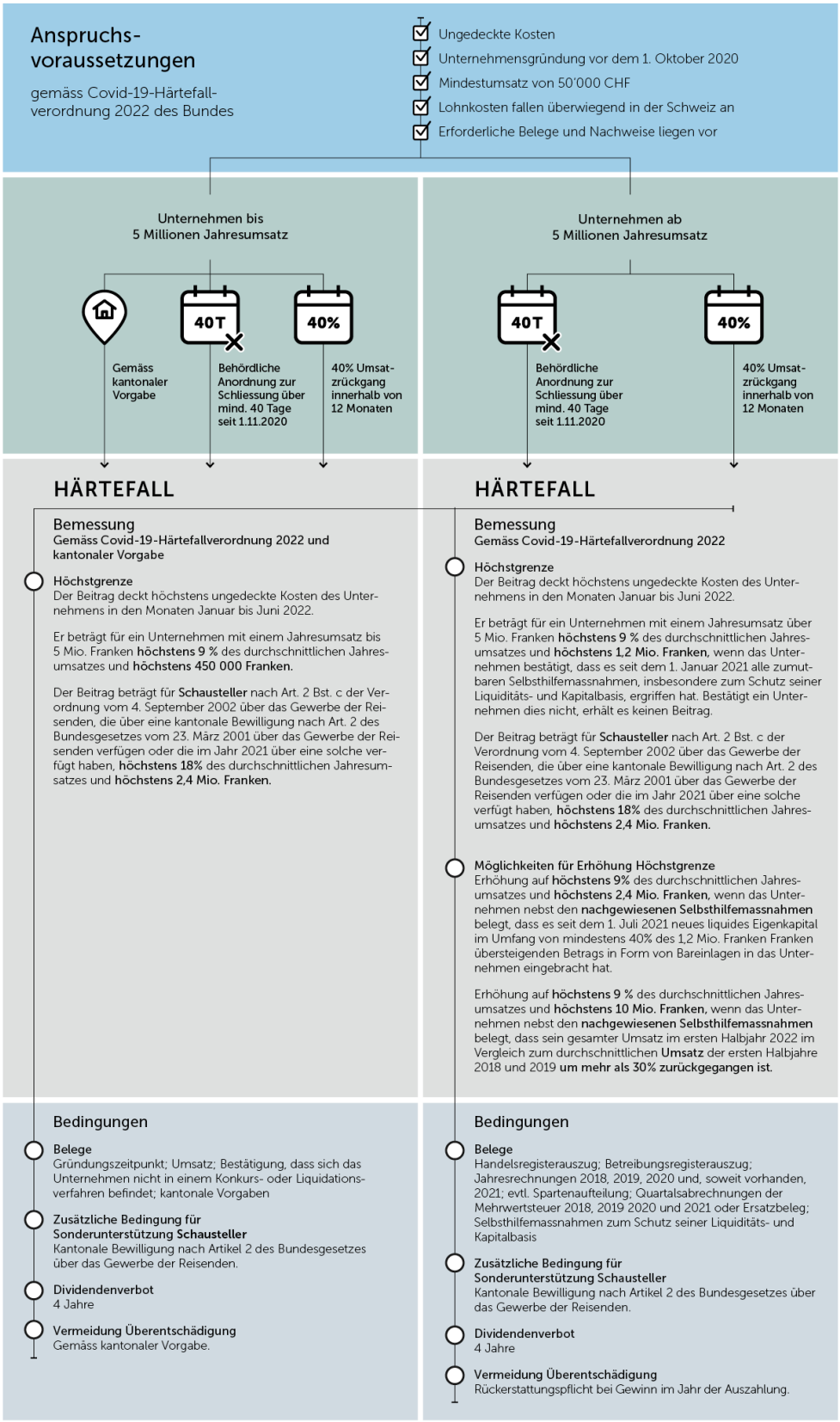
Die Bedingungen der HFMV 20 wurden weitgehend in die HFMV 22 übernommen, die für die im ersten Halbjahr 2022 ausgerichteten Härtefallhilfen galt. Dabei wurden einige Anpassungen vorgenommen und insbesondere die Bemessungsbedingungen in Artikel 5 präzisiert: Beitrag von höchstens 9 Prozent des durchschnittlichen Umsatzes (gegenüber 20 % in der HFMV 20 aufgrund des kürzeren berücksichtigten Zeitraums), Verzicht auf die Fixkostenpauschale für Unternehmen mit einem Umsatz über 5 Millionen Franken, entsprechend angepasste Höchstgrenzen und maximale Deckung im Umfang der ungedeckten Kosten. Anders als in der HFMV 20 sind in der HFMV 22 nur A-fonds-perdu-Beiträge vorgesehen.

Aufgrund der Einführung von Artikel 11*b* des Covid-19-Gesetzes wurde eine Abweichung für Schausteller mit einem Höchstbeitrag von 18 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes und höchstens 2,4 Millionen Franken gewährt (Art. 5 Abs. 5 HFMV 22). Mit Artikel 11*b* des Covid-19-Gesetzes wollte das Parlament die Schausteller besser unterstützen. Darin wurden «Schausteller» gestützt auf die Verordnung über das Gewerbe der Reisenden[61] definiert als «…natürliche oder juristische Personen, die gewerbsmässig und an nicht festen Standorten dem Publikum zu dessen Unterhaltung Anlagen zur Verfügung stellen».

In der folgenden Abbildung 5 werden die Bedingungen und die Bemessung der HFMV 22 vereinfacht zusammengefasst.

[61] Verordnung über das Gewerbe der Reisenden vom 4. September 2002 (RGV, SR **943.11**). Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/509/de

Abbildung 5: Unterstützungsgesuche für ungedeckte Kosten zwischen Januar und Juni 2022 (Anspruchsvoraussetzungen, Bemessung und Bedingungen)




*Quelle: SECO, eigene Darstellung*

## 4.2 Von den Härtefallhilfen betroffene Akteure

In die Erarbeitung und Umsetzung der Härtefallmassnahmen waren zahlreiche Akteure involviert. Eine gute Koordination war für die Wahrnehmung der Aufgaben unerlässlich.

### 4.2.1 Aufgabenteilung Kantone – Bund

Bei den Härtefallmassnahmen gemäss Covid-19-Gesetz handelt es sich um Massnahmen der Kantone, an denen sich der Bund finanziell beteiligt. Im Covid-19-Gesetz sowie den beiden Härtefallverordnungen (HFMV 20 und HFMV 22) und den dazugehörigen Erläuterungen legten Parlament und Bundesrat die Bedingungen fest, die einzuhalten waren, damit sich der Bund an den Massnahmen der Kantone beteiligt. Für die Ausgestaltung der kantonalen Härtefallprogramme, wie auch für die Prüfung der Anträge waren somit die Kantone zuständig. Auch waren und sind sie primär für die Missbrauchsbekämpfung und die Überwachung verantwortlich.

Dem Bund kamen einerseits konzeptionelle Aufgaben zu (Erarbeitung und Weiterentwicklung der Verordnungen und der dazugehörigen Erläuterungen), andererseits die Verantwortung bei der Umsetzung der Verordnungen auf Bundesebene sowie eine Aufsichtspflicht.

### 4.2.2 Bundesinterne Aufgabenteilung

Auf Bundesebene kamen und kommen vor allem der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) Aufgaben zu, ergänzende Aufgaben wurden und werden von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) wahrgenommen.

- **Konzeption und Weiterentwicklung der Härtefallverordnungen**
  Die Erarbeitung und Weiterentwicklung der Härtefallverordnungen erfolgte unter dem Lead der EFV. Das SECO wurde in die Weiterentwicklungsarbeiten eng eingebunden.

- **Umsetzungsverantwortung auf Bundesebene**
  Für die Umsetzungsarbeiten auf Bundesebene ist das SECO verantwortlich. Diese Arbeiten umfassten unter anderem das Begleiten der Kantone bei der konkreten Umsetzung der Härtefallmassnahmen, das Verantworten der Umsetzung vor Parlament und Öffentlichkeit, das Beantworten von Fragen oder das Erstellen eines Reportingtools.

  Die Beantwortung von juristischen Fragen hat das SECO bei Bedarf in Rücksprache mit der EFV als Autorin der Verordnungen vorgenommen.

- **Kontrollen**
  Dem SECO kommt zudem eine Controllingrolle zu. Diese umfasst einerseits das laufende Nachführen der Härtefall-Fallzahlen und Finanzflüsse, andererseits auch, ergänzend zu den Kontrollmassnahmen der Kantone, konkrete Kontrollaktivitäten.

  Die EFK führt ergänzende Prüfaktivitäten durch.

  Siehe dazu Kapitel 6.

Dem SECO kam somit eine Doppel- oder sogar Dreifach-Rolle zu.

### 4.2.3 Zusammenarbeit

Um die Härtefallmassnahmen zielführend aufzugleisen und umzusetzen, war ein steter Austausch zwischen den Beteiligten unabdingbar.

- **Enger Austausch zwischen EFV und SECO**
  Insbesondere in der Konzeptionsphase bestand ein sehr enger Austausch zwischen EFV und SECO auf allen Ebenen unter Einbezug aller wichtigen Abteilungen.

- **Politischer Austausch zwischen VDK, FDK, Departementschef EFD und SECO**
  Zum raschen Spiegeln wichtiger Weiterentwicklungsvorschläge berief das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) regelmässig Calls mit den Präsidenten der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) und der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) sowie dem SECO ein.

- **Praktischer Austausch in Arbeitsgruppe mit Kantonen**
  Ebenfalls zur Weiterentwicklung der Verordnungen wurde von der EFV eine Arbeitsgruppe mit 8 von den Kantonen gemeldeten Kantonsvertretungen (AG, BS, GE, FR, SG, VS, ZG, ZH) eingesetzt; Ziel waren bedürfnisorientierte und umsetzungstaugliche Verordnungsbestimmungen zu entwickeln.

- **Einbezug weiterer Bundesstellen**
  Bei Bedarf wurden sowohl bei der Konzeption als auch bei der Umsetzung weitere Bundesstellen wie etwa die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) oder das Bundesamt für Justiz (BJ) einbezogen.

- **Anhörung von Branchenverbänden**
  EFV und SECO standen regelmässig im Austausch mit Interessens- und Branchenverbänden wie etwa der Gastronomie-, Hotellerie-, Fitness- oder Schaustellerbranche.

- **Anhörungen von parlamentarischen Kommissionen**
  Vor allem im Rahmen der Ausarbeitung der HFMV wurden parlamentarische Kommissionen von der EFV und dem SECO konsultiert, insbesondere die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) und des Ständerats (WAK-S).

- **Regelmässiger Erfahrungsaustausch Bund-Kantone zur Umsetzung**
  Das SECO führte während der Umsetzung monatlich einen Erfahrungsaustausch Bund-Kantone durch, an dem aktuelle Fragen besprochen wurden. Zudem fand phasenweise ein von der EFK organisierter Erfahrungsaustausch mit den kantonalen Finanzkontrollen statt, zu welchem auch das SECO eingeladen wurde.

- **Beantwortung von juristischen Fragen**
  Das SECO klärte alle juristischen Fragen, die an es herangetragen wurden, ab, bei Bedarf unter Einbezug der EFV und teilweise des BJ. Da die Kantone für die Umsetzung der Härtefallregelung in ihrer eigenen Gesetzgebung verantwortlich waren, steht es dem Bund jedoch nicht zu, sich zur kantonalen Gesetzgebung zu äussern. Darüber hinaus hat der Bund die Kantone und andere Beteiligte stets darauf hingewiesen, dass er keine rechtlich verbindlichen Auskünfte erteilen könne, da die Klärung von Auslegungsfragen den zuständigen Gerichten obliege.

### 4.3 Erarbeitung und Entwicklung der rechtlichen Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen zu den Covid-19-Härtefallmassnahmen mussten angesichts der fortschreitenden Pandemie laufend weiterentwickelt werden.

Einerseits mussten die Anspruchskriterien verfeinert werden, um gezielter Unternehmen unterstützen zu können, andererseits die Höchstgrenzen der Unterstützung angehoben und die berücksichtigbare Periode verlängert werden, was zu einem grossen Anstieg des Finanzbedarfs führte.

In der Planungsphase der HFMV wurde von einem Budget von 400 Millionen Franken ausgegangen, welches hälftig von Bund und Kantonen zu tragen sei. Bereits kurz nach Inkrafttreten der Verordnung am 25. November 2020 musste das Budget auf insgesamt 1 Milliarde angehoben werden, wenig später auf 2,5 Milliarden.

Bereits im Dezember 2020 zeigte sich erster inhaltlicher Anpassungsbedarf. Unter anderem wurde die Bestimmung eingeführt, dass die Unternehmen bestätigen mussten, ungedeckte Fixkosten zu haben (Art. 5*a* HFMV 20). Zudem wurde die Regel, wonach Unternehmen, die Anspruch auf eine branchenspezifische Unterstützung hatten, keine Härtefallunterstützung erhalten durften, etwas aufgeweicht:

Kantone durften Unternehmen mit klar abgrenzbaren Tätigkeitsbereichen für den Bereich, für den sie keine branchenspezifische Unterstützung erhalten hatten, eine Härtefallunterstützung zusprechen (Art. 2*a* HFMV 20).

Im Januar 2021 musste der Bundesrat verschiedenen Branchen temporär das Ausüben ihrer Tätigkeiten verbieten. Die HFMV 20 wurde dahingehend angepasst, dass von behördlich geschlossenen Unternehmen kein Nachweis des erforderlichen Umsatzrückgangs verlangt werden musste, weil davon auszugehen war, dass dieser in den allermeisten Fällen sowieso eingehalten war.

Anfang 2021 wurde das Gesamtbudget in zwei Schritten zuerst auf 5 Milliarden und danach auf zehn Milliarden erhöht. Dabei wurde die Finanzlast mit einer Anpassung des Covid-19-Gesetzes im März 2021 zulasten des Bundes verschoben: Das Parlament beschloss gleichzeitig eine Unterscheidung in «kleine» und «grosse» Unternehmen, wobei Unternehmen mit einem Vorkrisen-Jahresumsatzes bis 5 Millionen Franken als kleine Unternehmen galten. Für die «kleinen» Unternehmen gingen 30 Prozent der Kosten zulasten der Kantone und 70 Prozent zulasten des Bundes, die Kosten für die «grossen» Unternehmen trug der Bund zu 100 Prozent. Das Parlament schuf zudem das Instrument der «Bundesratsreserve» mit welcher die Kantone zusätzliche Leistungen sprechen konnten.

Im Juni 2021 wurde diese Bundesratsreserve, deren Kosten zu 100 Prozent zulasten des Bundes gehen, konkretisiert und den Kantonen wurden 300 Millionen zur Verfügung gestellt. Im Dezember 2021 wurde die Bundesratsreserve auf 500 Millionen aufgestockt.

Da sich Ende 2021 eine erneute Ansteckungswelle ausbreitete, beschloss das Parlament, die gesetzliche Grundlage für die Teilnahme des Bundes an Härtefallmassnahmen bis ins Jahr 2022 zu verlängern.

Die Unterstützung für das Jahr 2022 wurde in einem ersten Schritt auf das erste Semester 2022 beschränkt und in der Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22) konkretisiert. Eine Verlängerung war aufgrund der sich glücklicherweise verbessernden Situation nicht nötig. Die HFMV 20 musste im Februar 2022 ebenfalls noch einmal angepasst werden, um rückwirkend Unterstützungen für das zweite Halbjahr 2021 zu ermöglichen.

Die Abbildung 6 zeigt diese Entwicklung im Überblick.

Abbildung 6: Weiterentwicklung der HFMV

*Quelle: SECO, eigene Darstellung*

### 4.4 Kommunikation

Damit die interessierten und betroffenen Kreise über die neuesten Entwicklungen und die geltenden Regelungen im Bild waren, wurden verschiedene Informationskanäle genutzt. Um die breite Öffentlichkeit zu informieren, wurden wichtige Beschlüsse jeweils über Medienmitteilungen kommuniziert und analog zu den Covid-19-Krediten eine Webseite für die Härtefälle aufgebaut. Auf dieser wurden zeitnah sämtliche Informationen des Bundes bezüglich der Härtefälle aufgeschaltet oder verlinkt, wie z. B. Grafiken und Zahlen, die Rechtsgrundlagen und Kontaktinformationen. Antworten zu häufigen Fragen wurden in einem sogenannten Helpcenter aufgeschaltet und gemäss den Entwicklungen aktualisiert. Ende Juni 2022 wurde das Helpcenter aufgrund des Auslaufens der Härtefallantragstellung eingestellt und vom Netz genommen.

Die Covid-19-Pandemie hat bei den wirtschaftlich Betroffenen ein enormes Informationsbedürfnis geschaffen, das es abzudecken galt. Um diesem gerecht zu werden, eröffnete das SECO am 19. März 2020 eine Mail- und eine Telefonhotline («Corona-Hotline»). Das SECO konnte die Beschlüsse über die wirtschaftlichen Hilfen (Kurzarbeitsentschädigung, Härtefallgelder und Covid-Kredite für Unternehmen) über die Hotline kommunizieren und auch detailliert erklären. Die Corona-Hotline wurde mit internen Ressourcen betrieben. Innerhalb von wenigen Tagen wurden im März 2020 rund 220 Mitarbeitende des SECO geschult, um am Telefon und per Mail die Massnahmen des Bundesrates zu erklären. Zwischen März 2020 und August 2021 beantworteten die SECO-Mitarbeitenden rund 28 500 Mails und weit über 45 000 Telefonanrufe. Nachdem die Anzahl der täglichen Anrufe und Mails abnahm, konnte das SECO diese Fragen wieder innerhalb der üblichen Strukturen und Prozesse beantworten. Die Telefon- wie auch die Mailhotline wurden daher auf den 1. September 2021 eingestellt.[62] Neben den Anfragen über die Hotline wurden zu den Härtefällen auch zahlreiche Briefe von Bürgern, Verbänden und Interessensgruppen, sowie über 100 Medienanfragen an das WBF/SECO gerichtet und beantwortet.

Um den Informationsfluss auch innerhalb des SECO aufrecht zu erhalten, wurden bis im April 2022 wöchentliche Koordinationssitzungen zur Corona-Hotline und weiteren Kommunikationsthemen abgehalten, an denen Mitarbeitende der Härtefälle, der Covid-19-Kredite und der Kurzarbeitsentschädigungen teilnahmen. Engpässe aufgrund erhöhter Zahl der Anfragen oder anderer Herausforderungen konnten so frühzeitig erkannt und durch die Unterstützung durch Mitarbeitende der Hotline oder anderer Abteilungen schnell abgefedert werden.

## 5 Finanzen und Statistiken

### 5.1 Finanzen

Die Finanzierung der Härtefallhilfen, d. h. die Auszahlung der A-fonds-perdu-Beiträge und die Beteiligung an Darlehens-, Bürgschafts- und Garantieverlusten wird nach der folgenden Aufteilung gewährleistet (Art. 12 Abs. 1$^{quater}$ und Abs. 2 des Covid-19-Gesetzes):

- Hilfen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von höchstens 5 Millionen Franken: 70 Prozent Bund und 30 Prozent Kanton (in dem das Unternehmen am 1. Oktober 2020 seinen Sitz hatte);
- Hilfen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Millionen Franken: 100 Prozent Bund;
- Hilfen via die Bundesratsreserve: 100 Prozent Bund.

Wie die folgende Tabelle 1 zeigt, waren bis Ende Juni 2023 gestützt auf die HFMV-Verordnungen Unterstützungen in Höhe von 5,3 Milliarden Franken, hauptsächlich in Form von A-fonds-perdu-Beiträgen, an mehr als 35 000 Unternehmen ausbezahlt oder gesprochen worden.

---

[62] SECO (2021): Medienmitteilung: Corona-Hotline des SECO wird eingestellt (30.8.2021). Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: https://www.kmu.admin.ch/kmu/de/home/aktuell/news/news_abonnieren.msg-id-84871.html

Tabelle 1: Von den Kantonen zwischen dem 1.3.2020 und dem 30.6.2023 ausbezahlte oder gesprochene Härtefallunterstützungen (vom Bund und den Kantonen finanziert)

| Von den Kantonen zwischen dem 01.03.2020 und dem 30.06.2023 ausbezahlte bzw. gesprochene Härtefallunterstützungen | | | |
|---|---|---|---|
| Finanzierungsinstrument | | Anzahl unterstützter Unternehmen | Total in CHF (Beiträge Bund und Kanton) |
| Ausbezahlte A-Fonds-perdu-Beiträge | HFMV 20 | 35'211 | 4'708.0 Mio. |
| | Bundesratsreserve HFMV 20 | | 214.7 Mio. |
| | HFMV 22 | | 187 Mio. |
| Gesprochene Darlehen / Bürgschaften / Garantien | HFMV 20 | | 220.4 Mio. |
| Datenstand: 30.06.2023.<br>HFMV 20 / 22: Covid-19-Härtefallverordnung 2020 / 2022 | | | |

*Quelle:* *https://covid19.easygov.swiss/haertefaelle/*

Per 27. September 2023 belief sich die Beteiligung des Bundes auf 4,3 Milliarden Franken, d. h. 84,2 Prozent der zu diesem Zeitpunkt ausbezahlten 5,1 Milliarden Franken (die 220,4 Mio. Fr. für Darlehen, Bürgschaften und Garantien werden nicht eingerechnet, weil eine Zahlung nur bei Nicht-Rückzahlung oder Aktivierung ausgerichtet wird; s. zusätzliche Erklärungen unten).

Da die Unternehmen ihre Gesuche gemäss der HFMV 22 bis am 30. September 2022 bei den Kantonen einreichen konnten (Art. 9 HFMV 22), leisteten diese ihre letzten Auszahlungen bis Ende 2022.

Vereinzelte Beiträge wurden noch 2023 ausbezahlt bzw. werden es noch in den kommenden Jahren, wenn im Rahmen von Verfahren vor Verwaltungs- oder Gerichtsbehörden Entscheidungen zugunsten der Unternehmen ergehen sowie wenn Darlehen von den Begünstigten nicht zurückerstattet oder Bürgschaften und Garantien aktiviert werden (diese Darlehen, Bürgschaften und Garantien werden spätestens 2031 fällig). Um diese Beiträge auch zahlen zu können, wurden Anfang 2023 Rückstellungen von 45 Millionen Franken für Fälle infolge möglicher Verfahren bzw. von 24 279 207 Franken für Fälle von Darlehens-, Bürgschafts- und Garantieverlusten gebildet. In letzterer Kategorie beliefen sich die Verluste zulasten des Bundes per 31. August 2023 auf 1 287 376 Franken (Darlehen 749 545 Franken, Bürgschaften 342 164 Franken und Garantien 195 667 Franken), also auf rund 0,6 Prozent der gesamten Zusicherung im Zusammenhang mit diesen Instrumenten (220,4 Mio. CHF).

Es sei daran erinnert, dass die Härtefallhilfen an die Unternehmen direkt und vollständig von den Kantonen ausbezahlt wurden, da sie für die Gesuchsbearbeitung zuständig waren: Der Bund richtete seine Beteiligung an die Kantone auf der Grundlage von Rechnungen aus, die die Kantone ihm periodisch übermittelten (s. Kap. 6.5). In Kapitel 9.3 über die Evaluation der Umsetzung werden die Verbindungen zwischen den Unternehmen und den Kantonen besonders hinsichtlich der Gesuchsbearbeitung und Beitragszahlung genauer beschrieben.

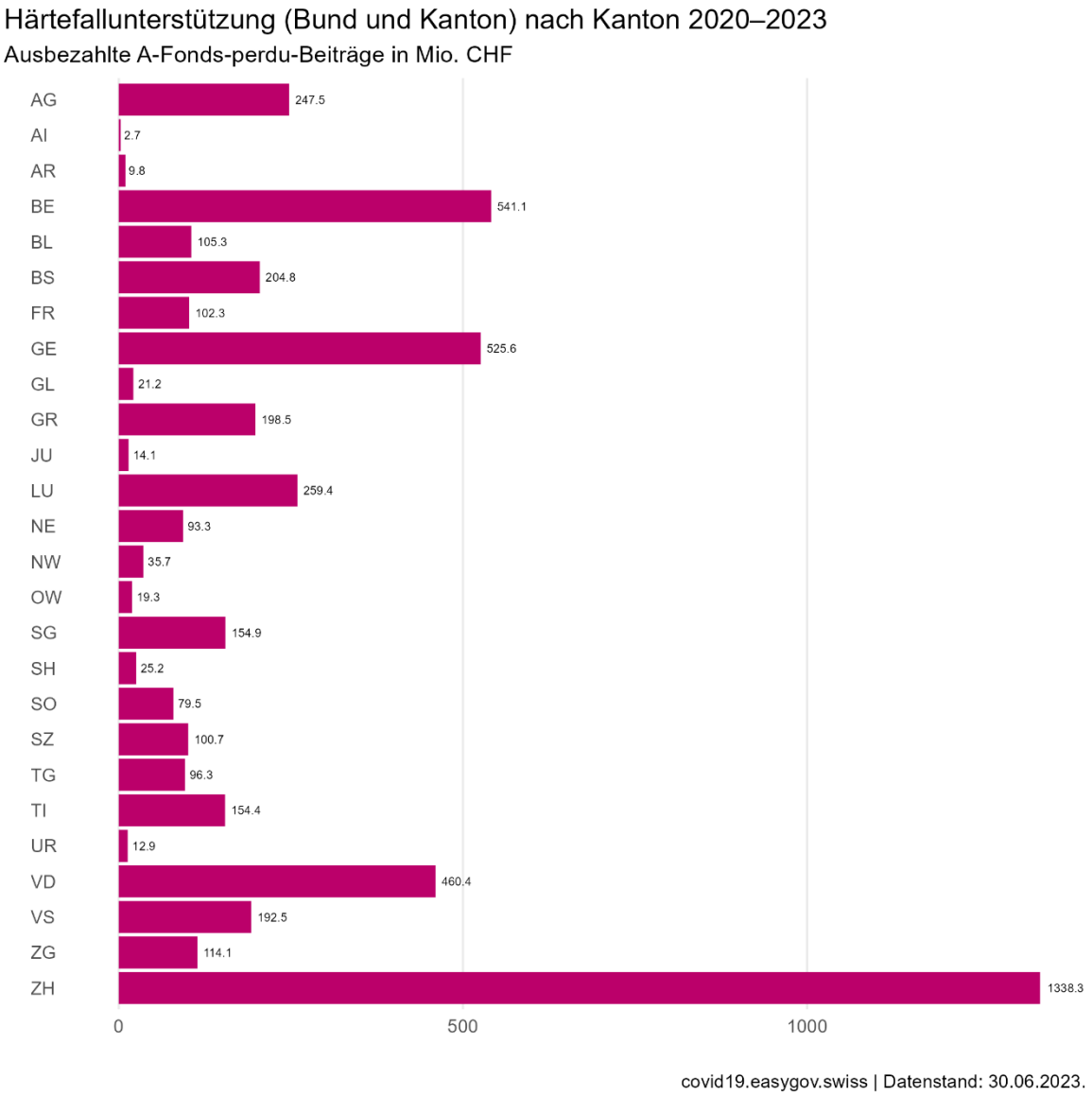
Die Umsetzung und Weiterentwicklung der HFMV führte zu einem grossen zusätzlichen Aufwand bei Bund und Kantonen. Dieser konnte zum Teil durch zusätzliche temporäre Stellen und externe Mandate abgedeckt werden, ein Grossteil der Arbeiten musste jedoch durch interne Kompensationen sichergestellt werden.

## 5.2 Statistiken

Dieses Kapitel bietet allgemeine Statistiken zu den Härtefallunterstützungen. In Kapitel 9 über die Evaluationen der Härtefallunterstützungen werden weitere, noch spezifischere und nach verschiedenen Ansätzen aufgeschlüsselte Statistiken präsentiert.

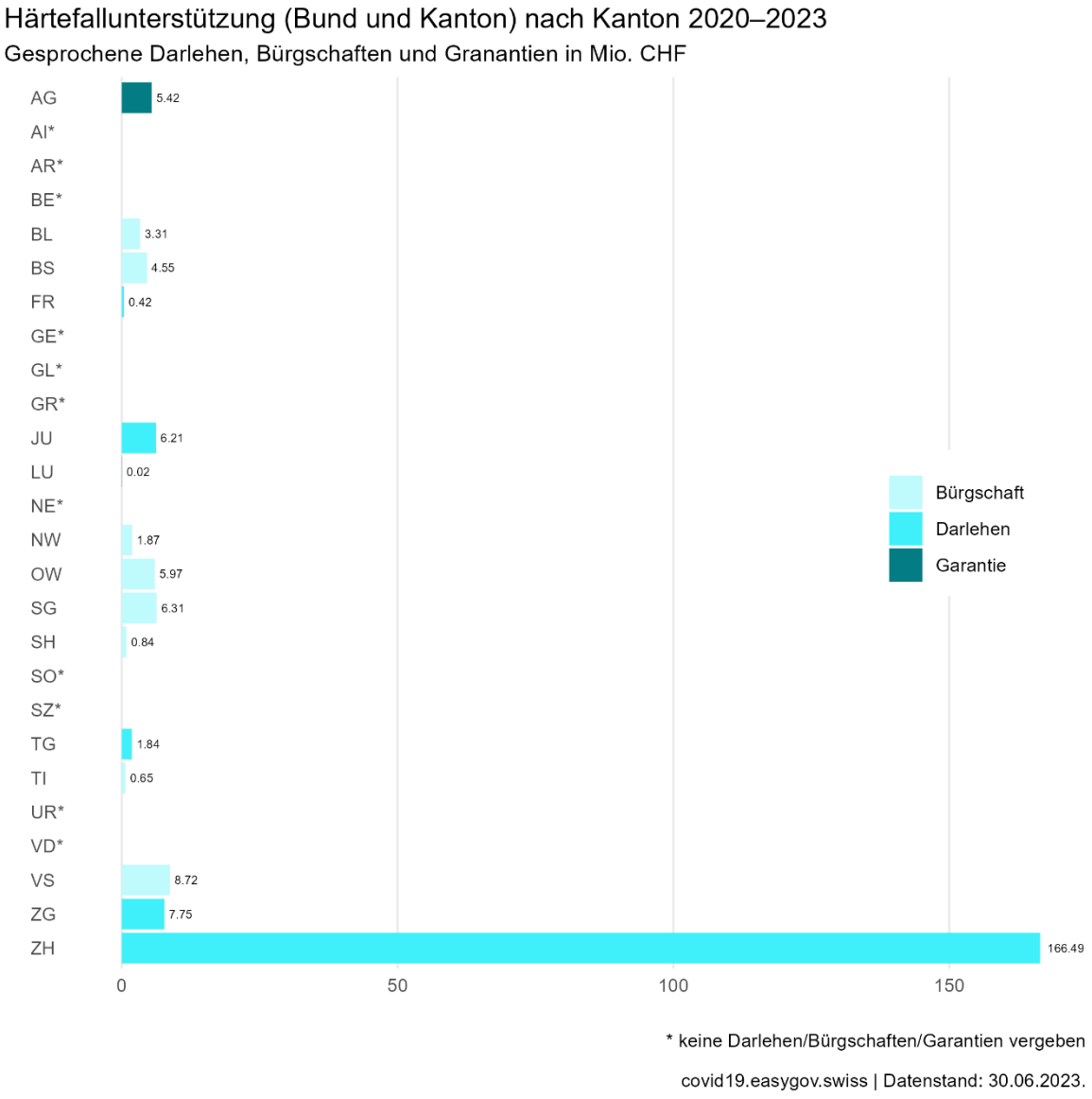
Abbildungen 7 und 8 zeigen die ausbezahlten Beiträge nach Kanton: A-fonds-perdu-Beiträge (Abb. 7) sowie Darlehen, Bürgschaften und Garantien (Abb. 8).

Abbildung 7: Betrag der ausbezahlten A-fonds-perdu-Beiträge nach Kanton (Stand 30.6.2023)




*Quelle: https://covid19.easygov.swiss/de/haertefaelle/*

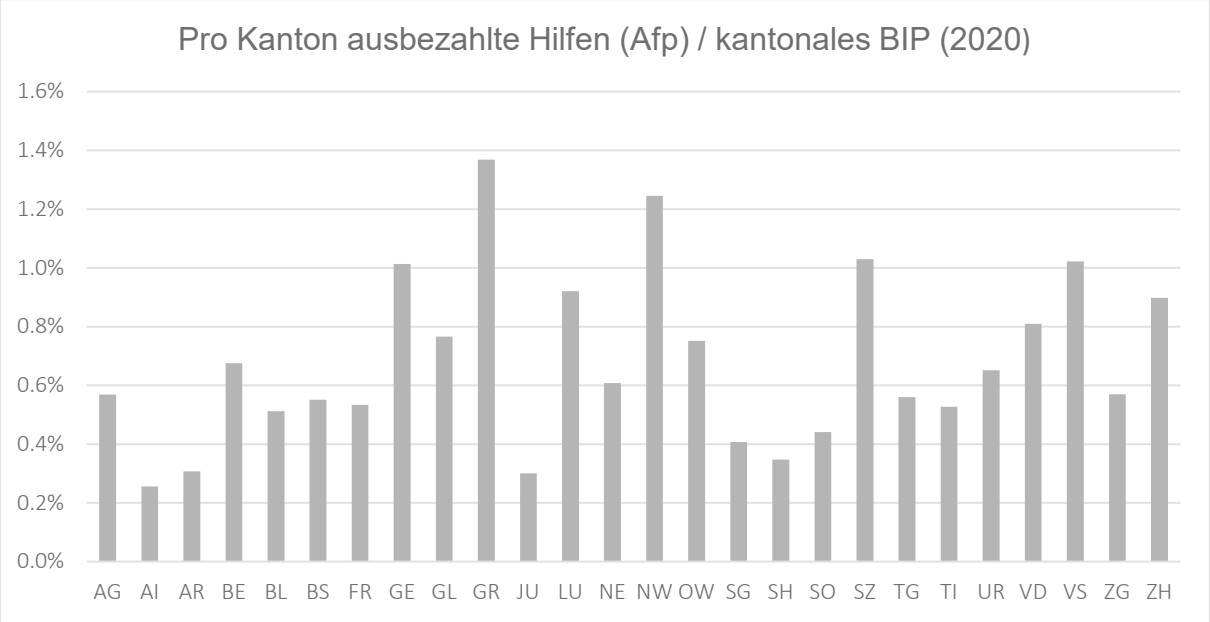
Abbildung 8: Betrag der gesprochenen Darlehen, Bürgschaften und Garantien nach Kanton (Stand 30.6.2023)




*Quelle:* [https://covid19.easygov.swiss/de/haertefaelle/](https://covid19.easygov.swiss/de/haertefaelle/)

Der Vergleich des Betrags der pro Kanton ausbezahlten A-fonds-perdu-Beiträge mit dem kantonalen BIP (Abb. 9) zeigt eine Differenz von 0,26 Prozent bis 1,37 Prozent zwischen den Kantonen auf. Diese Differenz lässt sich dadurch erklären, dass es den Kantonen freistand, für Unternehmen mit einem Umsatz bis 5 Millionen Franken strengere Anspruchsvoraussetzungen als in den Verordnungen des Bundes festzulegen (Art. 12 Abs. 1$^{sexies}$ Covid-19-Gesetz) und dass die Bundesratsreserve von den Kantonen in unterschiedlichem Umfang genutzt wurde. Daneben erklärt womöglich die Bedeutung des Tourismus in der kantonalen Wirtschaft, die Sektoren Restauration und die Beherbergung waren unter den Härtefallhilfen am stärksten vertreten (s. Abb. 10), die Anteile von über 1 Prozent (GR und NW). Allerdings ist festzustellen, dass Kantone mit hohem BIP (ZH, BE, VD und GE) mit Anteilen von 0,67 Prozent bis 1,01 Prozent relativ nahe beieinanderliegen.

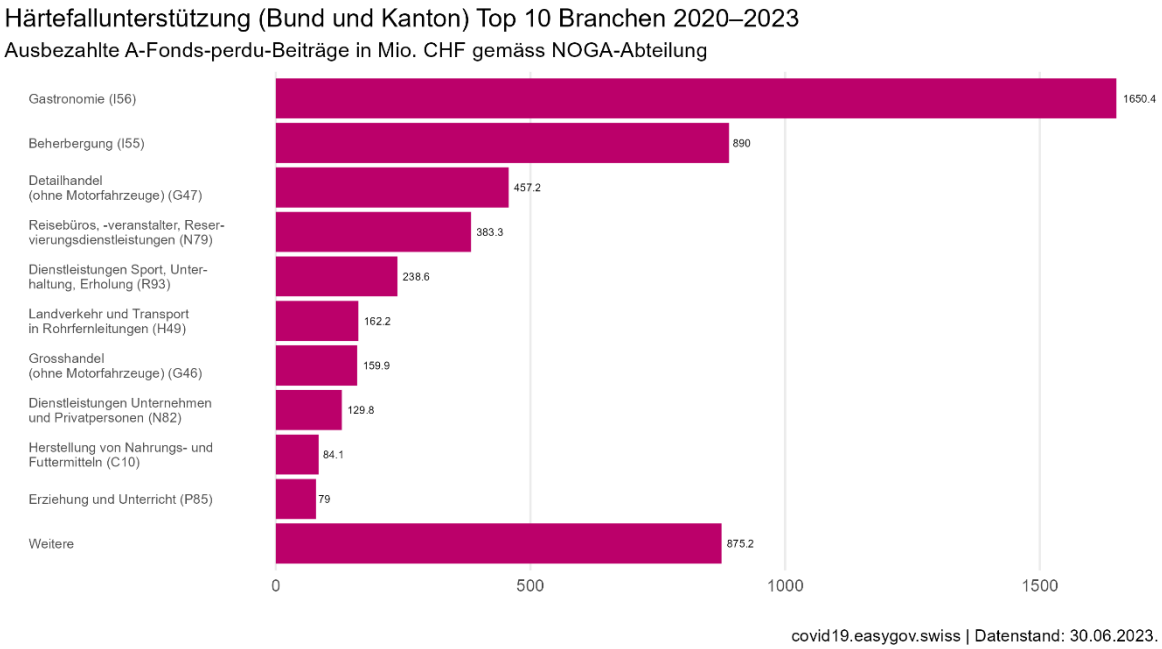
Abbildung 9: Pro Kanton ausbezahlte A-fonds-perdu-Beiträge im Verhältnis zum kantonalen BIP (2020)




*Quelle: SECO, eigene Darstellung (BIP-Daten: BFS)*

Abbildung 10 stellt die ausbezahlten A-fonds-perdu-Beiträge nach Sektoren aufgeschlüsselt dar.

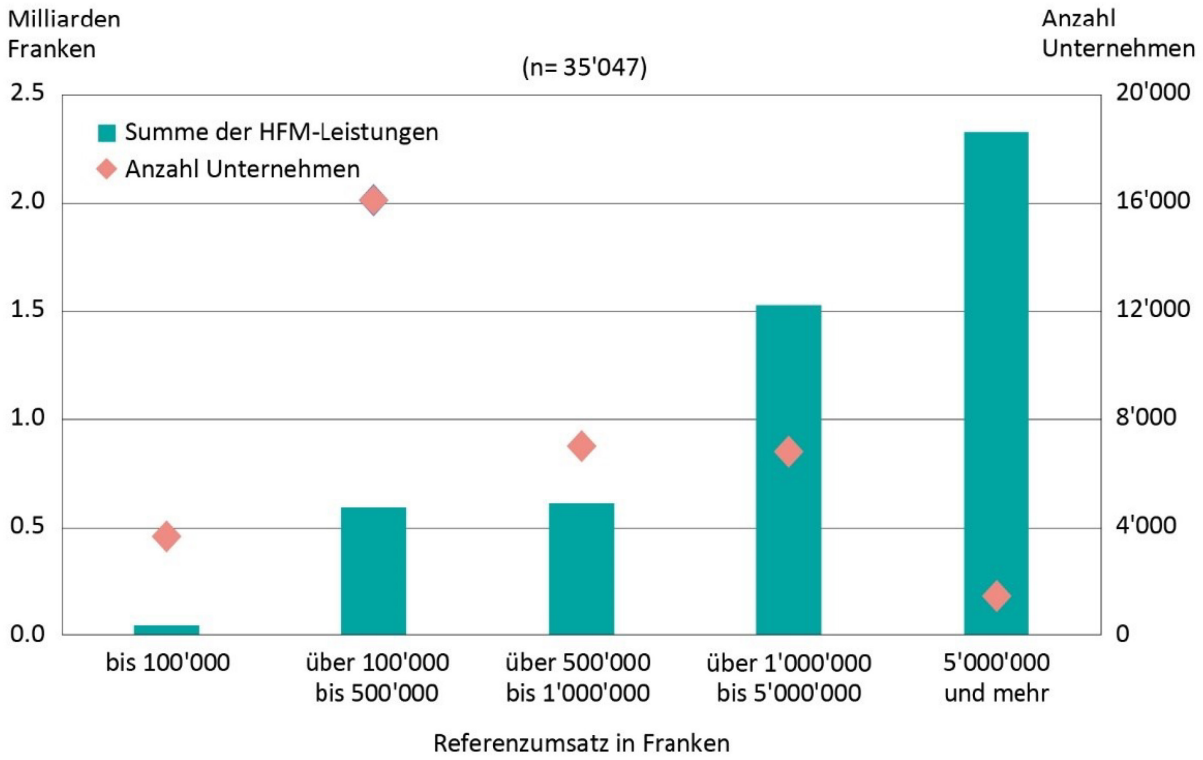
Abbildung 10: Betrag der ausbezahlten A-fonds-perdu-Beiträge nach Sektor (Stand 30.6.2023)




*Quelle: https://covid19.easygov.swiss/de/haertefaelle/*

Abbildung 11 zeigt die Verteilung der Härtefallbezüger und der A-fonds-perdu-Beiträge unterteilt nach den Referenzumsätzen der Unternehmen, die für die Bemessung der HFM massgebend waren. Kleine Unternehmen machen einen grossen Teil der Bezüger aus: Bei mehr als der Hälfte der Unternehmen ist der Umsatz tiefer als 500 000 Franken, bei drei Vierteln liegt er unter einer Million Franken. Demgegenüber erhielten grosse Unternehmen mit mehr als 5 Millionen Franken Umsatz, die nur knapp 5 Prozent der Bezüger ausmachen, fast die Hälfte der Härtefallleistungen.

Abbildung 11: Verteilung der Härtefallleistungen nach selbstdeklariertem Referenzumsatz der Unternehmen




*Quelle: Evaluation der Konzeption und der Wirkungen der Covid-19-Härtefallmassnahmen – EFK (Anhang 13.1) / Daten: hafrep*

Tabelle 2 zeigt – nach Sektor – den Prozentanteil der Unternehmen, die Härtefallhilfen bezogen haben, sowie den pro Unternehmen durchschnittlich ausbezahlten Betrag des betreffenden Sektors (Unternehmen, die keine Hilfen bezogen haben, werden in der Berechnung mit 0 Franken berücksichtigt). Der Sektor Gastgewerbe und Beherbergung hebt sich mit über 50 Prozent unterstützten Unternehmen und einem durchschnittlichen A-fonds-perdu-Beitrag von 85 091 Franken pro Unternehmen deutlich von den anderen Sektoren ab.

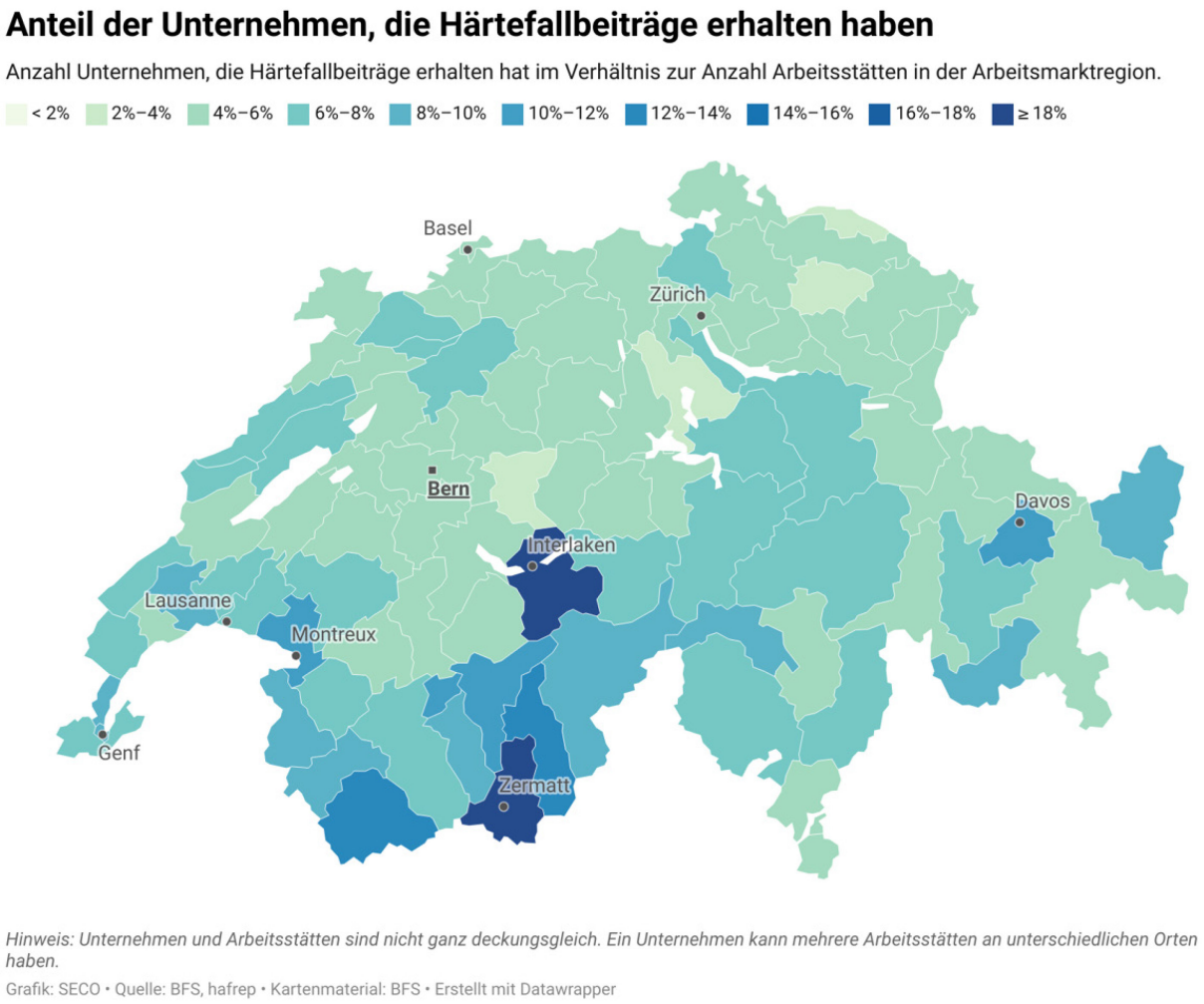
Tabelle 2: Anteil der Härtefallhilfen beziehenden Unternehmen nach Sektor und durchschnittlicher Betrag pro Sektor

| **Sektoren** (gemäss NOGA-Abteilung) | **Anteil der Härtefallhilfen beziehenden Unternehmen** | **Durchschnittlicher Betrag der von den Unternehmen des Sektors erhaltenen A-fonds-perdu-Beträge** (einschl. Unternehmen, die keine Hilfen bezogen haben) – in CHF | **Durchschnittlicher Betrag der von den Unternehmen des Sektors erhaltenen rückzahlbaren Hilfen (Darlehen, Bürgschaften und Garantien)** (einschl. Unternehmen, die keine Hilfen bezogen haben) – in CHF |
|---|---|---|---|
| Industrie und Energie | 3 % | 7100 | 239 |
| Baugewerbe | 1 % | 732 | 16 |
| Handel und Reparatur | 9 % | 8773 | 592 |
| Verkehr und Lagerei | 9 % | 16 829 | 1454 |
| Gastgewerbe, Beherbergung | 58 % | 85 091 | 3036 |
| Information und Kommunikation | 2 % | 1658 | 101 |
| Finanz- und Versicherungsdienstleistungen | 1 % | 1176 | 265 |
| Immobilienwesen, wirtschaftliche Dienstleistungen | 5 % | 14 585 | 519 |
| Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen | 1 % | 1455 | 57 |
| Unterrichtswesen | 5 % | 3501 | 124 |
| Gesundheits- und Sozialwesen | 0 % | 561 | 13 |
| Kunst, Unterhaltung und Erholung | 9 % | 11 084 | 489 |
| Sonstige Dienstleistungen | 2 % | 1750 | 48 |

*Quelle: SECO, eigene Darstellung*

Abbildung 12 unten zeigt in Bezug auf die Unternehmen, die Härtefallhilfen erhalten haben, die geografische Aufteilung nach Arbeitsmarktregion. Der grösste Anteil der begünstigten Unternehmen befindet sich in den hauptsächlich in den Bergen gelegenen Tourismusregionen, in denen der Sektor Gastronomie und Beherbergung stark vertreten ist, mit einem Höchstwert von 19 Prozent Begünstigten in den Arbeitsmarktregionen Interlaken und Zermatt. Der jeweilige Anteil der Grossstädte ist relativ einheitlich (Zürich 5 %, Genf 8 %, Basel 5 %, Bern 5 %, Lausanne 6 %).

Abbildung 12: Anteil der Unternehmen, die Härtefallhilfen erhalten haben, nach Arbeitsmarktregion




## 6 Missbrauchsbekämpfung, Instrumente und Kontrollen

### 6.1 Aufsicht und Missbrauchsbekämpfung

Bei den Covid-19-Härtefallmassnahmen handelt es sich um Massnahmen der Kantone. Aufsicht und Missbrauchskontrolle sind daher in erster Linie Aufgabe der Kantone (Art. 11 HFMV 20 respektive Art. 10 HFMV 22). Den Kantonen obliegt es denn auch, sicherzustellen, dass ihre kantonale Gesetzgebung mit den bundesrechtlichen Rahmenbedingungen übereinstimmt, sofern sie eine Beteiligung des Bundes an den Kosten ihrer Härtefallmassnahmen wünschen.

Aufgrund der politischen und finanziellen Bedeutung der Covid-19-Härtefallmassnahmen kommen jedoch ergänzend auch dem Bund Aufsichtsfunktionen zu.

Die wichtigsten Massnahmen zur Aufsicht und Bekämpfung von Missbrauch auf Bundesebene betreffen die folgenden Bereiche:

- Unterzeichnung eines Vertrags zwischen Bund (SECO) und jedem teilnehmenden Kanton, in welchem die Rahmenbedingungen festgehalten werden (s. Kap. 6.2);
- Analyse der kantonalen Missbrauchsdispositive durch die EFK (Sommer 2021) und Überprüfung durch das SECO bei der ersten Rechnungsstellung durch den Kanton, ob zu allen Prüfkriterien der EFK Antworten vorlagen (s. Kap. 6.3);
- Kontrollen der kantonalen Rechnungen durch das SECO: automatische Korrekturen durch das Härtefall-Reportingtool hafrep, manuelle Kontrollen und Kontrolle der Missbrauchsdispositive (s. Kap. 6.3 und 6.5);
- Stichprobenkontrollen bei den Kantonen im Auftrag des SECO (s. Kap. 6.7.1);
- Stichprobenkontrollen bei Unternehmen im Auftrag des SECO (s. Kap. 6.7.2);
- Datenanalysen EFK (s. Kap. 6.6): Sommer 2021 + Ende 2021, Abgleich mit Umsatzzahlen gemäss Mehrwertsteuer; Frühling 2023, ohne Abgleich mit Umsatzzahlen gemäss Mehrwertsteuer;
- Analyse der Ausschreibungsunterlagen I und II zum Beizug Dritter zur Durchführung von Stichprobenkontrollen der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 durch die EFK (Mai und Juni 2021);
- Prüfung des Beizugs Dritter in der Umsetzung der Covid-19-Massnahmen durch die EFK (Mai 2022);
- Prüfung des Vollzugs und der Aufsicht der Unterstützungsmassnahmen des Bundes im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie (Teil Härtefälle) durch die Interne Revision des SECO.

### 6.2 Vertrag

Damit die Kantone Beiträge des Bundes beanspruchen konnten, mussten sie einen Vertrag mit dem SECO abschliessen. Darin wurden die rechtlichen Grundlagen auf Bundes- und Kantonsebene, die Härtefallmassnahmen des Kantons und die Pflichten des Kantons festgehalten (Art. 16 HFMV 20, Fassung vom 18. Dezember 2021). Das SECO konnte mit allen Kantonen die entsprechenden Verträge abschliessen.

Für die Beanspruchung der Zusatzbeiträge des Bundes («Bundesratsreserve», Art. 15 HFMV 20, Fassung vom 18. Dezember 2021) musste ein Vertragszusatz über deren Verwendung abgeschlossen werden (Art. 16 Abs. 3 HFMV 20, Fassung vom 18. Dezember 2021). Die Bundesratsreserve wurde in zwei Tranchen freigegeben, wobei nicht alle Kantone einen Vertragszusatz über die Verwendung von beiden Tranchen abschlossen und einige somit nur die erste Tranche beanspruchten.

Die Beanspruchung von Beiträgen des Bundes über die HFMV 22 musste mittels eines weiteren Zusatzes zum Vertrag abgeschlossen werden (Art. 14 Abs. 1 HFMV 22, Fassung vom 8. Februar 2022). Einige wenige Kantone (5) verzichteten auf ein durch Bundesmittel unterstütztes Härtefallprogramm für das erste Halbjahr 2022.

### 6.3 Prüfung der Missbrauchsdispositive

Das SECO führte im April 2021 erste Kontrollen zu den kantonalen Missbrauchsdispositiven, die in hafrep und auf den kantonalen Websites beschrieben waren, durch und erstellte eine Übersicht über den Vollzug der Kantone. Die Kantone wurden über die Ergebnisse informiert und gebeten, fehlende Angaben zu ergänzen. Anschliessend führte die EFK eine Kontrolle der in hafrep beschriebenen Dispositive durch und teilte ihre Ergebnisse und Empfehlungen dem SECO mit. Die EFK prüfte dabei einerseits, ob die Massnahmen der Kantone in hafrep beschrieben waren, und andererseits die Risikoabdeckung durch die beschriebenen Massnahmen.

In ihrer Risikoanalyse legte die EFK ihr Augenmerk auf folgende fünf Punkte:

- Kriterienbasierte Gesuchsprüfung ist nicht gewährleistet;
- Gesuche mit Missbrauchspotenzial werden nicht erkannt;
- Die unabhängige und einheitliche Gesuchsbearbeitung ist nicht gewährleistet;
- Fehlerhafte oder unberechtigte Auszahlung;
- Keine Überwachung der Einhaltung der Auflagen zur eingeschränkten Verwendung.

Alle kantonalen Missbrauchsdispositive wurden auf diese Punkte hin geprüft und es wurde beurteilt, ob die Risiken nicht adressiert, zwar adressiert aber keine konkreten Prüfhandlungen dokumentiert, oder adressiert und entsprechende Prüfhandlungen dokumentiert wurden. In ihrem Prüfbericht vom 14. Juli 2021[63] stellte die EFK bei den meisten Kantonen Lücken fest. Im Rahmen ihres Prüfauftrags (s. Kap. 6.7.1) kontrolliert die OBT AG zurzeit die Anwendung der Missbrauchsdispositive nach der Zusicherungsphase.

### 6.4 hafrep-Tool

Das hafrep-Tool ist die zentrale Plattform für die Bearbeitung der Härtefallhilfen durch die Kantone und den Bund und geht auf die Notwendigkeit einer Informatiklösung für die Berichterstattung zurück (Art. 18 Abs. 2 HFMV 20, Art. 16 Abs. 3 HFMV 22). Hafrep wurde basierend auf einem bereits vor der Pandemie verwendeten Tool (CHMOS, im Rahmen der Neuen Regionalpolitik eingesetzt) an die Besonderheiten der Härtefallhilfen angepasst und ermöglicht insbesondere die Erledigung folgender Aufgaben:

- Die Kantone können darin die vordefinierten Schlüsseldaten für jedes Gesuch erfassen und dem Bund Informationen und Dokumente (Missbrauchsdispositiv, ausgefüllte Kontrolllisten, Berichterstattung usw.) sowie die periodischen Rechnungen betreffend die Beteiligung des Bundes erstellen und übermitteln;

- Das SECO erhält so einen Überblick über die gewährten Hilfen (auch zu Kommunikationszwecken) und kann die Informationen, Dokumente und Daten der Unterstützungsgesuche kontrollieren.
  So wurde z. B. beim Eingang der ersten Rechnung eines Kantons noch vor der Rechnungskontrolle (s. Kap. 6.5) überprüft, ob der Kanton sein Missbrauchsdispositiv vollständig in hafrep hochgeladen hatte. Bei Lücken wurde der Kanton aufgefordert, diese zu beheben.

### 6.5 Rechnungsstellung und -prüfung

Die Rechnungstellung durch den Kanton an den Bund erfolgt über das Reporting-Tool hafrep (s. Kap. 6.4).

Vorbedingungen für jegliche Auszahlung von Bundesmitteln an den Kanton ist die Unterzeichnung durch SECO und Kanton des Vertrages zur Umsetzung der HFMV 20 und gegebenenfalls der Vertragszusätze zur Bundesratsreserve und zur HFMV 22 (s. Kap. 6.2). Des Weiteren müssen die vom Kanton gesprochenen Unterstützungen konform sein mit den im Vertrag und den Vertragszusätzen festgehaltenen Massnahmen und der Kanton muss seinen Reportingpflichten nachgekommen sein.

Die wichtigsten Prüf- und Abklärungsschritte beim SECO sind die Folgenden:

- **Automatische Kontrollen in hafrep**
  In hafrep sind verschiedene Kontrollen bereits hinterlegt. So gibt es eine Fehlermeldung, wenn Eingaben fehlen oder offensichtlich falsch ausgefüllt wurden. Zudem nimmt das System

[63] EFK (2021): Covid-19-Härtefallmassnahmen – Kantonale Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung (14.7.2021). Eidgenössische Finanzkontrolle. Kann abgerufen werden unter: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21542 %20Q2/21405BE-Haertefallmassnahmen-Missbrauchsbekaempfung-Endgueltige-Fassung-V04.pdf

direkt Kürzungen vor, wenn die Kantone dem Bund Beträge verrechnen, die über die in Art. 8 ff. HFMV 20 (Fassung vom 18. Dezember 2021) beziehungsweise der in Art. 5 HFMV 22 festgelegten Höchstgrenzen hinausgehen. So kann etwa ein Kanton einem Härtefall zwar höhere Beiträge zusprechen, bei der Verrechnung an den Bund wird aber nur der Betrag im Rahmen der festgelegten Höchstgrenzen berücksichtigt, die Differenz geht zulasten des Kantons.

- **Manuelle Zusatzkontrollen**
  Manuelle Kontrollen erlauben es, die Datenqualität weiter zu prüfen. So prüft das SECO insbesondere:
  - Ob Kleinstbeträge gesprochen oder identische, ungerundete Beträge an mehrere Unternehmen vergütet wurden. In beiden Fällen kann es sich um Anzeichen handeln, dass ein Eingabefehler vorliegt;
  - Dass der Kanton keinen Unternehmen hat Unterstützungen zukommen lassen, deren UID inaktiv ist oder an denen Bund, Kanton oder Gemeinden zu mehr als 10 Prozent beteiligt sind;
  - Bei über die Bundesratsreserve gewährter Unterstützung, dass zuerst die ordentlichen Hilfen bis zum Erreichen des maximalen Höchstbetrags verwendet wurden;
  - Bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Millionen Franken, dass die Hilfen höchstens dem Höchstbetrag entsprechen, der einem Unternehmen der gleichen Branche bei einem Umsatzrückgang von 100 Prozent gewährt werden könnte;
  - Dass die Unternehmen, die in den Rechnungen aufgeführt sind, nicht in der Datenanalyse der EFK und im Rahmen der Strichprobenkontrollen aufgetaucht sind.

  Bei solchen Auffälligkeiten nimmt das SECO Rücksprache mit dem zuständigen Kanton. In einigen Fällen kann es für die Auffälligkeiten Begründungen geben, in anderen muss der Kanton seine Fehleingabe korrigieren.

- **Nachforderungen zu Missbrauchsdispositiven**
  In ihrem Prüfbericht zu den Missbrauchsdispositiven anhand der Angaben in hafrep hat die EFK bei den meisten Kantonen Lücken festgestellt. Bevor das SECO eine Rechnung auszahlen kann, verlangt es von den Kantonen Ergänzungen zu den festgestellten Schwachpunkten.

- **Vergleich mit Verträgen**
  Das SECO kontrolliert, ob der rechnungsstellende Kanton einen Vertrag mit dem SECO abgeschlossen hat und ob die Instrumente, die er verwendet (A-fonds-perdu-Beiträge, Darlehen, Garantien, Bürgschaften), denjenigen entsprechen, die er im Vertrag angekündigt hat.

### 6.6 Datenanalysen EFK

Die EFK führt regelmässig Datenanalysen durch, um die Kontrolle der korrekten Vergabe der Härtefallhilfen durch das SECO und die Kantone zu unterstützen. Sie stützt sich dabei auf Vergleiche zwischen den in hafrep eingetragenen Angaben und den Vorgaben in Gesetz und Verordnung sowie den durch die ESTV bereitgestellten Steuerdaten der Unternehmen.

Die EFK hat eine erste Datenanalyse mit Datenstand 31. Mai 2021[64] durchgeführt und dabei die folgenden vier Arten von Fällen identifiziert:

- Fälle, bei denen der Referenzumsatz (Angabe des Unternehmens) mehr als 10 Prozent vom Mehrwertsteuerumsatz abweicht;

[64] EFK (2021): Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmungen: 1. Datenanalyse (16.7.2021). Eidgenössische Finanzkontrolle. Kann abgerufen werden unter: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/ wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21542 %20Q2/21405BE-Haertefallmassnahmen-Unternehmungen-Endgueltige-Fassung-V04.pdf

- Fälle von behördlich nicht geschlossenen Unternehmen, bei denen auf Grundlage der Mehrwertsteuer-Deklaration der Umsatz 2020 im Vergleich zu 2018/19 um weniger als 40 Prozent zurückgegangen ist;
- Fälle von potenziellen Verstössen gegen die Auflage des Verbots der Beschliessung bzw. Ausschüttung von Dividenden;
- Einzelfall eines potenziellen Verstosses gegen die Auflage des Kapitalrückzahlungsverbots.

Mit Datenstand vom 30. November 2021 wurde eine zweite Datenanalyse[65] durchgeführt, mit dem Ziel, die Einhaltung der Anspruchsberechtigung, der Höchstbeträge und der laufenden Auflagen (Dividendenbeschluss- und Dividendenausschüttungsverbot, Kapitaleinlagenrückerstattungsverbot) zu überprüfen.

In den ersten beiden Datenanalysen identifizierte die EFK eine grosse Anzahl von Fällen. Die Abklärungen der Kantone haben jedoch ergeben, dass es sich in über 99 Prozent der Fälle um solche handelt, welche keiner Anpassung bedürfen. Dies ist unter anderem auf den von der EFK gewählten Prüfansatz zurückzuführen, der sich auf die Mehrwertsteuerumsätze abstützt. Dabei handelt es sich um eine Kontrollgrösse, die Hinweise auf Auffälligkeiten ergibt, die jedoch keine Missbräuche sein müssen. So sind etwa gewisse Referenzumsätze auf einzelne Geschäftsbereiche eines Unternehmens (Sparte) bezogen, während sich die Mehrwertsteuerabrechnung auf das Gesamtunternehmen bezieht. Bei jüngeren Unternehmen sind die Mehrwertsteuerabrechnungen zudem noch zu wenig aussagekräftig. Des Weiteren bezieht sich der Mehrwertsteuerumsatz auf ein Kalenderjahr, während für die Berechnung des Umsatzrückgangs eine Periode von 12 Monaten gewählt werden konnte, die nicht mit dem Kalenderjahr übereinstimmen muss. Dieser Unterschied in der Berechnung des Umsatzes sowie die Tatsache, dass die Kantone das Tool als Arbeitsinstrument benutzten und es zum Teil erst vor der Übermittlung einer Rechnung an das SECO aktualisierten, führen dazu, dass der Vergleich der beiden Umsätze oft nicht aussagekräftig ist.

Die EFK hat eine dritte Datenanalyse mit Datenstand 31. Dezember 2022[66] durchgeführt, mit dem Ziel, die Einhaltung der Anspruchsberechtigung, der Höchstbeträge und der laufenden Auflagen (Dividendenbeschluss- und Dividendenausschüttungsverbot, Kapitaleinlagenrückerstattungsverbot) zu überprüfen. Dabei wurden deutlich weniger Auffälligkeiten identifiziert. Die Ursache dafür liegt hauptsächlich darin, dass sich die Datenqualität verbessert hat und die Analysen weiter angepasst wurden. So verzichtete die EFK auf einen Abgleich zwischen dem Referenzumsatz und dem Mehrwertsteuerumsatz und prüfte anstelle der bewilligten die ausbezahlten Beiträge.

Mit den umfassenden Datenanalysen identifiziert die EFK nun jeweils halbjährlich (bis Ende 2025) Unternehmen, die potentiell gegen die laufenden Auflagen zum Dividendenbeschluss- und Dividendenausschüttungsverbot und zum Kapitaleinlagenrückerstattungsverbot verstossen. Die Abklärungen erfolgen durch das SECO und die Kantone.

### 6.7 Stichprobenkontrollen

Neben den Kontrollen der Kantone, des SECO und der EFK wurden angesichts der hohen Beträge, die aus Bundesmitteln für Härtefallhilfen gewährt wurden, zusätzliche risikobasierte Kontrollen im Rahmen externer Aufträge durchgeführt. Diese Stichprobenkontrollen sollen die korrekte Umsetzung der Verfahren in den Kantonen sicherstellen und in den Kantonen und Unternehmen bestimmte Aspekte kontrollieren, die der Bund anhand der im hafrep-Tool verfügbaren Informationen nicht direkt überprüfen kann

---

[65] EFK (2022): Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmungen: 2. Datenanalyse (23.2.2022). Eidgenössische Finanzkontrolle. Kann abgerufen werden unter: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21542 %20Q42021/21405BE-Q42021-Endgueltige-Fassung-V04.pdf

[66] EFK (2023): Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmen – 3. Datenanalyse (14.3.2023). Eidgenössische Finanzkontrolle. Kann abgerufen werden unter: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/22400 %2022475 %2022743/22475BE-SECOH%C3 %A4rtef%C3 %A4lle-Datenanalysen-3-Endgueltige-Fassung-V04.pdf

(s. Kap. 6.4). Dazu wurde beschlossen, Wirtschaftsprüfungsfirmen zu beauftragen, weil diese über das entsprechende Fachwissen verfügen.

### 6.7.1 Stichprobenkontrollen bei den Kantonen

Die Gesuchsbearbeitung durch die Kantone umfasst eine mehrere Schritte, die nicht alle direkt vom Bund überprüft werden können: Übereinstimmung der vom Unternehmen gelieferten mit den verlangten Dokumenten, Dateneingabe, Einschätzungen bezüglich Anspruchskriterien und Bemessung der Hilfe usw. Um die korrekte Umsetzung der Verfahren zu gewährleisten und die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bund zu stärken, wurden Stichprobenkontrollen in den Kantonen durchgeführt.

Zwei erste Mandate wurden zwischen Juli und Oktober 2021 durchgeführt:

- 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.

Die Berichte zu diesen ersten beiden Stichprobenkontrollmandaten 2021 wurden im Dezember 2021 veröffentlicht.[67]

Ein Hauptmandat wird von OBT AG von Dezember 2021 bis Dezember 2026 geführt:

- Der erste Statusbericht zu diesem Hauptmandat wurde mit einer Management Response des SECO im September 2022 veröffentlicht.[68]

  **Der Statusbericht, der sich auf die richtige Vergabe von Härtefallhilfen konzentrierte, zeigt, dass die Kantone die Bundesgesetzgebung korrekt angewendet haben und dass ihre Härtefallumsetzungen keine systemischen Risiken oder Fehler aufweisen. Der Bericht weist jedoch auf punktuelle Fehler und Versäumnisse hin, die den betroffenen Kantonen zur Klärung überwiesen wurden.**

  So haben von insgesamt 502 Unternehmen, die im Rahmen der HFMV 20 im zweiten Halbjahr 2021 Härtefallunterstützung in Form von A-fonds-perdu-Beiträgen erhielten, nur fünf unberechtigterweise oder in übermässigem Umfang Hilfen erhalten.

  Die fünf Fälle entsprechen insgesamt 794 130 Franken; dies sind 0,04 Prozent des Gesamtbetrags aller Härtefallhilfen (A-fonds-perdu) im zweiten Halbjahr 2021 (1,8 Mrd. CHF). Da die Stichprobe nach einem risikoorientierten Ansatz ausgewählt wurde, ist der Anteil der materiellen Fehler bei allen gewährten Finanzhilfen deutlich geringer als die in der Stichprobe beobachtete Zahl. Zudem entfallen von der Gesamtsumme 750 000 Franken auf einen einzigen Fall, der dem Bund bereits bekannt war.

- Der zweite Statusbericht zu diesem Hauptmandat wurde mit einer Management Response des SECO im Februar 2023 veröffentlicht.[69]

---

[67] Easygov / OBT / PwC (2021): Stichprobenkontrollen bei Kantone zur Umsetzung der Covid-19-Härtefallverordnung (22.12.2021). Kann abgerufen werden unter: https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2021/12/Stichprobenkontrollen-bei-Kantone-zur-Umsetzung-der-Covid-19-Hartefallverordnung.pdf

[68] Easygov / OBT (2022): 1. Statusbericht zur Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der Covid-19-Härtefallverordnungen von Unternehmen (9.2022). Kann abgerufen werden unter: https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2022/09/Management-Response-et-rapport-de-statut-1er-semesttre-22-mandat-2001-OBT-fr_de_it.pdf

[69] Easygov / OBT (2023): 2. Statusbericht zur Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der Covid-19-Härtefallverordnungen von Unternehmen (2.2023). Kann abgerufen werden unter: https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2023/03/Management-Response-rapport-de-statut-2e%CC%80me-semesttre-22-mandat-2001-OBT.pdf

Auch dieser Statusbericht, der sich auf die richtige Zusicherung von Härtefallhilfen konzentrierte, zeigt, dass die Kantone die Bundesgesetzgebung korrekt angewendet haben und dass ihre Härtefallumsetzungen keine systemischen Risiken oder Fehler aufweisen. Der Bericht weist jedoch auf punktuelle Fehler und Versäumnisse hin, die den betroffenen Kantonen zur Klärung überwiesen wurden.

So haben von insgesamt 148 Unternehmen, die im Rahmen der HFMV 20 im Jahr 2021 und der HFMV 22 im ersten Halbjahr 2022 in 12 Kantonen unterstützt wurden, neun unberechtigterweise oder in übermässigem Umfang Hilfen erhalten.

Die neun Fälle entsprechen insgesamt 10 894 632 Franken; dies sind 0,2 Prozent des Gesamtbetrags aller Härtefallhilfen (A-fonds-perdu) von 5,086 Milliarden Franken, die bis zum 29. August 2022 ausgerichtet wurden. Da die Stichprobe nach einem risikoorientierten Ansatz ausgewählt wurde, ist der Anteil der materiellen Fehler bei allen gewährten Finanzhilfen deutlich geringer als die in der Stichprobe beobachtete Zahl.

Zu beachten:

- Bei insgesamt 10 509 544 Franken davon geht es um drei Fälle, in denen ein Kanton Beteiligungen hält. Diese Fälle sind dem SECO bekannt und werden gegenwärtig von den zuständigen Gerichten behandelt;
- In vier Fällen mit einem Gesamtbetrag von 365 539 Franken hatte der Kanton bereits eine Rückforderung eingeleitet;
- **Demnach sind noch in zwei Fällen mit einem Gesamtbetrag von 19 549 Franken Nachkontrollen erforderlich.**

- Der dritte Statusbericht zum Hauptauftrag wurde mit einer Management Response des SECO im September 2023 veröffentlicht.[70]

  Mit diesem dritten Bericht wurden die Kontrollen zur korrekten Gewährung von Härtefallhilfen durch die Kantone an die Unternehmen abgeschlossen. Kontrolliert wurde auch die Einhaltung der HFMV 22 (s. unten). **Der Bericht zeigt, dass die Kantone das Bundesrecht richtig angewendet haben und dass bei der Umsetzung der Härtefallhilfen keine systemischen Risiken oder Fehler festzustellen sind. Der Bericht erwähnt keine Fehler oder Auslassungen.**

  Von den insgesamt 100 bzw. 50 Unternehmen, die gemäss der HFMV 22 bzw. der HFMV 20 in den Jahren 2021 und 2022 Hilfe bezogen, **wurde formell kein Fall von unberechtigterweise oder in übermässigem Umfang erhaltener Hilfe festgestellt.**

  Zu beachten:

  - Nur 126 Fälle sind bereits endgültig abgeschlossen. Bei Abschluss des Berichts hatte OBT die restlichen 24 Fälle noch nicht geprüft;
  - von den 126 Fällen wurden 19 in einem Kanton gemeldet, in dem für ungedeckte Kosten zwei Berechnungsvarianten zulässig waren. Das SECO führt ein Gespräch mit dem betreffenden Kanton, um zu beurteilen, ob eine der beiden Varianten zu einer nicht konformen Unterstützung führen würde.

### 6.7.2 Stichprobenkontrollen bei Unternehmen

Stichprobenkontrollen werden, wie im in der Wintersession 2021 (Dezember) angepassten Artikel 12*a* des Covid-19-Gesetzes vorgesehen, auch direkt bei den Unternehmen durchgeführt**.** Der Auftrag dazu wurde im Juni 2023 an BDO AG vergeben. Insgesamt sollen bis Ende 2024 zwischen 70 und 100 Unternehmen geprüft werden. Der Beauftragte führt risikobasierte Prüfungen durch, um die Richtigkeit der Angaben der Unternehmen in den Gesuchen zu überprüfen. Die Stichprobe umfasst Unternehmen,

[70] Easygov / OBT (2023): 3. Statusbericht zur Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der Covid-19-Härtefallverordnungen von Unternehmen (9.2023). Kann abgerufen werden unter: https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2023/09/Rapport-de-statut-premier-semestre-2023-et-Management-Response-SECO.pdf

die nachweislich einen Missbrauch im Rahmen der KAE oder Covid-Kredite begangen und zudem Härtefallgelder bezogen haben, aber auch grosse Unternehmen und Unternehmen, die nach verschiedenen weiteren Risikokriterien ausgewählt wurden. Die Abgabe des Berichts ist für Ende März 2025 geplant.

### 6.8 Mitteilung von Prüfergebnissen und Korrekturmassnahmen

Sobald die Kantone die Voraussetzungen geschaffen haben (insbesondere Missbrauchspositiv und Verträge/Vereinbarungen mit dem SECO), erhalten sie die Ergebnisse der oben beschriebenen Kontrollen und werden aufgefordert, die notwendigen Korrekturen vorzunehmen. Im Folgenden werden die Bearbeitungsprozesse je nach Kontrollart genauer beschrieben:

- **Kontrollen durch das SECO (s. Kap. 6.5)**
  - Automatische Kontrollen in hafrep:
    Bei fehlenden oder offensichtlich falsch ausgefüllten Daten wird dem Daten Eingebenden (Kanton) eine Fehlermeldung ausgegeben. Zudem nimmt das System direkt Kürzungen vor, wenn die Kantone dem Bund Beträge in Rechnung stellen, die über die in den Verordnungen festgelegten Höchstbeträge hinausgehen;

  - Manuelle Kontrollen:
    Die Ergebnisse der manuellen Kontrollen werden dem betreffenden Kanton direkt in Form einer E-Mail mitgeteilt, in der die Fälle beschrieben werden, die einer Erklärung oder Korrektur bedürfen. Da diese Kontrollen hauptsächlich zum Zeitpunkt der Rechnungsstellung durch den Kanton an den Bund erstellt werden, beziehen sie sich auf konkrete Fälle, die in der Rechnung aufgeführt sind. Nur eine Erklärung oder Korrektur, die den Anforderungen des SECO genügt, ermöglicht die Aufnahme der betreffenden Fälle in die Rechnung und die anschliessende Validierung der Rechnung;

  - Kontrollen durch die interne Revision:
    Die interne Revision des SECO (DBIR) kontrolliert nicht nur die vom SECO durchgeführten Rechnungsprüfungen, sondern überprüft mit verschiedenen Revisionen auch das gesamte Aufsichtsdispositiv. Insbesondere untersucht sie konkrete Fälle im Detail, bringt neue Sichtweisen und Analysethemen ein und stellt ihr Fachwissen bei der Überwachung von den externen Mandaten für die Stichprobenkontrollen zur Verfügung (siehe Kapitel 6.7).
    Auf der Grundlage ihrer Arbeit formuliert DBIR Ratschläge und Empfehlungen, die darauf abzielen, einen Mehrwert zu schaffen und die Prozesse und das Kontrollsystem des SECO weiter zu stärken.

- **Datenanalysen der EFK (s. Kap. 6.6)**

  Die Ergebnisse der Datenanalysen der EFK werden dem betreffenden Kanton direkt in Form einer vom SECO versandten Excel-Datei mitgeteilt, in der der Kanton aufgefordert wird, innerhalb einer bestimmten Frist eine Erklärung zu jedem von der EFK erfassten Fall abzugeben und gegebenenfalls entsprechende Korrekturen in hafrep vorzunehmen. Wenn der Kanton eine Rechnung sendet, prüft das SECO, dass die Rechnung keine Fälle enthält, die in der EFK-Datenanalyse erscheinen und vom Kanton noch nicht bereinigt wurden.

- **Stichprobenkontrollen durch externe Beauftragte des SECO (s. Kap. 6.7)**

  Die Ergebnisse der Stichprobenkontrollen werden dem betroffenen Kanton direkt in Form eines E-Mails des SECO mitgeteilt. Der Kanton wird aufgefordert, die von ihm als notwendig erachteten Massnahmen zu ergreifen und die Fälle in hafrep mit «Klärungsbedarf» zu markieren. Wenn diese Fälle dem Bund in Rechnung gestellt werden, wird die Erklärung oder Korrektur des Kantons vom SECO überprüft.

## 7 Missbräuche, Verstösse und Klärungsbedarf

Die folgende Tabelle 3 enthält die Fälle, in denen ein Klärungsbedarf, ein Verdacht auf Missbrauch oder Verstoss oder ein bestätigter Missbrauch oder Verstoss gemäss dem Covid-19-Gesetz und der HFMV 20 und HFMV 22 vorliegen.

Tabelle 3: Fälle mit Klärungsbedarf oder Verdacht auf Verstoss/Missbrauch (Stand: 8.9.2023)

| Art des Klärungsbedarfs / Verdachts auf Verstoss/Missbrauch | Klärungsbedarf | Laufendes Verfahren: Verdacht auf Verstoss/Missbrauch | | Verfahren abgeschlossen: Verstoss/Missbrauch bestätigt | | Verstoss/Missbrauch nicht bestätigt |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Anzahl Unternehmen | Anzahl Unternehmen | Total in CHF | Anzahl Unternehmen | Total in CHF | Anzahl Unternehmen |
| Gründungsdatum (Art. 3 Abs. 1 lit. a) | | 1 | 96'882 | | | |
| Vermögens- und Kapitalsituation (Art. 4 Abs. 1 lit. a/b) | | 2 | 16'646 | | | 15 |
| Branchenspezifische Finanzhilfen (Art. 4 Abs. 1 lit. c) | | 9 | 885'714 | | | 14 |
| Umsatzangaben (Art. 5, Art. 3 Abs. 1 lit. b) | | 145 | 9'587'978 | 6 | 287'168 | 2'424 |
| Fixkostenangaben (Art. 5a) | | 3 | 31'565 | 3 | 239'399 | 50 |
| Behördliche Schliessung (Art. 5b) | | | | 3 | | 13 |
| Beitragsverwendung (Art. 6) | 31 | 182 | 19'442'282 | 38 | 442'558 | 181 |
| Kantonale Zuständigkeit (Art. 13 Abs. 1) | | 2 | 38'072 | | | |
| Andere | 60 | 136 | 12'467'914 | 33 | 1'702'034 | 1'297 |
| **Ergebnis** | **91** | **480** | **42'567'053** | **83** | **2'671'159** | **3'994** |

Letzte Aktualisierung: 08.09.2023

*Quelle: https://covid19.easygov.swiss/de/haertefaelle/*

Die Fälle mit «Klärungsbedarf» betreffen hauptsächlich Meldungen, die im Rahmen der Stichprobenkontrollaufträge (s. Kap. 6.7), der Bearbeitung der Listen der EFK und der Kontrolle der kantonalen Rechnungen durch das SECO gemacht wurden. Die Meldungen sind präventiver Art und somit nicht mit einem Missbrauch oder einem Missbrauchsverdacht gleichzusetzen. In praktisch allen Fällen konnte der Kanton nach der Überprüfung die zur Validierung des Falls erforderliche Erklärung abgeben (womit der Fall dann in den Status «Missbrauch nicht bestätigt» übergeht). Dementsprechend ist zur obigen Tabelle anzumerken, dass von 4077 gemeldeten Fällen in nur 83 Fällen (2 %) ein Missbrauch oder ein Verstoss bestätigt wurde. In den 3994 übrigen Fällen konnte der Missbrauchsverdacht ausgeräumt werden.

Diese 83 Fälle von bestätigtem Missbrauch oder Verstössen machen mit einem Gesamtbetrag von 2 671 159 Franken nur 0,24 Prozent der 35 211 unterstützten Unternehmen bzw. nur 0,05 Prozent des gesamten für die Härtefallmassnahmen ausbezahlten Betrags aus. Dieser geringe Anteil an Missbräuchen und Verstössen, insbesondere im Vergleich mit anderen in der Pandemie eingesetzten Unterstützungsinstrumenten, erklärt sich u. a. wie folgt:

- Die Bewilligungs- und Bemessungskriterien basieren auf nachvollziehbaren und somit schwer fälschbaren Daten, was insbesondere für den Referenzumsatz gilt, der auf den Jahren vor der Pandemie (2018–2019) beruht.

- Die Kontrollen durch die Kantone bei der Prüfung der Gesuche. Die Kantone mussten bei der Gesuchsbearbeitung von Anfang an ein vom Bund validiertes Missbrauchsdispositiv anwenden und setzten umfassende Personalressourcen für die entsprechenden Überprüfungen ein.

## 8 Rechtliche Fragestellungen

Bei der Umsetzung von Rechtstexten tauchen laufend rechtliche Fragen auf. Dies gilt umso mehr bei rechtlichen Grundlagen, die innert kurzer Frist erarbeitet werden mussten. Die Bundesverwaltung kann sich nicht abschliessend zu rechtlichen Fragen äussern, da die rechtsverbindliche Klärung von Auslegungsfragen den zuständigen Gerichten obliegt. Der Bundesverwaltung kommt jedoch auch die Aufgabe zu, rechtliche Fragestellungen zu beantworten. Zur Beantwortung rechtlicher Fragen hat sich das SECO dabei eng mit der EFV ausgetauscht und bei Bedarf das Bundesamt für Justiz (BJ), die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) sowie weitere Bundesstellen einbezogen. Bei der Verrechnung der kantonalen Beiträge an Unternehmen mit dem Bund hat sich das SECO auf die gegebenen Antworten gestützt. Die Kantone haben ihre Behandlung der einzelnen Dossiers in der Regel auf die Auskunft des Bundes gestützt.

Bei zehntausenden von Dossiers ist unvermeidlich, dass einige Fälle vor ein Gericht gezogen werden. Per Mitte Oktober 2023 waren mehr als 100 Dossiers von kantonalen Gerichten geprüft worden. Ein Fall war vor Bundesverwaltungsgericht, 5 Fälle vor Bundesgericht hängig. Nach der Analyse der bislang über 100 Urteilssprüche kantonaler Gerichte, in denen über die Beschwerde eines Unternehmens gegen die für Härtefälle zuständige kantonale Stelle entschieden wurde, scheint sich mit über 80 Prozent abgewiesenen Fällen eine klare Tendenz zugunsten des Staates abzuzeichnen.

Einige rechtliche Fragen werden auch von Interessensgruppen und Parlamentariern aufgegriffen. Zurzeit ist der Geltungsbereich von Artikel 12 Absatz 1$^{ter}$ des Covid-19-Gesetzes (Stand: 1.7.2022) Gegenstand von Diskussionen. Der Artikel sieht vor, dass ein Unternehmen, das Härtefallunterstützung erhält, während einem bestimmten Zeitraum u.a. keine Dividenden und Tantiemen beschliessen oder ausschütten und keine Kapitaleinlagen zurückerstatten darf. Darunter fällt auch die Liquidationsdividende bzw. der -gewinn. Die Bundesverwaltung hat hier nach einer intensiven juristischen Recherche versucht, dem Willen des Parlaments und den Zielen des Covid-19-Gesetzes so nahe wie möglich zu kommen. Im Parlament wurden vier Vorstösse eingereicht, die unter anderem verlangen, dass Liquidationsdividenden und -gewinne nicht als verbotenen Liquiditätsabfluss gelten sollen (Ip 23.3541 Feller[71]; Mo. 23.3842 Gapany[72]; Mo. 23.3759 Feller[73]; Mo. 23.3899 Roduit[74]). In ähnlicher Stossrichtung fordert der Verband für Hotellerie und Restauration in der Schweiz, GastroSuisse, dass für Einzelunternehmen besondere Bestimmungen gelten sollen und dass der Geltungsbereich des Artikels ausschliesslich auf Missbräuche anzuwenden sei. Der Bund empfiehlt die Motionen zur Ablehnung, hat jedoch in der Antwort bereits Lösungsansätze skizziert. Unterschiedliche Unternehmensformen müssen grundsätzlich gleich behandelt werden. Einzelunternehmen sind in einigen Sachverhalten jedoch stärker betroffen als andere Unternehmensformen, da das Geschäfts- und das Privatvermögen häufig untrennbar sind. Der Bund machte drei Sachverhalte bei Einzelunternehmen aus, bei welchen die Kantone gestützt auf Artikel 29 des Subventionsgesetzes (SuG) auf einen Teil der Rückzahlungsforderungen der Härtefallunterstützungen verzichten können: dies beim Ableben, beim Erreichen des AHV-Alters oder bei

---

[71] Parlament (2023): 23.3541 Interpellation Feller. Wer hat angeordnet, dass die im Covid-19-Gesetz vorgesehenen Härtefallhilfen bei Geschäftsaufgabe rückerstattet werden müssen? Kann abgerufen werden unter: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233541

[72] Parlament (2023): 23.3842 Motion Gapany. Covid-19-Härtefälle. Ein Liquidationsgewinn darf nicht gleichgesetzt werden mit einem Liquiditätsabfluss, der im System der Härtefallhilfen verboten ist. Kann abgerufen werden unter: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233842

[73] Parlament (2023): 23.3759 Motion Feller. Covid-19-Härtefalle. Ein Liquidationsgewinn darf nicht gleichgesetzt werden mit einem Liquiditätsabfluss, der im System der Härtefallhilfen verboten ist. Kann abgerufen werden unter: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233759

[74] Parlament (2023): 23.3899 Motion Roduit. Problematische Rückforderungen von Härtefallentschädigungen stoppen. Kann abgerufen werden unter: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233899

längerfristiger nachgewiesener Arbeitsunfähigkeit des Einzelunternehmers/der Einzelunternehmerin. Die Wirtschafts- und Abgabekommission des Ständerats (WAK-S) hat am 17. Oktober 2023 beschlossen, den Vorstoss 23.3842 Gapany zu sistieren, da sie zusätzliche Informationen von der Verwaltung benötigt. Sie wird ihn im ersten Quartal 2024 wieder traktandieren[75]. Die Behandlung der übrigen parlamentarischen Vorstösse ist noch ausstehend.

# 9 Evaluationen

## 9.1 Evaluationsverfahren

Da hohe Beträge an öffentlichen Geldern – rund 80 Prozent davon zulasten des Bundes – ausbezahlt wurden, besteht ein grosses allgemeines Interesse daran, die Konformität der gewährten Härtefallhilfen mit dem Gesetz und den Verordnungen, ihre Relevanz sowie die Umsetzungsqualität zu überprüfen und ihre Wirkungen zu analysieren. Dies ist umso wichtiger, als dieses Unterstützungsinstrument in einer Krise und in ausserordentlich kurzer Zeit konzipiert, entwickelt, eingeführt und umgesetzt wurde.

Um diesem Interesse gerecht zu werden und die in Kapitel 6 beschriebenen Kontrollinstrumente zu ergänzen, aber auch um nützliche Lehren zu ziehen, die dazu beitragen sollten, die Konkretisierung von Massnahmen bei allfälligen späteren ähnlichen Herausforderungen weiter zu verbessern, sahen die Ziele des Bundesrates 2023[76] eine Evaluation der Covid-19-Härtefallmassnahmen vor. Die Ergebnisse dieser Evaluation wurden ebenfalls für die Erstellung dieses Berichts herangezogen und ergänzen die in den vorangegangenen Kapiteln dargelegten Elemente. Die Evaluation dauerte von März bis Oktober 2023 und umfasste die folgenden Aspekte der Härtefallhilfen:

- Evaluation der Konzeption
- Evaluation des Vollzugs
- Evaluation der Wirkungen

Die Evaluation der Konzeption und der Wirkungen wurde von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) durchgeführt; mit der Evaluation des Vollzugs beauftragte das SECO hingegen die externe Agentur INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung AG zusammen mit der ECOPLAN AG.

In den folgenden Kapiteln werden die wichtigsten Ergebnisse der Evaluationen sowie der Einschätzungen der Bundesverwaltung beschrieben. Die vollständigen Evaluationen befinden sich im Anhang.

## 9.2 Evaluation der Konzeption (durch die Eidgenössische Finanzkontrolle)

Der Text der Kapitel 9.2.1 bis 9.2.3 stammt aus dem Evaluationsbericht der EFK (s. Anhang 13.1). Sie werden durch einige in Kästen dargestellte Bemerkungen des Bundesrates ergänzt.

### 9.2.1 Evaluationsprozess

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

Die EFK hat die Konzeption und Wirksamkeit der HFM evaluiert. Dabei stützt sich die Evaluation auch auf eine Umfrage bei Unternehmen in den am stärksten betroffenen Branchen. Mehr als 2000

[75] Parlament (2023): Medienmitteilung: Planungssicherheit für die Zuckerbranche (17.10.2023). Kann abgerufen werden unter: https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2023-10-17.aspx?lang=1031

[76] Bundeskanzlei (2022): Ziele des Bundesrates 2023. Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fgae/2022/2/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fgae-2022-2-de-pdf-a.pdf

Bezüger und etwas mehr als 700 Unternehmen, die keine HFM bezogen haben, nahmen an dieser Befragung teil.

Die Evaluation wurde in der Zeit vom April bis August 2023 durchgeführt. Dies nach einer Vorbereitungsphase, die sich über den Zeitraum Februar–März 2023 erstreckte. Die Evaluation zeigt die Situation zum Zeitpunkt Mitte 2023. In Bezug auf die Wirkungen der HFM sind zum Zeitpunkt der Publikation dieser Evaluation Einschränkungen bezüglich der Aussagekraft zu berücksichtigen, etwa in Bezug auf die längerfristigen Auswirkungen auf die Unternehmen und insbesondere auf die Wirtschaft als Ganzes. Zudem werden verschiedene Kontrollaktivitäten (z. B. Stichprobenkontrollen bei Unternehmen) noch über den Zeitraum der Evaluation hinaus weitergeführt.

### 9.2.2 Evaluationsergebnisse

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

Wichtigste Ergebnisse:

- **Positive Wirkungsbilanz aus Sicht der Betroffenen**

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

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

- **Konzeptionelle Schwächen bei Zugang und Bemessung**

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

  Kritisch sieht die EFK die Lockerungen des Zugangs für Unternehmen, die auf behördliche Anordnung geschlossen wurden. Dadurch erhielten auch Unternehmen Zugang, die kaum oder gar nicht betroffen waren. Dies war bei Unternehmen der Fall, die trotz Schliessung einen vergleichbaren Vor-Corona-Umsatz erzielen konnten, etwa durch eine starke Zunahme anderer Absatzkanäle (z. B. Online-Versand, Take-away) oder wenn die Schliessung nur einen Teil der Geschäftstätigkeit betraf. Auch die Kantone sehen in den Lockerungen für behördlich geschlossene Unternehmen zum Teil ein Risiko für Überentschädigungen. Gemäss den Datenauswertungen macht der Anspruchsgrund «behördliche Schliessung» rund 70 Prozent der HFM-Bezüger aus. Dies entspricht mehr als 50 Prozent der ausgezahlten A-fonds-perdu-Beiträge (rund 2,8 Mrd. CHF, davon rund 1,8 Mrd. CHF für Unternehmen unter 5 Mio. CHF Umsatz). Aus der

Analyse der hafrep-Daten geht nicht hervor, wie viele davon die Hürde des Umsatzrückgangs von 40 Prozent ohne den direkten Zugang nicht geschafft hätten.

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

1. *Bedarfsorientierte Unterstützung von wirtschaftlich betroffenen Unternehmen*: Behördliche Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie haben dazu geführt, dass Unternehmen wirtschaftliche Einbussen erleiden und dadurch ungedeckte Fixkosten (Miete, Versicherungen, Leasing etc.) tragen müssen. Dies führt dazu, dass sie in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten und ein Konkursrisiko besteht. Mit der finanziellen Unterstützung der HFM soll die Existenz der Unternehmen und damit verbunden Arbeitsplätze gesichert werden.

2. *HFM als Entschädigung für staatliche Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit – unabhängig von der wirtschaftlichen Notwendigkeit*: Infolge der behördlichen Massnahmen konnten Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit nicht mehr wie bisher ausüben. Dieser Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit muss nicht existenzbedrohend sein. Mit den HFM sollen diese Unternehmen entschädigt werden, und zwar aus Gründen der Wettbewerbsneutralität, unabhängig davon, ob ein Bedarf hinsichtlich der Überlebensfähigkeit eines Unternehmens besteht.

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

Die EFK erachtet es als positiv, dass die Konzeption der HFM Risiken von möglichen Überentschädigungen adressiert. Mit den Auflagen, die erst nach Auszahlung der HFM-Leistungen greifen (Dividendenverbot und bedingte Gewinnbeteiligung), sollen bestimmte Überentschädigungen, die der Gesetzgeber als problematisch eingestuft hat, verhindert werden. Noch nicht abschliessend beurteilt werden kann, in welchem Umfang die getroffenen Regelungen zu entsprechenden Rückzahlungen führen.

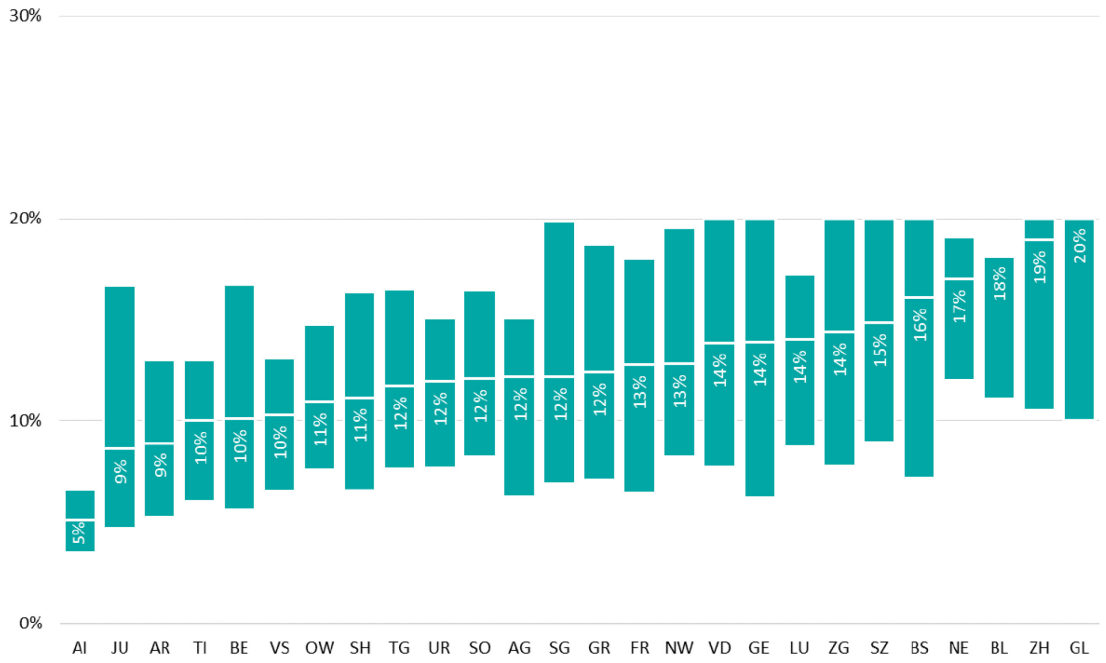
**Bemerkung Bundesrat**

Es gilt zu betonen, dass die EFK mit dem Begriff «Überentschädigungen» Unterstützungen meint, die höher ausfallen, als es für das Überleben des Unternehmens notwendig gewesen wäre. Es handelt sich nicht um Überentschädigungen im Sinne von aus rechtlicher Sicht zu viel gesprochenen Hilfen.

- **Grosse Spielräume für den kantonalen Vollzug bei der Bemessung**

Abbildung 13 zeigt deutliche kantonale Unterschiede, was den Median der insgesamt gesprochenen Härtefallhilfe pro Unternehmen betrifft. Eine Beurteilung der Gründe für diese Unterschiede kann auf Basis der vorliegenden Informationen nicht vorgenommen werden. Fest steht, dass die kantonale Freiheit unterhalb der Höchstgrenze von 20 Prozent des Referenzumsatzes grosse finanzielle Konsequenzen auf die Gesamtsumme ausbezahlter HFM hatte.

Abbildung 13: Median der A-fonds-perdu-Beiträge (HFMV 20 und HFMV 22, ohne Bundesratsreserve) gemessen am Referenzumsatz.
Die obere und untere Begrenzung der Balken entspricht den Quartilen




*Quelle: Evaluation der Konzeption und der Wirkungen der Covid-19-Härtefallmassnahmen - EFK (Anhang 13.1) / Daten: hafrep (N= 34 941)*
*Lesebeispiel Median: Im Kanton AG haben 50 % der Unternehmen mehr als 12 % ihres Umsatzes als A-fonds-perdu-Beiträge erhalten und 50 % der Unternehmen weniger als 12 % ihres Umsatzes. Oberes Quartil, 15 %: 25 % der Unternehmen haben mehr als 15 % ihres Umsatzes erhalten, 75 % weniger als 15 % ihres Umsatzes*
*Präzisierung des SECO: Unternehmen konnten Hilfen basierend auf der HFMV 20 (max. 20% des Referenzumsatzes) und der HFMV 22 (max. 9% des Referenzumsatzes) und/oder der «Härtefall im Härtefall» Regelung erhalten, so dass die Analyse auf einer allgemeinen Ebene und losgelöst von der regulären 20% Grenze interpretiert werden muss.*

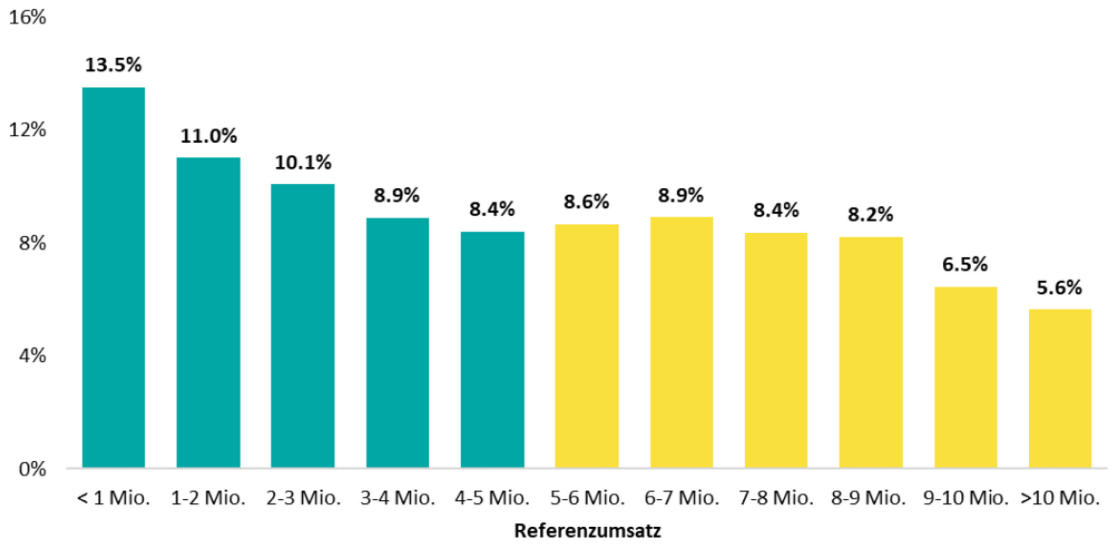
**Bemerkung Bundesrat**

Die Auswertung zeigt grosse Unterschiede in den Kantonen, was jedoch nicht als Missachtung der Härtefallgesetzgebung durch einzelne Kantone zu interpretieren ist. Vielmehr liess die Gesetzgebung Spielraum für verschiedene Ausgestaltungen auf kantonaler Ebene. Zudem sollte Abbildung 13 ohne Berücksichtigung der üblichen Grenze von 20 Prozent interpretiert werden, da sie "Härtefälle im Härtefall" einbezieht und die Hilfen der HFMV 20 und der HFMV 22 darin kumuliert sind.

Die EFK hat untersucht, ob aus der Unterscheidung von grossen und kleinen Unternehmen ein Schwelleneffekt entstanden ist. Abbildung 14 zeigt diese Auswertung. Das Muster der sinkenden HFM-Beiträge gemessen am Referenzumsatz wird direkt oberhalb der 5-Millionen-Grenze bei Referenzumsätzen zwischen 5 und 7 Millionen Franken kurzzeitig unterbrochen, wobei die Gründe für den Anstieg im Intervall zwischen 6 und 7 Millionen nicht bekannt sind. Dies deutet auf einen, allerdings leichten, Schwelleneffekt hin: Unternehmen knapp über 5 Millionen Franken Umsatz haben im Vergleich mit Unternehmen knapp unter 5 Millionen Franken Umsatz einen etwas höheren prozentualen HFM-Beitrag erhalten. Es gibt auch kantonale Unterschiede. So ist in einzelnen Kantonen der Anteil an HFM-Beiträgen an Unternehmen mit Umsätzen zwischen 3 und 5 Millionen Franken tiefer als jener für grosse Unternehmen; allerdings sind hier die Fallzahlen häufig gering. Zu beachten ist, dass in diesen Daten allfällige Rückforderungen aufgrund der bedingten Gewinnbeteiligung noch nicht vollständig abgebildet sind. Diese bilden ein Korrektiv für allfällige Überentschädigungen bei grossen Unternehmen.

Abbildung 14: Anteil A-fonds-perdu-Beiträge (HFMV 20 und HFMV 22, ohne Bundesratsreserve) am Referenzumsatz, nach Referenzumsatz.

Farbgebung: türkis: Unternehmen ≤ 5 Mio. Franken Umsatz; gelb: Unternehmen > 5 Mio. Franken Umsatz




*Quelle: Evaluation der Konzeption und der Wirkungen der Covid-19-Härtefallmassnahmen - EFK (Anhang 13.1) / Daten: hafrep (N=34 941)*

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

- **Unterstützung an Unternehmen ohne oder mit geringem Bedarf**

  Gemäss der EFK-Evaluation lag eine der konzeptionellen Schwächen der HFM darin, dass auch Unternehmen ohne oder mit geringem Bedarf Unterstützung erhalten konnten. Dies kann zu Überentschädigungen führen (HFM-Leistungen die höher ausfallen, als die effektiv ungedeckten Kosten), was aus Sicht der Wirtschaftlichkeit einer Finanzhilfe unerwünscht ist. Dazu sind gegenwärtig noch verschiedene Aktivitäten laufend:

  - Bedingte Gewinnbeteiligung: Zum Zeitpunkt der EFK-Evaluation konnte noch kein Fazit zu der bedingten Gewinnbeteiligung gezogen werden, weil die Umsetzung diesbezüglich noch im Gange ist. Aus Sicht der EFK ist es notwendig, dass zu der bedingten Gewinnbeteiligung bei Unternehmen mit mehr als 5 Millionen Franken Umsatz eine Bilanz gezogen wird.
  - Überentschädigungen bei Unternehmen mit weniger als 5 Millionen Franken Umsatz: Der Kanton AG führt bei behördlich geschlossenen Unternehmen bis 5 Millionen Franken Nachkontrollen durch, falls diese für das Quartal bzw. das Semester mit Schliessung höhere Mehrwertsteuerumsätze als im Vergleichszeitraum 2018/19 ausweisen. Wenn der Härtefallbeitrag höher war als die effektiven ungedeckten Fixkosten während der behördlichen Schliessung, wird der Differenzbetrag zurückgefordert. Zum Evaluationszeitpunkt lagen noch keine rechtskräftigen Rückforderungsverfügungen vor. Aus Sicht der EFK sollte das SECO die Entwicklung im Kanton AG verfolgen und, falls sich das Vorgehen bewährt, sicherstellen, dass die Kantone solche Nachkontrollen durchführen.

- **Zu hoher Finanzierungsanteil des Bundes bei stark föderalem Vollzug**

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

  **Bemerkung Bundesrat**

  Die Aussage, dass bei einer Beibehaltung des kantonalen Finanzierungsanteils von 50 Prozent der Bund rund 1,75 Milliarden Franken eingespart hätte, ist mathematisch richtig. In diesem Szenario wären jedoch wahrscheinlich auch die durch die Kantone tatsächlich gesprochenen Unterstützungen vielerorts tiefer ausgefallen.

  Andererseits müssen auch die hohen Umsetzungskosten der Kantone, insbesondere für die Bearbeitung der Gesuche und die Kontrollen, beim Finanzierungsanteil berücksichtigt werden.

  Schliesslich gibt es zahlreiche Hinweise darauf, dass die Kantone ihre Arbeit gut machen, da die von ihnen zu tragenden Beträge trotz der nichtparitätischen finanziellen Beteiligung beträchtlich bleiben.

- **Zunehmende Komplexität der Konzeption aufgrund von «Sonderlösungen»**

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

### 9.2.3 Lehren und Empfehlungen

Insgesamt kommt die Evaluation auf Basis der Umfrage bei Bezügern und Nicht-Bezügern zum Schluss, dass die HFM einen positiven Wirkungsbeitrag geleistet haben und für viele Unternehmen eine wichtige Stütze darstellten.

Die EFK formuliert verschiedene Lehren und zwei Empfehlungen. Sie erfolgen aus einer Gesamtsicht und sollten, falls es in Zukunft zu einer ähnlich gelagerten Massnahme kommen sollte, bei der Konzeption berücksichtigt werden. Sie zielen auf eine bessere Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ab.

**Bemerkung Bundesrat**

Der Bundesrat möchte die Qualität der Evaluation der EFK hervorheben, sowohl was ihre Struktur als auch was ihre Klarheit betrifft. Die Evaluation vermittelt auf gut verständliche Weise die Herausforderungen, die besonders bei der Konzeption überwunden werden mussten, und bietet relevante Lehren für mögliche ähnliche Situationen in der Zukunft. Die Umfrage bei den Unternehmen bildete eine beträchtliche Aufgabe, die einen grossen Mehrwert für die Ergebnisse liefert. Der Bundesrat begrüsst vor allem, dass die EFK einen breiten Ansatz verfolgt und sich nicht auf Fragen der Geldflüsse beschränkt, sondern dem politischen Hintergrund bzw. dem Handlungsspielraum, den das

Parlament den Kantonen gewährte, einen grossen Stellenwert einräumt. Schliesslich ist es allgemein erfreulich, dass die Betroffenen die Wirkungsbilanz positiv beurteilen.

**Lehre 1:**

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

**Stellungnahme des Bundesrats**

Der Bundesrat schliesst sich dieser Lehre dahingehend an, dass die Zielsetzung der Hilfen in einer möglichen zukünftigen Krise besser definiert werden muss.

Der Bundesrat versteht die Erläuterungen der EFK und teilt ihre Einschätzung, dass die Ziele je nach den Interessen der verschiedenen Beteiligten möglicherweise unterschiedlich verstanden wurden. Hier könnte noch die zeitliche Entwicklung angesprochen werden. Zu Beginn war für alle klar, dass die Priorität in der Einführung einer bedürfnisorientierten Unterstützung bestand, wie dies aus dem Titel des Gesetzesartikels und der Vollzugsverordnungen hervorgeht. Im weiteren Pandemieverlauf und besonders nach der Einführung der Ausnahmeregelung zugunsten der behördlich geschlossenen Betriebe konnten jedoch immer mehr Unternehmen unterstützt werden, sodass bestimmte Akteure und vor allem einige Interessengruppen diese Hilfe als Anspruch auf Entschädigung im Zusammenhang mit der Pandemie interpretierten. Das SECO und die EFV stellten hingegen immer klar, dass diese Unterstützung für die Wirtschaft die bestehenden Hilfen nur ergänze und unter bestimmten Voraussetzungen für Unternehmen bestimmt sei, die aufgrund der behördlichen Massnahmen hohe ungedeckte Festkosten tragen mussten.

**Lehre 2:**

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

**Stellungnahme des Bundesrats**

Der Bundesrat schliesst sich der Einschätzung an, dass bei der Definition bestimmter Zugangskriterien noch Verbesserungspotenzial besteht. Er betont jedoch, dass sich die Härtefallverordnungen trotz des Zeitdrucks, unter dem sie konzipiert und angepasst wurden, dank der Festlegung zahlreicher Kriterien besonders zu Anspruchsberechtigung und Bemessung insgesamt bewährt haben.

Wie oben erwähnt teilt der Bundesrat die Lehre 1 der EFK bzw. die Ansicht, dass die Zielsetzungen der Hilfen klarer formuliert werden müssten. Der Wunsch nach einer präziseren Ausgestaltung bestimmter Bemessungskriterien ist daher inhaltlich zwar verständlich; von der Form her und in der Praxis lässt sich aber nur schwer definieren, welche sowohl ausreichend genaue als auch schnell genug umsetzbare Lösung in dieser Notlage ideal gewesen wäre. Eine allgemeine Abgrenzung der ungedeckten (Fix-)Kosten bleibt daher eine komplizierte Übung.

**Lehre 3:**

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

**Stellungnahme des Bundesrats**

Der Bundesrat teilt diese Auffassung, betont jedoch, dass ein zu komplexes Berechnungssystem dem Hauptziel des Nothilfeinstruments zuwiderlaufen würde, nämlich den vielen Unternehmen, die durch eine ausserordentliche Krise in Not geraten, rasch zu helfen.

Die EFK zieht daraus die Lehre, dass die Höchstgrenzen der Hilfen die ungedeckten Kosten noch klarer berücksichtigen sollten. Wie bei Lehre 2 hebt der Bundesrat auch in diesem Fall hervor, dass eine Orientierung an den (Fix-)Kosten höchstwahrscheinlich eine ausreichend rasche Umsetzung durch die Kantone erschwert hätte. Die Kosten hätten zuerst definiert und dann für jeden Einzelfall erhoben und berechnet werden müssen. Eine allgemeine Anwendung wäre angesichts der Besonderheiten der jeweiligen Tätigkeitsbereiche und der unterschiedlichen Unternehmensstrukturen bestimmt schwierig gewesen. Es ist davon auszugehen, dass die Unterstützung dann zu spät gekommen wäre.

**Lehre 4:**

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

**Stellungnahme des Bundesrats**

Der Bundesrat teilt diese Lehre, weist aber gleichzeitig auf die wichtige Arbeit der Kantone sowie die hohen Umsetzungskosten, die von den Kantonen zu tragen sind, hin.

Die durchgeführte Analyse zum Verteilschlüssel der Finanzierung zwischen Kantonen und Bund ist relevant. Es ist jedoch wichtig, dass diese Aufteilung im Hinblick auf die Gesamtheit der von den einzelnen Parteien unternommenen Anstrengungen beurteilt wird.

**Lehre 5:**

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

**Stellungnahme des Bundesrats**

Inhaltlich teilt der Bundesrat diese Lehre. In der Praxis muss im Fall einer erneuten Krise geprüft werden, inwiefern dies in einer mit Ungewissheiten behafteten Situation machbar ist.

Die EFK schlägt vor, Korrekturmöglichkeiten von Beginn der Konzeption an zu verankern. Schwierig ist bei einer expliziten Formulierung entsprechender Kriterien einerseits, dass die Umsetzung durch kantonale Richtlinien geprägt ist, und andererseits, dass nicht alle möglichen Szenarien bereits in der Konzeptionsphase absehbar sind, zumal die Krisensituation sich ständig weiterentwickelt.

**Empfehlung 1:**

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

**Stellungnahme des Bundesrats**

Diese Empfehlung wird angenommen.

Angesichts der vorangehenden Kommentare sind die Positionen bereits weitgehend deckungsgleich. Das SECO wird diese Lehren bei der weiteren Aufarbeitung der Covid-19-Hilfen und einer möglichen zukünftigen Umsetzung in Krisenfällen einspeisen.

**Empfehlung 2:**

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

**Stellungnahme des Bundesrats**

Die Empfehlung ist abgelehnt.

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

## 9.3 Evaluation des Vollzugs (durch das Mandat an Interface / Ecoplan)

Der Text der Kapitel 9.3.1 bis 9.3.3 stammt aus dem Evaluationsbericht von Interface / Ecoplan (s. Anhang 13.2). Sie werden durch einige in Kästen dargestellte Bemerkungen des Bundesrates ergänzt.

### 9.3.1 Evaluationsprozess

Die Evaluation des Vollzugs der Härtefallmassnahmen verfolgte drei Ziele:

1. Es ist eine Beurteilung des Vollzugs auf Ebene des Bundes vorzunehmen. Dazu zählt insbesondere die Analyse des Zusammenspiels der beteiligten Bundesstellen (SECO, EFV und EFK), der Kommunikation dieser Bundesstellen und des Zusammenspiels von Bund und Kantonen beim Vollzug der Härtefallmassnahmen.
2. Der kantonale Vollzug ist zu analysieren und zu beurteilen. Der kantonale Vollzug umfasst die Umsetzung der Bundesvorgaben auf Ebene der Kantone, den Vergabeprozess der Mittel an die Unternehmen und die Anpassungsprozesse, die in Folge der zahlreichen Veränderungen der Bundesregelungen auf Ebene der Kantone notwendig wurden.
3. Es sind Optimierungsmassnahmen zu prüfen: Die Evaluation soll aufzeigen, ob und welche Empfehlungen sich aus der Analyse des Vollzugs der Härtefallmassnahmen für ähnliche Fälle in der Zukunft ableiten lassen.

Die Evaluation umfasst drei Gegenstände: Den Bundesvollzug, den kantonalen Vollzug und den Austausch zwischen diesen beiden Ebenen. Die Evaluation fokussiert auf den Zeitraum von Dezember 2020 und Mitte 2023. Als besonders bedeutsam ist allerdings der Zeitraum von Januar 2021 bis August 2021 zu beurteilen: In diesem Zeitraum wurden zahlreiche Anpassungen an den Bundesvorgaben vorgenommen und es wurden rund 80 Prozent der Härtefallbeiträge vergeben. Entsprechend waren die Vollzugsaktivitäten in diesem Zeitraum besonders intensiv.

### 9.3.2 Resultate und Schlussfolgerungen

*Beurteilung des Vollzugs auf Bundesebene*

**Aufgabenteilung innerhalb des Bundes, inkl. Kontrollorgane**

Die Aufgabenteilung auf Bundesebene hat sich in der Praxis mehrheitlich bewährt. Dort, wo es Herausforderungen gab, lagen diese in der Konzeption und nicht im effektiven Vollzug begründet. Die Zusammenarbeit SECO und EFV bei der Gesetzgebung funktionierte in der Praxis gut, auch wenn es konzeptionell ungewohnt ist, dass nicht das Fachamt im Lead war. Optimierungspotenzial besteht in der Abstimmung der Kontrolltätigkeiten zwischen SECO und EFK.

**Rolle des SECO**

Das SECO nahm seine verschiedenen Aufgaben umsichtig und effizient wahr. Die Mitarbeitenden zeigten ein grosses Engagement, viel Flexibilität und arbeiteten sich rasch in die komplexe Thematik ein. Die SECO-interne Zusammenarbeit funktionierte gut und zur Qualitätssicherung wurden kritische Aspekte nach dem Vier- bis Sechs-Augen-Prinzip behandelt. Zudem führte das SECO früh eine systematische Dokumentablage ein.

Das Härtefall-Reporting-Tool (hafrep) erwies sich als zentrales Vollzugshilfsmittel und war zweckdienlich. Es konnte auf Basis eines bereits bestehenden, bei den Kantonen bekannten Instruments (CHMOS) entwickelt und rasch eingesetzt werden.

Die Ressourcen waren bei allen involvierten Bundesakteuren, vor allem beim DSRE, knapp. Werden die Stellen zusammengezählt, ergeben sich auf Ebene Bund für die Hauptakteure rund sieben bis zehn Vollzeitstellen.[77] Im Vergleich zu den Kantonen, wo in der intensivsten Gesuchsphase im ersten Halbjahr 2021 in den grösseren Kantonen zwischen zehn und 15 Vollzeitstellen und in den Kantonen Bern und Zürich bis zu 60 Vollzeitstellen eingesetzt wurden, ist dies ein eher geringer Personaleinsatz. Beim SECO fehlte zu Beginn insbesondere juristisches Know-how. Der SECO-interne Rechtsdienst war hier zu wenig stark aufgestellt.

**Kommunikation mit der Öffentlichkeit**

Die Kommunikation mit der Öffentlichkeit stellte wegen den vielen Änderungen in den Rahmenbedingungen und der damit verbundenen Unsicherheit ebenfalls eine Herausforderung dar. Der bereits bestehende Online-Schalter für Unternehmen (EasyGov) konnte für die Härtefälle rasch und effektiv eingesetzt werden. Der zusätzliche Kanal eines Help-center wurde rege genutzt und hat sich bewährt. Trotz des grossen Volumens gelang es dem SECO, die meisten Anfragen innert Wochenfrist zu beantworten. In einer zukünftigen ähnlich gelagerten Krisensituation könnte das Potenzial der Branchenverbände zur Informationsdiffusion noch stärker genutzt werden.

*Beurteilung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen*

**Aufgabenteilung und Informationsfluss**

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen kann aus Sicht der Evaluation als klar und nachvollziehbar beurteilt werden. Ob sich die föderale Aufgabenteilung bewährt hat, ist ambivalent zu beurteilen. Die Wahl des Vollzugssystems (zentral/dezentral) ist eine Konzeptfrage:

---

[77] Darüber hinaus waren auf Bundesebene noch verschiedene weitere Akteure punktuell in die Koordination, an Sitzungen und in Arbeitsgruppen involviert, womit die hier ausgewiesenen eingesetzten Bundespersonalressourcen eher konservativ ausgewiesen sind.

- Ein zentraler Vollzug hätte dazu geführt, dass die Bemessungsgrundlagen einheitlich ausgefallen wären, diesbezügliche Unsicherheiten der Kantone bei der Frage der Entschädigung der kantonalen Ausgaben nicht entstanden wären und beim Aufbau von Vollzugsinstrumenten Synergien entstanden wären.
- Offen bleibt allerdings, ob die Bundesstellen in der Lage gewesen wären, an zentraler Stelle genügend Ressourcen für den Vollzug zu mobilisieren und ob dieser in der Praxis funktioniert hätte. Hier dürfte der Vorteil der heute praktizierten föderalen Vollzugsstruktur liegen. Sie erlaubte es, dezentrale Ressourcen zu mobilisieren und das Vollzugsrisiko zu senken.

Betrachten Interface / Ecoplan die Information und Kommunikation zwischen Bund und Kantonen, so kann diese im föderalen Vollzug insgesamt als angemessen bezeichnet werden. Die eingesetzten Instrumente haben sich aus Sicht der Evaluation insgesamt bewährt, auch wenn einzelne Instrumente Schwächen aufwiesen (z.B. Verträge zwischen dem SECO und den Kantonen). Zentrale Schwierigkeit bildete aus Sicht der Kantone das Fehlen von verbindlichen Aussagen zur Zulässigkeit der von den Kantonen angewandten Bemessungsgrundlagen. Dies führte zu Unsicherheiten.

**Bemerkung des Bundesrats**

Der Wunsch nach einer Abnahme der kantonalen gesetzlichen Grundlagen ist verständlich. Da es sich bei den Härtefallmassnahmen jedoch um kantonale Massnahmen handelte, hätte der Bund hierfür die Kompetenz nicht gehabt.

Insgesamt verständigten sich die beteiligten Akteure im Verlauf des Vollzugs der Härtefallmassnahmen auf eine funktionierende Aufgabenteilung und gestalteten den Informationsfluss so, dass der Austausch zwischen Bund und Kanton funktionierte. Der Bund setzte dazu verschiedene Gefässe, unter anderem Erfahrungsaustausche mit den Kantonen, ein.

**Güte der Zusammenarbeit**

Insgesamt sind Bund und Kantone mit der Zusammenarbeit im Vollzug der Härtefallmassnahmen mehrheitlich zufrieden. Basierend auf den Erhebungen können Interface / Ecoplan die Zusammenarbeit als angemessen beurteilen, da sie schnell und unter zeitlichem Druck funktioniert hat.

Optimierungspotenzial besteht bei der Konzeption, der Arbeitsteilung und der Ausgestaltung der Kontrollen und Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung. Eine bessere Abstimmung der Tätigkeiten zwischen den Bundesbehörden einerseits und zwischen den Bundesbehörden und den kantonalen Stellen andererseits wäre notwendig gewesen.

Der Umgang von Bund und Kantonen mit Unsicherheiten und Konflikten ist eher positiv zu beurteilen. Durch den Einbezug der Kantone in die Konzeption der HFMV durch die EFV und die Koordination und Information durch das SECO konnten Konflikte zeitnah diskutiert werden. Insbesondere der Umgang der Bundesakteure mit Unsicherheiten, die die Kantone in Bezug auf die Rechtsauslegung hatten, ist aber kritisch zu beurteilen, wobei hier auch der Bund selbst vor gewissen Unsicherheiten stand und seine Auskünfte bestmöglich vornahm. Daher würde sich die Herausforderung bezüglich Rechtsauslegung in einer ähnlichen Krise wohl ebenfalls nicht gänzlich beheben lassen.

**Bemerkung des Bundesrats**

Der Wunsch nach einer abschliessenden Rechtsauslegung durch die Bundesverwaltung ist nachvollziehbar, entzieht sich aber dessen Kompetenz. Rechtsprechung ist Aufgabe der Gerichte. Der Bund war mit seinen Auskünften zu den rechtlichen Grundlagen stets bestrebt, seiner Doppelfunktion als Partner der umsetzenden Kantone und als Kontrollierender bestmöglich nachzukommen.

**Kontrollen und juristische Verfahren**

Bei den Kontrollen kam es auf Bundesebene teilweise zu Ineffizienzen und Doppelspurigkeiten zwischen der EFK und dem SECO. Zudem erhöhten der föderale Vollzug und die sich ändernden

Rahmenbedingungen die Kontroll-Komplexität. Nebst dem SECO (DSRE) und der EFK waren weitere Akteure (interne Revision des SECO, kantonale Finanzkontrollen, FinDel, externe Mandatsnehmer) beteiligt, was den Abstimmungsbedarf erhöhte.

In Bezug auf die Rechnungskontrollen des SECO bei den Kantonen kann festgehalten werden, dass diese aufwändiger waren als vom SECO ursprünglich angenommen. Das SECO optimierte diese laufend und automatisierte erste Prüfschritte über hafrep. Für die weiteren Prüfungen stehen interne Checklisten zur Verfügung. Das SECO nimmt die Prüfung risikobasiert vor (Vier- bis Sechs-Augen-Prinzip). Bei den Kontrollen hat ein starker Lernprozess stattgefunden. Die mittlerweile etablierte Praxis kann als zielführend bewertet werden.

Die Angemessenheit im Sinne von ausreichender Kontrolle kann unterschiedlich beurteilt werden. Hier liegt die Herausforderung auf Konzeptebene. Indem die Finanzierung (Mehrheit durch Bund) und die Umsetzung (Verantwortung bei den Kantonen) auseinanderfallen, gibt es in der Kontrollverantwortung Unschärfen und Fehlanreize (Kantone haben durch geringen finanziellen Beitrag auch geringen Kontrollanreiz). In der Praxis zeigte sich, dass die Kantone unterschiedlich intensiv kontrollierten. Die kantonalen wie auch nationalen Vollzugs- und Kontrolleinheiten hätten sich noch verstärkt koordinieren und in ihren Kontrollkonzept abstimmen müssen.

**Bemerkung des Bundesrats**

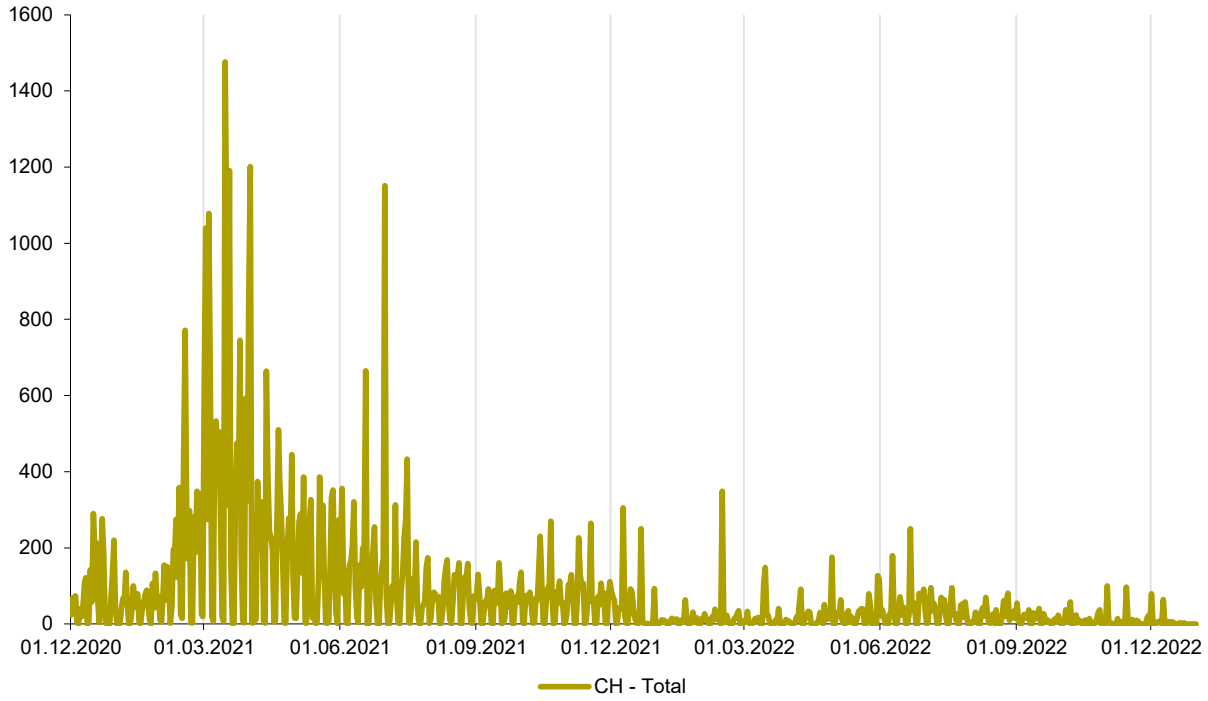
Die ursprünglichen Missbrauchsdispositive auf Bundes- und Kantonsebene wurden laufend an die sich verändernde Lage angepasst. Mit steigendem Budget kamen zusätzliche Kontrollen dazu oder bestehende wurden intensiviert. Bei den Härtefallprogrammen handelte es sich um kantonale Massnahmen. Die Bundesgesetzgebung legte nur fest, unter welchen Bedingungen sich der Bund beteiligte. Die Verantwortung – auch diejenige für den gewissenhaften Einsatz der Bundesmittel – lag primär bei den Kantonen und wurde von diesen auch wahrgenommen.

Bei der Rechtsanwendung ist die Rollenteilung auf Bundesebene klar. Das SECO ist bei allfälligen Gerichtsverfahren im Lead. Die EFV und das BJ unterstützen. Die Herausforderung liegt hier darin, dass die juristischen Fragen im Zeitverlauf immer komplexer wurden, sich die Kantone verständlicherweise eindeutige Aussagen wünschten, das SECO aber selbst juristisch keine abschliessenden Auskünfte erteilen konnte (das ist Aufgabe der Gerichte). Das SECO hat zwar im Zeitverlauf juristische Ressourcen- und Kompetenzen aufgebaut, ist hier aber nach wie vor stark ausserhalb seiner Kernkompetenzen unterwegs.

*Beurteilung des kantonalen Vollzugs*

Vergleicht man die unterschiedlichen Phasen des Vollzugs, zeigt sich, dass die Kantone im ersten Halbjahr 2021 am meisten personelle wie finanzielle Ressourcen für den Vollzug einsetzten und sich der Ressourceneinsatz ab Mitte 2021 kontinuierlich verringerte. Dies lässt sich mit dem Gesuchseingang erklären: Die überwiegende Mehrheit der Härtefallmassnahmengesuche wurde bis Mitte 2021 eingereicht (Abbildung 15).

Abbildung 15: Total zugesicherte Härtefallgesuche pro Tag (CH), 2020 – 2022




*Quelle: Vollzugsevaluation der Härtefallmassnahmen – Interface / Ecoplan (Anhang 13.2)*

**Güte der Abwicklung der Härtefallmassnahmen**

Die Organisation des kantonalen Vollzugs ist aus Sicht der Evaluation als angemessen zu beurteilen. Die Kantone schufen die organisatorischen und rechtlichen Grundlagen für den Vollzug der Härtefallmassnahmen und stellten die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen sowie geeignete Hilfsmittel unter teilweise hohem zeitlichem Druck bereit. Die Prüfung der Gesuche erfolgte rasch und systematisch.

Die Unternehmen kritisieren den Aufwand für die Gesuchstellung und die Dauer zur Beurteilung der Gesuche. Rund die Hälfte der Unternehmen beurteilt auch die Beratungsleistungen der Kantone skeptisch. Die Fristen bis zur Auszahlung der Mittel beurteilen die Unternehmen hingegen in der EFK-Umfrage als vergleichsweise kurz. Ebenso beurteilten die Unternehmen die Informationspolitik der Kantone insgesamt positiv.

Interface / Ecoplan beurteilen die Abwicklung der Härtefallmassnahmen durch die Kantone als Erfolg. Es ist den Verantwortlichen in allen Kantonen gelungen, in kurzer Zeit eine funktionierende Vollzugsstruktur aufzubauen. Dass die Prüfung der Gesuche eine gewisse Zeit in Anspruch nahm, lässt sich mit der notwendigen Sorgfalt bei der Verteilung der Mittel rechtfertigen. Dass nicht alle Unternehmen nach Wunsch beraten werden konnten, dürfte mit der grossen Arbeitsbelastung, vor allem von Januar bis Juli 2021, zusammenhängen.

**Beurteilung kantonaler Unterschiede**

Die Evaluation stellt in den kantonalen Vollzugssystemen Unterschiede fest. Ein Teil dieser Unterschiede entstand, weil die Kantone die Bundesvorgaben ihren jeweiligen Verhältnissen anpassten. So entstanden Unterschiede im Einsatz von Ressourcen und Hilfsmitteln, der Gestaltung kantonaler Rechtsgrundlagen, der Behördenarrangements, der punktuellen Ausweitung der Anspruchsgruppen bei gleichzeitiger Finanzierung durch den Kanton usw. Die so entstandenen Unterschiede sind aus Sicht der Evaluation nicht grundsätzlich zu kritisieren. Durch das zur Verfügung stellen von einheitlichen Hilfsmitteln und Vorlagen durch den Bund, aber auch durch einen verstärkten Austausch von Best Practices und gegenseitiges Übernehmen von guten Instrumenten durch die Kantone, hätten Synergien im

kantonalen Vollzug erzielt werden können. Synergien durch horizontale Koordination bei den Kantonen sind denn auch vom Bund erwartet worden. Sie sind aber in der Praxis nicht eingetreten. Es ist im Nachhinein aber auch zu bezweifeln, ob eine Harmonisierung durch den Bund angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit überhaupt realistisch gewesen wäre. Das beschrittene Vorgehen mit einer Delegation der Vollzugstrukturen an die Kantone hatte umgekehrt den Vorteil, dass der Vollzug jeweiligen Gegebenheiten angepasst werden konnte. Ebenso ist es dank des föderalen Vollzugs gelungen, erhebliche dezentrale Ressourcen in den Kantonen zu mobilisieren. Entsprechend war es aus Sicht der Evaluation sinnvoll, die Auswahl der Härtefallmassnahmen, die Bestimmung der gesetzlichen Grundlagen, die Bestimmung der Ressourcen, die Wahl der Hilfsmittel und den Einsatz dieser Ressourcen den Kantonen zu überlassen.

Unterschiede treten allerdings auch bei den Bemessungsgrundlagen und der Anspruchsberechtigung auf. Diese sind durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Bundesvorgaben durch die Kantone begründet. Während einige Kantone die Bundesvorgaben mehr oder weniger unverändert umsetzten, betrachteten andere Kantone die Vorgaben als zu unspezifisch und konkretisierten sie. Daraus entstanden unterschiedliche Beitragssysteme, die zur Ungleichbehandlung von gleichartigen Unternehmen in unterschiedlichen Kantonen führte. Diese Unterschiede sind aus Sicht der Evaluation störend. Hier wäre es vertretbar gewesen, die Vorgaben des Bundes zu präzisieren und für alle Kantone verbindliche Standards zu definieren.

Interface / Ecoplan sehen sich somit insgesamt mit zwei einander widersprechenden Befunden konfrontiert. Angesichts der Dringlichkeit der Härtefallmassnahmen wäre es wohl die bessere Wahl gewesen, die Vorgaben auf Ebene Bund präziser zu formulieren und den Spielraum der Kantone diesbezüglich einzuschränken. Dies wäre auch vor dem Hintergrund der Einheit von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung sinnvoll gewesen. Hingegen war der Entscheid, die Abwicklung der Verfahren über die Kantone vorzunehmen, richtig. Durch die dezentrale Struktur konnte das Risiko eines Scheiterns des Vollzugs in Folge technischer Gründe oder Ressourcenmangel minimiert werden. Umgekehrt konnten erhebliche dezentrale Ressourcen mobilisiert werden. Dass dabei Synergien zwischen den Kantonen nicht ausgeschöpft werden konnten, war zwar nicht beabsichtigt, wurde aus Sicht der Evaluation aber zurecht in Kauf genommen.

**Verwendung der Bundesratsreserve**

Mit Ausnahme der beiden Kantone Appenzell und des Kantons St. Gallen haben alle Kantone die Bundesratsreserve in Anspruch genommen. Die Zuteilung der Bundesratsreserve erfolgte Mitte 2021 und damit nach der Behandlung eines grossen Teils der Härtefallgesuche. Die Kantone setzten die Bundesratsreserve ein, um Unternehmen zu unterstützen, die die Beitragshöchstgrenze gemäss HFMV 20 erreicht haben (vor allem Grossunternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. CHF). Vereinzelt entschädigten Kantone Unternehmen für Ertragsausfälle während der ersten Pandemiewellen (vor September 2020).

Die Auswahlkriterien für unterstützungsberechtige Unternehmen variieren zwischen den Kantonen. Basierend auf den Fallstudien können Interface / Ecoplan feststellen, dass die Kantone primär Unternehmen unterstützten, die besonders von der Covid-Krise betroffen waren (Gastronomie, Hotellerie und andere). Weiter wurden auch Unternehmen unterstützt, die eine hohe Wertschöpfung generieren, eine hohe Anzahl an Arbeitsplätzen bereitstellen oder eine hohe Steuersubstanz aufweisen.

**Sonderunterstützung von Schaustellern und Schaustellerinnen unter der HFMV 22**

Vier Deutschschweizer Kantone (Kt. TG, ZH, BE, AG) bezahlten Sonderunterstützungen für Schausteller. Entgegen der politischen Diskussion war die Nachfrage nach der entsprechenden Unterstützung eher gering. Die Kantone beurteilen diese Sonderunterstützung skeptisch: Das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen erachten sie als negativ.

**Beurteilung der Dynamik und Weiterentwicklung des Vollzugs**

Die Bundesvorgaben wurden zwischen Dezember 2020 und Februar 2022 siebenmal in wesentlichen Punkten verändert. Die Gründe dafür waren einerseits Vorstösse im Parlament und die Entwicklung der Pandemie, andererseits Erkenntnisse aus dem Vollzug. Die Reaktionsgeschwindigkeit und Flexibilität des Vollzugs im Nachgang zu diesen Änderungen waren sowohl auf Ebene Bund als auch auf Ebene der Kantone insgesamt hoch. Dies gilt insbesondere für die erste Hälfte 2021, in der fünf der sieben Anpassungen stattfanden. Die Kantone reagierten gemäss den Erhebungen jeweils innerhalb von zwei Wochen auf die geänderten Vorgaben des Bundes. Die kantonalen Verantwortlichen nutzten dabei ihren Spielraum und wählten namentlich bei den Bemessungsgrundlagen unterschiedliche Verfahren. Weiter hat sich gezeigt, dass die Kantone, die eine pauschale Berechnung der Fixkosten durchführten, sich deren Unschärfen bewusst waren und später mit verstärkten Überprüfungen und Kontrollen darauf reagierten. In dem Sinne waren die Kantone auch in der Lage, nicht nur dynamisch auf die sich ändernden Gegebenheiten zu reagieren, sondern diese auch sinnvoll weiterzuentwickeln.

### 9.3.3 Empfehlungen von Interface / Ecoplan

Basierend auf den Erkenntnissen aus dieser Studie und der Beurteilung leiten Interface / Ecoplan die folgenden Empfehlungen für zukünftige ähnlich gelagerte Krisen ab. Diese beziehen sich auf ökonomische Krisen bei Unternehmen in Folge externer Ereignisse (z.B. Pandemien, kriegerischen Ereignissen, Umweltschäden, Versorgungsengpässen usw.), bei denen sich der Bund und die Kantone zur Finanzierung von Unterstützungsmassnahmen veranlasst sehen.

**Empfehlung 1: Rasche Reaktion von grosser Bedeutung**

Eine rasche Reaktion auf Krisen ist von zentraler Bedeutung. Auf der einen Seite kann die Unterstützung damit schnell Wirkung entfalten. Auf der anderen Seite sendet eine rasche Reaktion des Staates ein wichtiges psychologisches Signal aus und hilft, ökonomische Unsicherheiten mindestens zu dämpfen. Gleichzeitig muss bei einer schnellen Ausschüttung von Finanzmitteln ein gewisser negativer Mitnahmeeffekt in Kauf genommen werden, da nicht alle Gesuche exakt geprüft werden, respektive die Kriterien zur Beurteilung der Gesuche erst mit der Zeit entwickelt werden können.

**Stellungnahme des Bundesrats**

Der Bundesrat teilt diese Empfehlung voll und ganz. Er betont, dass die Kantone den gemäss Härtefallverordnungen zulässigen Spielraum zwar genutzt, die ihnen eingereichten Gesuche aber mit der nötigen und erwarteten Genauigkeit geprüft haben, wie es die bisher geringe Zahl bestätigter Missbräuche zeigt (s. Kap. 7).

**Empfehlung 2: Bewährte Organisation des Vollzugs auch für künftige Krisen**

Die Arbeitsteilung und die Organisation des Vollzugs der Härtefallmassnahmen zwischen den Bundesakteuren und den Kantonen hat sich bewährt. Durch die Ansiedlung des Vollzugs bei der Abteilung des SECO, die für die Regionalpolitik zuständig ist, konnte auf einer etablierten Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen aufgebaut werden. Noch etwas stärker genutzt werden könnten für einen vergleichbaren Fall die etablierten Kommunikationskanäle zwischen den Branchenverbänden mit besonders stark betroffenen Branchen und den Unternehmen.

Auf Ebene der Kantone lassen sich die positiven Eigenschaften der Organisation des Vollzugs wie folgt benennen: Die Strukturen wurden sehr rasch etabliert, stützten sich auf bestehende Institutionen ab, setzten auf einen engen Einbezug der Wirtschaft und arbeiteten mehrheitlich erfolgreich mit externen Dienstleistern (Banken, Treuhandunternehmen, EDV-Anbietern) zusammen. Diese Eigenschaften der Vollzugstrukturen verringern das Vollzugsrisiko und können für ähnliche Krisensituationen in Zukunft empfohlen werden.

**Stellungnahme des Bundesrats**

Der Bundesrat begrüsst, dass die Evaluation den guten Vollzug durch die Bundesverwaltung und die Kantone, vor allem dank dem grossen Einsatz der Mitarbeitenden, erwähnt. Zur Aussage, dass die Kanäle für die Kommunikation mit den Branchenverbänden noch stärker genutzt werden könnten, verweist der Bundesrat auf den intensiven Austausch mit GastroSuisse / Hotelleriesuisse und die Anhörung der Vertreterinnen und Vertreter von Fitnessstudios, Veranstaltern, Reisebüros etc. Bei den Kontakten mit den verschiedenen Branchen muss zudem jeweils auf ein Gleichgewicht geachtet werden, um diejenigen, die nicht von einem Dachverband vertreten werden, nicht zu benachteiligen.

**Empfehlung 3: Frühzeitige Allokation von Ressourcen für den Bundesvollzug**

Interface / Ecoplan empfehlen, die Ressourcen der Bundesakteure frühzeitiger bundesintern umzulagern, falls keine Zusatzressourcen für den Vollzug gesprochen werden können. Es gilt auch, weitere (thematisch weiter entfernte) Abteilungen in die Abwicklung des Krisengeschäfts einzubeziehen und eine interne Ad-hoc-Krisenorganisation zu etablieren. Vorbild dafür können die Kantone sein, die sehr schnell personelle Ressourcen für den Vollzug zugeteilt haben (s. Empfehlung 2). Aus Sicht der Evaluation sind insbesondere im Rechtsdienst der zuständigen Fachämter frühzeitig Ressourcen bereitzustellen.

**Stellungnahme des Bundesrats**

Der Bundesrat nimmt die Empfehlung zu den Personalressourcen und zum Aufbau einer internen Ad-hoc-Krisenorganisation zur Kenntnis und wird sie in einer zukünftigen Krise berücksichtigen.

**Empfehlung 4: Stärkere Koordination der kantonalen und nationalen Kontrollinstanzen, Etablierung eines gemeinsamen «Prüfkonzepts» und Sicherstellung der notwendigen Ressourcen und fachlichen Kompetenzen**

Das Kontrollthema ist im Viereck zwischen der Bundesvollzugstelle (SECO-DSRE), der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), den kantonalen Vollzugsstellen und den kantonalen Finanzkontrollen angesiedelt. Die vier Akteure müssen eng zusammenarbeiten, sich koordinieren und gemeinsam ein Prüfkonzept entwerfen. So lassen sich effektive und effiziente Kontrollen sicherstellen. Interface / Ecoplan empfehlen bei einer zukünftigen ähnlichen Krise die Schaffung einer Arbeitsgruppe «Prüfungen und Kontrollen» unter Einbezug der federführenden Behörde, der EFK, einer Delegation von Kantonen sowie externen Stellen (beispielsweise eine Revisionsgesellschaft) ähnlich wie es bei der Gestaltung der HFMV geschah. Zudem muss sichergestellt werden, dass bei allen involvierten Einheiten die notwendigen Ressourcen und fachlichen Kompetenzen vorhanden sind.

Ein Prüfkonzept muss zu Beginn der Programmgestaltung erarbeitet werden. Das Konzept sollte mindestens die Zahl der geplanten Kontrollen auf Stufe Bund und Kantone, die Auswahl der Kontrollfälle (systematische oder risikobasierte Kontrollen), die verwendeten Daten, die Verantwortlichkeit für die Kontrollen (Arbeitsteilung der involvierten Akteure), die Ressourceneinsatz sowie die Zeitplanung umfassen.

Interface / Ecoplan sind sich bewusst, dass die Gestaltung eines Prüfkonzeptes unter Zeitdruck schwierig zu realisieren ist. Dennoch stellt sie bei finanziellen Massnahmen ein wichtiges Element des Vollzugs dar. Auch muss das Prüfkonzept im Umsetzungsprozess auf seine Tauglichkeit geprüft und weiterentwickelt werden.

**Stellungnahme des Bundesrats**

Der Bundesrat unterstützt den Vorschlag, im Falle einer künftigen Krise eine Arbeitsgruppe «Audits und Kontrollen» einzusetzen und in diesem Sinne ein Konzept zu erstellen, das die Rollen und Aufgaben der verschiedenen, mit Kontrollen und Prüfungen beauftragten kantonalen und

eidgenössischen Parteien präzisiert. Ein solches Konzept sollte es in der Tat ermöglichen, in einem ersten Schritt die Verantwortlichkeiten der einzelnen mit Kontrollen und Prüfungen beauftragten Stellen in den Rechtsgrundlagen besser festzulegen und in einem zweiten Schritt damit verbundene Praxis zu spezifizieren (und gegebenenfalls anzupassen). Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass die beschlossenen Kontrollprozesse für die Stellen, die die Unterstützung konkret ausrichten, punkto Arbeitsaufwand und Vollzugsgeschwindigkeit akzeptabel bleiben. Wie in der Evaluation betont wird, kann ein bei Krisenausbruch erarbeitetes Konzept nur die zu diesem Zeitpunkt bekannten Risiken abdecken und muss während der Arbeiten angepasst werden.

**Empfehlung 5: Rollenklärung zwischen den Kontrollorganen auf Bundesebene**

Nebst der konzeptionellen Klärung zwischen Bund und Kantonen (Empfehlung 4) erachten Interface / Ecoplan auch eine Klärung der Kontrollfunktionen zwischen den Bundesstellen für notwendig. Interface / Ecoplan empfehlen, bei zukünftigen finanziellen Massnahmen in grossem Umfang rasch eine Koordination der Kontrollaufgaben zwischen dem federführenden Fachamt und der EFK vorzunehmen und die Expertise der Fachämter einzubeziehen. Diese müsste im Rahmen einer Konzeption der Kontrollen erfolgen, wie sie in Empfehlung 4 skizziert worden ist.

**Stellungnahme des Bundesrats**

Der Bundesrat teilt diese Empfehlung, die sich mit der Empfehlung 4 und seiner diesbezüglichen Stellungnahme deckt. Gleichzeitig muss die Qualität der Bearbeitung der zu Kontrollzwecken erhobenen Daten gewährleistet werden. Vor den Kontrollen ist das federführende Amt zu konsultieren, damit es die ausgewerteten Daten validiert. Der Bundesrat betont, dass die verschiedenen Bundesämter und die EFK unterschiedliche Aufgaben und Rollen haben und dass deswegen zu bestimmten Fragen (z. B. Kontrollintensität) auch weiterhin Meinungsunterschiede bestehen werden. Die EFK weist darauf hin, dass die Verantwortung für die Vergabe von Finanzhilfen und die Kontrolle der Erfüllung der Voraussetzungen beim Fachamt liegt. Die EFK ist für die Finanzaufsicht zuständig und wird risikoorientiert tätig.

**Empfehlung 6: Auf bestehenden Hilfsmitteln aufbauen**

Es erwies sich für den Vollzug als zentral, dass auf bereits bestehende SECO-interne Hilfsmittel abgestützt und diese weiterentwickelt werden konnte. So war das Härtefall-Reporting-Tool (hafrep) schnell einsatzfähig. Hätte dieses von Grund auf und mit einer externen Auftragsvergabe entwickelt werden müssen, wäre es später einsatzfähig gewesen. Zudem hatte das SECO mit EasyGov bereits einen gut etablierten Online-Schalter für die Kommunikation mit den Unternehmen. Solche bestehenden Hilfsmittel sollten bei zukünftigen Fällen wann immer möglich verwendet werden.

**Stellungnahme des Bundesrats**

Der Bundesrat teilt diese Empfehlung und ergänzt, dass jede Krise anders geartet ist, sodass vielleicht beim nächsten Mal die Tools hafrep und EasyGov nicht geeignet sind, sondern auf andere bestehende Hilfsmittel gesetzt werden muss.

**Empfehlung 7: Stärkere interkantonale operative Zusammenarbeit prüfen**

Die horizontale Koordination hat im Falle der Härtefallmassnahmen wenig oder nicht gespielt. Der Grund dafür liegt im Zeitdruck, der alle Kantone dazu bewogen hat, den Fokus beim Vollzug primär auf ihre kantonale Lösung zu legen, statt eine Kooperation zu suchen. Dennoch sind Interface / Ecoplan der Ansicht, dass sich mindestens auf der Stufe der Vollzugsinstrumente (Informatikhilfsmittel) in Zukunft eine stärkere operative Zusammenarbeit anbieten würde, auch wenn die Kantone jeweils individuelle Vollzugstrukturen aufbauen.

**Stellungnahme des Bundesrats**

Grundsätzlich kann sich der Bundesrat dieser Empfehlung anschliessen. Er erinnert jedoch daran, dass im Rahmen des vom SECO organisierten Erfahrungstausches eine regelmässige Koordination zwischen den Programmen stattfand und dass die Kantone sich auch ausserhalb dieser Sitzungen austauschten. Zudem betont der Bundesrat, dass diese Empfehlung direkt die Kantone betrifft.

**Empfehlung 8: Bemessungskriterien möglichst einheitlich gestalten**

Die Bemessungsgrundlagen für die Unterstützungsleistungen waren im föderalen Vollzug verschieden. Die Gründe dafür sind nachvollziehbar, erzeugen aber eine unterschiedliche Behandlung der Unternehmen. Für eine zukünftige vergleichbare Situation bieten sich entsprechend zwei Möglichkeiten an. Möglichkeit eins besteht darin, die Bemessungskriterien nicht zentral festzulegen, sondern diese Aufgabe den Kantonen zu überlassen. Konsequenterweise müssten die Kantone die Sicherheit haben, dass der Bund die in Aussicht gestellten Mittel unabhängig von den gewählten Bemessungskriterien zur Verfügung stellt. Ein solches Verfahren muss in Kauf nehmen, dass ähnliche Unternehmen in unterschiedlichen Kantonen unterschiedlich unterstützt werden. Will man Letzteres vermeiden, bietet sich als Möglichkeit zwei eine einheitliche Festlegung der Kriterien auf Ebene Bund an. Diese besteht darin, dass für alle Kantone dieselben Kriterien gelten und nur die Organisation des Vollzugs den Kantonen freigestellt wird. Dies hat den Vorteil, dass keine Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen. Der Nachteil liegt darin, dass die Kriterien vergleichsweise starr sind und die Kantone nicht auf lokale Gegebenheiten reagieren können. Die Gefahr von Effizienzverlusten steigt. Dem könnte entgegengewirkt werden durch eine dynamische Überprüfung der Kriterien durch ein gemeinsames Gremium von Bund und Kantonen. Zentral ist, dass die Kantone ihre Vollzugserfahrungen in das Gremium einbringen können und die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit (s. Empfehlung 4) berücksichtigt werden. Unter der Annahme, dass ein Zeitdruck besteht, muss ein Abwägen stattfinden: zwischen dem einheitlichen Festlegen von Kriterien und Vermeidung von Ungleichbehandlungen bei einer etwas geringeren Flexibilität versus einer hohen Flexibilität durch die Delegation an die Kantone unter Inkaufnahme von Unterschieden zwischen den Kantonen.
Vor die Wahl gestellt empfehlen Interface / Ecoplan, die Variante eins [dezentralisiert] zu wählen.

**Stellungnahme des Bundesrats**

Der Bundesrat ist mit der Analyse von Interface / Ecoplan weitgehend einverstanden. Bei den Härtefallhilfen wurde – entsprechend der Präferenz von Interface / Ecoplan – die Variante eins gewählt. So war es möglich, wie vom Parlament gewünscht rasch, effizient und ausreichend gezielt auf die kantonalen Besonderheiten zu reagieren und gleichzeitig dank einiger relativ strikter Kriterien zu grosse Unterschiede zu vermeiden. Wären die Kriterien nach einem stärker zentralisierten Ansatz definiert worden, so hätte der Bundesrat riskiert, bei diesen – kantonalen – Massnahmen die Aufgabenteilung zu übergehen. Auch wenn bei einer Notlösung im Nachhinein immer Verbesserungsbedarf festgestellt werden kann, haben die Konzeption und die Umsetzung der Härtefallhilfen insgesamt doch zu einem angemessenen Gleichgewicht zwischen kantonaler Flexibilität und schweizweit einheitlichen Kriterien geführt.

## 9.4 Evaluation der Wirkungen (durch die Eidgenössische Finanzkontrolle)

Die Texte der Kapitel 9.4.1 bis 9.4.3 stammen aus dem Evaluationsbericht der EFK (s. Anhang 13.1). Ergänzend werden einige Bemerkungen des Bundesrates in Kästen dargestellt.

### 9.4.1 Evaluationsprozess

*Der Prozess der Evaluation ist in Kapitel 9.2.1 beschrieben.*

Eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der Wirksamkeit der HFM stellt die Umfrage dar, die das Umfrageinstitut gfs.bern im Auftrag der EFK bei Unternehmen aus ausgewählten Branchen

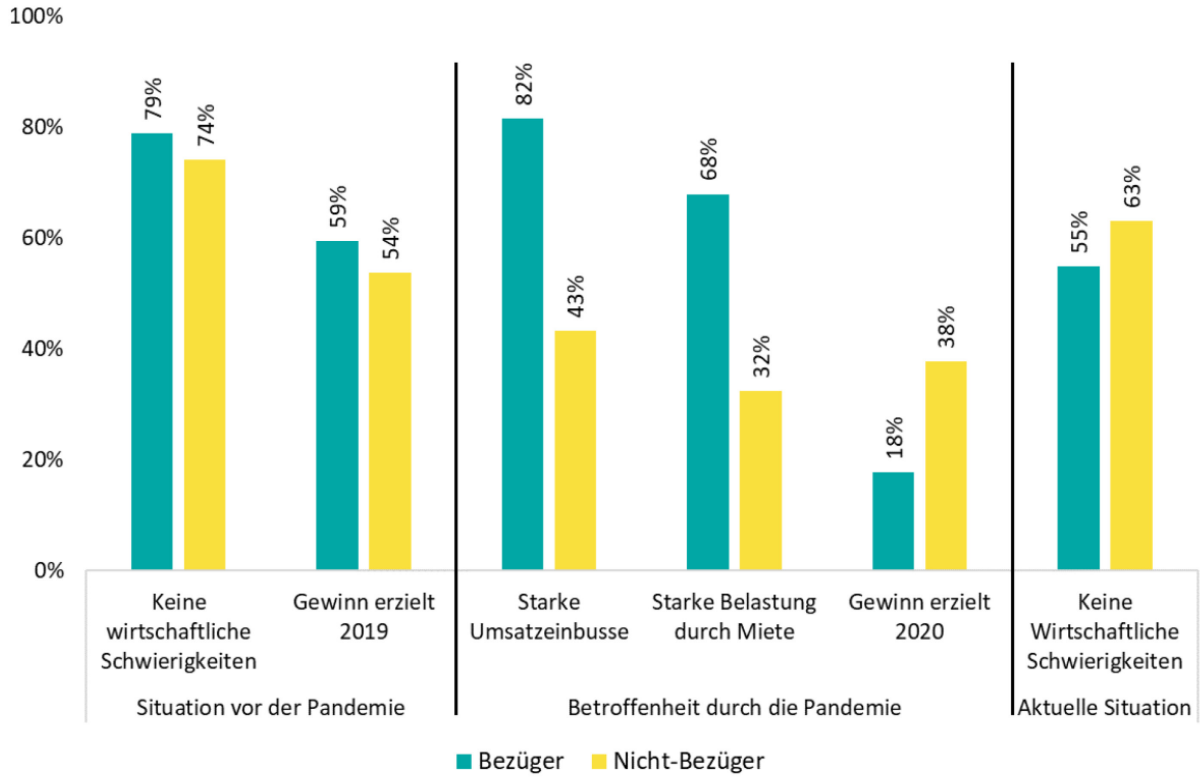
durchgeführt hat. Befragt wurden sowohl Unternehmen, die HFM bezogen haben (nachfolgend Bezüger), als auch solche, bei denen dies nicht der Fall war (nachfolgend Nicht-Bezüger).

### 9.4.2 Evaluationsergebnisse

*Gesamteindruck*

Abbildung 16 stellt für Bezüger und Nicht-Bezüger von HFM die Situation vor der Pandemie, die Betroffenheit aufgrund der Pandemie sowie die aktuelle wirtschaftliche Situation dar. Die Auswertung zeigt, dass die HFM-Bezüger deutlich stärker von den Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung der gesundheitlichen Gefährdung der Bevölkerung betroffen waren (Säulenpaare in der Mitte). Sie deutet darauf hin, dass die HFM dazu beigetragen haben, die Auswirkungen der Pandemie bei den Bezügern, die stärker davon betroffen waren, abzufedern. Die Auswertung zeigt ferner, dass trotz der Betroffenheit knapp 20 Prozent der Bezüger 2020 einen Gewinn erzielen konnten, was auf Überentschädigungen schliessen lässt. Es gibt keine Hinweise, dass die Bezüger heute besser dastehen als die Nicht-Bezüger (Säulenpaare rechts).

Abbildung 16: Vergleich Bezüger und Nicht-Bezüger von Härtefallhilfen
(Anteile der Befragten, die die Variablen auf der X-Achse erfüllen).
Die Angaben beziehen sich auf vier Kantone und vier Branchen (N-Bezüger=1405, N-Nicht-Bezüger=456, exkl. Unternehmen, die nach Pandemiebeginn gegründet worden sind)




*Quelle: Evaluation der Konzeption und der Wirkungen der Covid-19-Härtefallmassnahmen - EFK (Anhang 13.1) / Umfrage: gfs.bern*

Zu beachten ist, dass in diese Perspektive viele weitere Faktoren hineinspielen, wie etwa die individuelle wirtschaftliche Konstitution der Unternehmen oder der Bezug von anderen Covid-19-Finanzhilfen. Letzteres trifft für rund 80 Prozent der Bezüger zu. Die KAE wird dabei von den Befragten als die wichtigste Covid-19-Finanzhilfe eingestuft. Die HFM werden am zweithäufigsten als wichtigste Hilfe erwähnt, gefolgt von Überbrückungskrediten in Form von Solidarbürgschaften, Corona-Erwerbsersatzentschädigung, Mieterlassen und Leistungen von Versicherungen, letztere praktisch ausschliesslich in der Gastronomie.

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

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

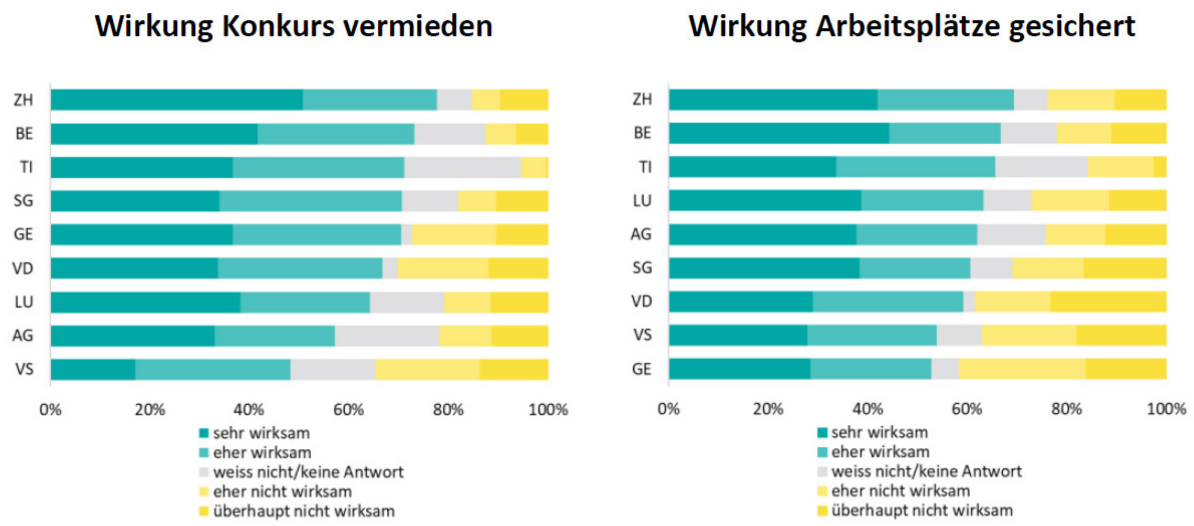
**Bemerkung des Bundesrats**

Obwohl der festgestellte positive Gesamteindruck auf eine Umfrage zurückgeht, die nur eine partielle Sicht vermittelt, ist die Aussage der Evaluatoren, dass die Härtefallmassnahmen dazu beigetragen haben, die Auswirkungen der Pandemie bei den Bezügern, die stärker davon betroffen waren, abzufedern, erfreulich. Es gilt zu betonen, dass mit den Überentschädigungen Unterstützungen gemeint sind, die höher ausfallen, als es für das Überleben des Unternehmens notwendig gewesen wäre. Es handelt sich nicht um Überentschädigungen im Sinne von aus rechtlicher Sicht zu viel gesprochenen Hilfen.

*Unterschiede zwischen den Kantonen*

Abbildung 17 fasst die Umfrageergebnisse zu den Wirkungen nach Kantonen zusammen. In den neun Kantonen, zu denen sich Aussagen machen lassen, lässt sich ein positiver Wirkungsbeitrag der HFM feststellen, wobei insbesondere die Westschweizer Kantone Genf, Waadt und Wallis die Wirksamkeit etwas kritischer beurteilen. Auffallend sind die teilweise hohen Anteile an Unternehmen, die keine Beurteilung zur Wirksamkeit der HFM machen wollten oder konnten (graue Balken); dies schränkt die Aussagekraft des Vergleichs zwischen den Kantonen ein.

Abbildung 17: Einschätzung der Wirksamkeit der HFM nach Kantonen und Zielsetzungen

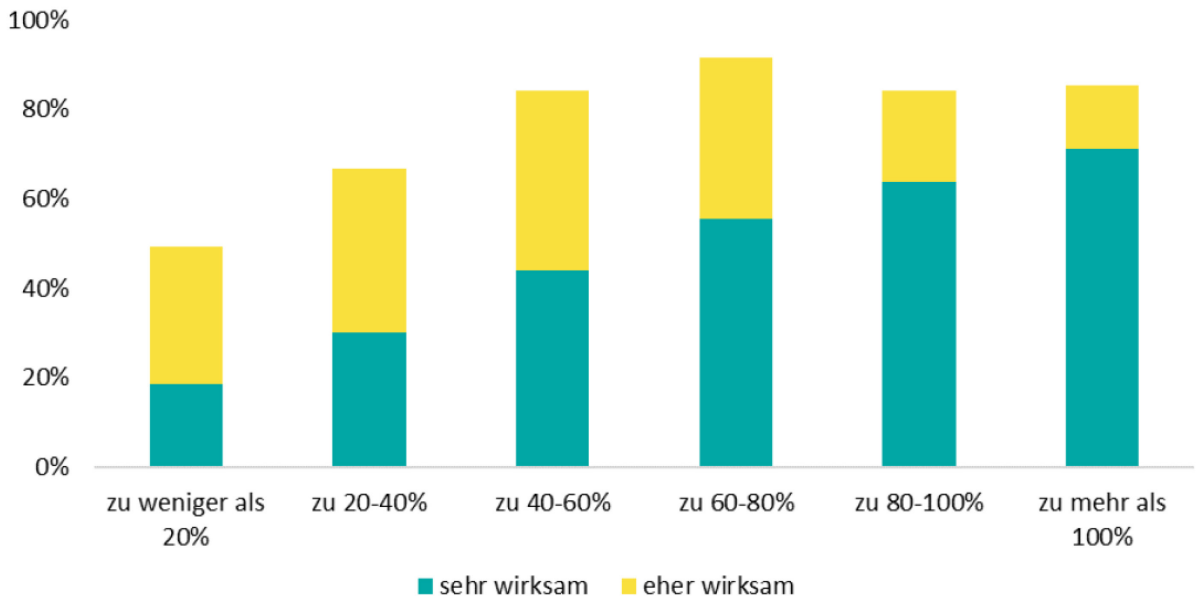



*Quelle: Evaluation der Konzeption und der Wirkungen der Covid-19-Härtefallmassnahmen - EFK (Anhang 13.1) / Umfrage: gfs.bern*

*Einschätzung der Wirksamkeit*

Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit hat die EFK u. a. analysiert, wie die Bezüger die Wirksamkeit der HFM (Konkursvermeidung) beurteilen, wenn sie angeben müssen, zu wie viel Prozent die erhaltene Hilfe die weiterlaufenden Kosten gedeckt hat (Abbildung 18). Grundlage für diese Analyse sind die Umfrageergebnisse.

Abbildung 18: Einschätzung der Wirksamkeit der HFM in Abhängigkeit des Deckungsgrades




*Quelle: Evaluation der Konzeption und der Wirkungen der Covid-19-Härtefallmassnahmen - EFK (Anhang 13.1) / Umfrage: gfs.bern*

Erwartungsgemäss steigt der selbstdeklarierte Wirkungsbeitrag der HFM mit zunehmendem Deckungsgrad. Bis zum Intervall von 60–80 Prozent Deckungsgrad zeigt sich eine stetige Zunahme der eingeschätzten Wirkung. Danach nimmt die Wirksamkeit absolut gesehen nicht mehr zu, einzig der Anteil Antworten «sehr wirksam» steigt noch an. Gleichzeitig nimmt in diesen Intervallen der Anteil der Unternehmen zu, die Gewinne erzielt haben (erhöhte Werte für die Intervalle grösser als 80 %).

*Konkurse von HFM-Bezügern*

Die HFM hatten die folgende Zielsetzung: Konkurse sollten nur insofern vermieden werden, als es sich um grundsätzlich überlebensfähige Firmen handelt.

Während der Pandemie kam es insgesamt zu einem Rückgang der Konkurse. Als wichtiger Grund dafür können verschiedene Massnahmen des Bundes und der Kantone zur Stützung der Wirtschaft gesehen werden. Dies bestätigt sich auch in den Interviews mit den Branchenverbänden.

Knapp 3 Prozent der HFM-Bezüger befanden sich in den zweieinhalb Jahren nach Erhalt von HFM-Leistungen in einem Konkursverfahren. Die Gründe, die zu diesen Konkursverfahren geführt haben, können ohne Einzelfallbeurteilung nicht bestimmt werden.

### 9.4.3 Schlussfolgerungen aus Sicht der Evaluation

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

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

Zeitdrucks bei der Vorbereitung und der Bewältigung der hohen Zahl an HFM-Gesuchen (mehr als 35 000) zu Beginn der Umsetzung der HFM einzuordnen.

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

## 10 Synthese

Diese Synthese greift einige allgemeine Aspekte aus den Kapiteln 1 bis 8 und vor allem die wichtigsten Ergebnisse der in Kapitel 9 beschriebenen Evaluationen der EFK und von Interface / Ecoplan auf.

*Allgemeines*

- Die Härtefallhilfen sollten der Schweizer Wirtschaft beim Überstehen der Krise helfen sowie Konkurse und Arbeitsplatzverluste verhindern, indem Unternehmen, denen aufgrund der behördlichen Massnahmen hohe ungedeckte Kosten entstanden sind, zusätzlich zu den bestehenden Hilfen unterstützt wurden.

- Die Kantone führten Hilfsprogramme für Härtefälle ein, übernahmen einen Teil der Kosten, bearbeiteten die Gesuche, bezahlten die Gelder aus, führten Kontrollen bei den Unternehmen durch, ergriffen Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung und gewährleisteten die Nachbearbeitung. Die eidgenössischen Räte und der Bund legten in einem Gesetzesrahmen die Bedingungen für die Beteiligung des Bundes fest, stellten die Finanzmittel zur Verfügung und überwachten den Vollzug.

- Insgesamt wurden mehr als 35 000 Unternehmen mit rund 5,3 Milliarden Franken unterstützt und dies mehrheitlich über A-fonds-perdu-Beiträge. Knapp die Hälfte der Hilfen wurde dem Gastronomie- und Hotelleriesektor gewährt.

- Der Anteil der Missbräuche und Verstösse ist dank der Kriterien für die Gewährung und die Bemes-sung, die auf überprüfbaren und daher schwer zu fälschenden Daten beruhen, sowie dank der von den Kantonen durchgeführten Kontrollen bei der Prüfung der Gesuche gering.

- Nur wenige Fälle wurden von Unternehmen vor Gericht gebracht und in den betreffenden Fällen fielen die Urteile mehrheitlich zugunsten des Kantons aus. Zudem wurden keine systemischen Probleme festgestellt.

*Evaluationsergebnisse*

- Die Evaluation zieht eine **positive Bilanz zur Wirksamkeit** der Härtefallhilfen. Obwohl die Ergebnisse aus einer Umfrage stammen, die nur einen partiellen Einblick gewährt, stellten die Härtefallhilfen für die Mehrheit der befragten Unternehmen eine wichtige Unterstützung dar, insbesondere hinsichtlich der Ziele, Konkurse zu vermeiden und Arbeitsplätze zu erhalten. Im Wesentlichen waren die Unternehmen mit dem Umfang der Hilfe zufrieden und beurteilten die Fristen bis zur Auszahlung der Mittel als sehr zufriedenstellend.

- Angesichts der Dringlichkeit, der hohen Anzahl Gesuche und der Ungewissheit über den weiteren Verlauf der Pandemie waren die **Reaktionsgeschwindigkeit und die Flexibilität des Vollzugs vor dem Hintergrund der sich verändernden Lage** bei Bund und Kantonen insgesamt hoch.

- **Bund und Kantone äussern sich mehrheitlich zufrieden über die Zusammenarbeit** beim Vollzug der Massnahmen. Die Arbeitsteilung und die Organisation des Vollzugs haben sich

bewährt. Durch die Ansiedlung des Vollzugs bei der Abteilung des SECO, die für die Regionalpolitik zuständig ist, konnte auf einer etablierten Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen aufgebaut werden.

- **Das SECO nahm seine verschiedenen Aufgaben umsichtig und effizient wahr.** Die Mitarbeitenden zeigten grosses Engagement, waren sehr flexibel und arbeiteten sich rasch in die komplexe Thematik ein. Das Härtefall-Reporting-Tool (hafrep) erwies sich als wichtiges und nützliches Hilfsmittel für den Vollzug. Es wurde basierend auf einem in den Kantonen bereits bekannten Tool (CHMOS) entwickelt und war so relativ rasch einsatzfähig. Der bereits bestehende Online-Schalter für Unternehmen (EasyGov) konnte ebenfalls rasch und effizient genutzt werden.

- **Die Aufgabenteilung auf Bundesebene hat sich** in der Praxis **mehrheitlich bewährt.** Die Zusammenarbeit zwischen dem SECO und der EFV bei der Gesetzgebung funktionierte in der Praxis gut, auch wenn es konzeptionell ungewohnt ist, dass die Federführung nicht beim Fachamt lag. Bei den Kontrollen kam es allerdings teilweise zu Ineffizienzen und Doppelspurigkeiten.

- Auf Ebene der Kantone wurden **die Strukturen sehr rasch etabliert**; sie stützten sich auf bestehende Institutionen, setzten auf einen engen Einbezug der Wirtschaft und arbeiteten mehrheitlich erfolgreich mit externen Dienstleistern zusammen. Dank all dieser Merkmale konnte das Vollzugsrisiko reduziert werden.

- Die EFK beurteilt den Anteil der Bundesfinanzierung von 100 Prozent für die grossen Unternehmen und für die Bundesratsreserve kritisch. Die Trennung der Finanzierung (starke Bundesbeteiligung) und der Umsetzung (Zuständigkeit der Kantone) kann zu Ungenauigkeiten und Fehlanreizen bei den Kontrollverantwortlichkeiten führen. Daneben vertritt die EFK die Ansicht, dass ein Teil der Leistungen gemessen am Bedarf zu hoch war und dass die ungedeckten Kosten der Unternehmen besser hätten berücksichtigt werden müssen. Ausserdem lasse sich eine gewisse Ungleichbehandlung zwischen den Branchen, aber auch zwischen Unternehmen innerhalb einer Branche feststellen.

## 11 Lehren aus Sicht des Bundesrats

Auf der Basis der Evaluationen der EFK und von Interface / Ecoplan (s. Synthese in Kap. 10) sowie der Erfahrungen bei der Umsetzung der Covid-19-Härtefallhilfen zieht der Bundesrat eine positive Bilanz in Bezug auf diese Unterstützungen. Das angestrebte Ziel, der Schweizer Wirtschaft durch die Krise zu helfen, wurde insgesamt erreicht. Der Bundesrat dankt allen daran beteiligten Akteuren beim Bund, bei den Kantonen, in den Unternehmen und den Dachverbänden für ihr grosses Engagement. Dank dieser für den Föderalismus typischen Kombination von Kontakten und Kooperationen konnte der komplexe Vollzug überhaupt erst so rasch, flexibel und kompetent umgesetzt werden: Diese Besonderheiten waren von grundlegender Bedeutung, um die Herausforderungen der pandemiebedingten Krise zu bewältigen.

Im Bericht wird die im Verlauf von drei Jahren, mehrheitlich während der Krise, geleistete Arbeit rekapituliert und evaluiert. Die Arbeit ist aber noch nicht beendet, da es weiterhin aktive Darlehen gibt, in den nächsten Jahren noch Kontrollen durchgeführt und rechtliche Fragen von den Gerichten geklärt werden müssen. In diesem Sinne besteht das Ziel dieses Berichts nicht nur darin, über die Vergangenheit Bericht zu erstatten, sondern vor allem auch Lehren für allfällige ähnliche Situationen in der Zukunft zu ziehen. Der Bundesrat leitet aus den Massnahmen, die gut funktioniert haben, und den Bereichen mit Verbesserungspotenzial sieben Lehren ab:

- **Das Instrument der Covid-19-Härtefallhilfen hat sich bewährt.** Besonders die nicht rückzahlbaren Hilfen haben der Schweizer Volkswirtschaft und den allermeisten Unternehmen geholfen, die sehr schwierige Zeit der Pandemie durchzustehen. Sie wurden ergänzend zu den bestehenden Hilfsmitteln Kurzarbeitsentschädigungen (KAE), Erwerbsersatzentschädigung (CEE), Covid-19-Kredite und Branchenhilfen gewährt. Inwieweit A-fonds-perdu-Beiträge auch

in zukünftigen Krisen ein zweckmässiges Instrument bilden, muss entsprechend der jeweiligen Situation entschieden werden.

- **Eine rasche Reaktion der öffentlichen Hand auf Krisen ist von zentraler Bedeutung.** Sie hat zur Folge, dass die Unterstützung schnell wirkt, sendet ein wichtiges psychologisches Signal aus und hilft, ökonomische Unsicherheiten zumindest abzudämpfen. Eine rasche Allokation und Bündelung von Ressourcen in der Verwaltung von Bund und Kantonen ist folglich unabdingbar. In diesem Sinne war die Entscheidung für den nicht zentralisierten, föderalen Vollzug bei den Härtefallhilfen sinnvoll, weil so die erforderlichen Ressourcen schnell mobilisiert und die Gesuche effizient bearbeitet werden konnten.

- Beim Vollzug soll wo immer möglich auf **bestehende und bewährte Organisationen und bestehende Hilfsmittel** auf nationaler und kantonaler Ebene zurückgegriffen werden. So kann auf einer gut etablierten Form der Zusammenarbeit aufgebaut werden.

- Die **Ziele und die Wirkungslogik der Finanzhilfe müssen klar formuliert und bedürfnisorientiert kommuniziert** werden. Die Wahl der Kriterien für den Zugang und die Bemessung muss der Zielsetzung einer Finanzhilfe möglichst präzise entsprechen.

- Die **Aufgabenteilung muss klar festgelegt** werden. Die dezentrale Gestaltung und Umsetzung der kantonalen Programme hat sich trotz gewisser Nachteile bewährt. Die Kostenaufteilung zwischen Bund und Kantonen ist entsprechend den Grundsätzen der fiskalischen Äquivalenz klar zu definieren.

- Die **Kontrollaufgaben** müssen unter den verschiedenen Akteuren auf Kantons- und Bundesebene **gut abgestimmt werden,** z. B. mit einer Arbeitsgruppe und einem bereits zu Beginn der Programmgestaltung erarbeiteten Prüfkonzept.

- **Bei Anpassungen der Gesetzesgrundlagen während der Laufzeit eines Programms** und vor allem wenn «Sonderlösungen» eingeführt werden, muss der Gesetzgeber im Rahmen seiner Analyse den Nutzen der Anpassungen, die Risiken, **das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die zusätzliche Arbeitsbelastung** für die Vollzugsinstanzen berücksichtigen.

## 12 Bibliographie


Amstat (2022): Abgerechnete Kurzarbeit. arbeit.swiss. Kann abgerufen werden unter: https://www.amstat.ch/v2/amstat_de.html (Stand: 15.6.2023).

BAK (2022): Stand der Gesuche von Unterstützungsmassnahmen nach Covid-Verordnung Kultur. Bundesamt für Kultur. Kann abgerufen werden unter: https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/themen/covid19/massnahmen-covid19/stand-gesuche-covid19.html (Stand: 29.9.2023).

BASPO (2023): COVID-19 und Sport. Bundesamt für Sport. Kann abgerufen werden unter: https://www.baspo.admin.ch/de/aktuell/themen--dossiers-/covid-19-sport.html (Stand: 25.8.2023).

BAV (2022): Coronavirus: Bund unterstützt öV mit rund 935 Millionen (20.9.2022). Bundesamt für Verkehr. Kann abgerufen werden unter: https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/publikationen/bav-newsblog/7-2022.html (Stand: 18.7.2023).

BFS (2023): Erwerbstätige (Inlandkonzept), insgesamt und in Vollzeitäquivalenten nach Geschlecht und Nationalität, brutto- und saisonbereinigte Werte. Durchschnittliche Quartals- und Jahreswerte. Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/erwerbsbevoelkerung/arbeitsmarktstatus.assetdetail.28245391.html (Stand: 13.11.2023).

Bundeskanzlei (2022): Ziele des Bundesrates 2023. Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fgae/2022/2/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fgae-2022-2-de-pdf-a.pdf (Stand: 28.9.2023).

Bundesrat (2011): Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) (BBl 2011 311). Kann abgerufen werden unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2011/43/de (Stand: 19.7.2023).

Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen (20.3.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html (Stand: 19.7.2023).

Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Innovative Startups erhalten ergänzende Unterstützung des Bundes (22.4.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78872.html (Stand: 19.7.2023).

Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat konkretisiert Unterstützung für Luftfahrtunternehmen (29.4.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78944.html (Stand: 19.7.2023).

Bundesrat (2020): Medienmitteilung: Coronavirus: Befristete Soforthilfe zugunsten der Medien (20.5.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79184.html (Stand: 19.7.2023).

Bundesrat (2021): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat will Schweizer Tourismus unterstützen (1.9.2021). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-84930.html (Stand: 19.7.2023).

Easygov (2023): Covid-19-Überbrückungskredite. Kann abgerufen werden unter: https://covid19.easygov.swiss/ (Stand: 28.9.2023).

Easygov (2023): Schutzschirm Publikumsanlässe. Kann abgerufen werden unter: https://covid19.easygov.swiss/schutzschirm-publikumsanlaesse/ (Stand: 19.7.2023).

Easygov (2023): Übersicht über die Covid-19-Überbrückungskredite. Kann abgerufen werden unter: https://covid19.easygov.swiss/#anchor-14 (Stand: 20.9.2023).

Easygov / OBT / PwC (2021): Stichprobenkontrollen bei Kantone zur Umsetzung der Covid-19-Härtefallverordnung (22.12.2021). Kann abgerufen werden unter: https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2021/12/Stichprobenkontrollen-bei-Kantone-zur-Umsetzung-der-Covid-19-Hartefallverordnung.pdf (Stand: 28.9.2023).

Easygov / OBT (2022): 1. Statusbericht zur Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der Covid-19-Härtefallverordnungen von Unternehmen (9.2022). Kann abgerufen werden unter: https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2022/09/Management-Response-et-rapport-de-statut-1er-semesttre-22-mandat-2001-OBT-fr_de_it.pdf (Stand: 28.9.2023).

Easygov / OBT (2023): 2. Statusbericht zur Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der Covid-19-Härtefallverordnungen von Unternehmen (2.2023). Kann abgerufen werden unter: https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2023/03/Management-Response-rapport-de-statut-2e%CC%80me-semesttre-22-mandat-2001-OBT.pdf (Stand: 28.9.2023).

Easygov / OBT (2023): 3. Statusbericht zur Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der Covid-19-Härtefallverordnungen von Unternehmen (9.2023). Kann abgerufen werden unter: https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2023/09/Rapport-de-statut-premier-semestre-2023-et-Management-Response-SECO.pdf (Stand: 28.9.2023).

EFK (2021): Covid-19-Härtefallmassnahmen – Kantonale Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung (14.7.2021). Eidgenössische Finanzkontrolle. Kann abgerufen werden unter: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21542%20Q2/21405BE-Haertefallmassnahmen-Missbrauchsbekaempfung-Endgueltige-Fassung-V04.pdf (Stand: 28.9.2023).

EFK (2021): Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmungen: 1. Datenanalyse (16.7.2021). Eidgenössische Finanzkontrolle. Kann abgerufen werden unter: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21542 %20Q2/21405BE-Haertefallmassnahmen-Unternehmungen-Endgueltige-Fassung-V04.pdf (Stand: 28.9.2023).

EFK (2022): Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmungen: 2. Datenanalyse (23.2.2022). Eidgenössische Finanzkontrolle. Kann abgerufen werden unter: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21542 %20Q42021/21405BE-Q42021-Endgueltige-Fassung-V04.pdf (Stand: 28.9.2023).

EFK (2022): Evaluation: Corona-Erwerbsersatz für Selbständigerwerbende - Bundesamt für Sozialversicherungen (29.7.2022). Eidgenössische Finanzkontrolle. Kann abgerufen werden unter: https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/bildung-soziales/sozialversicherung-und-altersvorsorge/corona-erwerbsersatz-fuer-selbstaendigerwerbende-bundesamt-fuer-sozialversicherungen.html (Stand: 28.9.2023).

EFK (2023): Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmen – 3. Datenanalyse (14.3.2023). Eidgenössische Finanzkontrolle. Kann abgerufen werden unter: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/22400 %2022475 %2022743/22475BE-SECOH%C3 %A4rtef%C3 %A4lle-Datenanalysen-3-Endgueltige-Fassung-V04.pdf (Stand: 28.9.2023).

EFV (2022): Covid-19: Auswirkungen auf die Bundesfinanzen (Datenstand: 16.9.2022). Eidgenössische Finanzverwaltung. Kann abgerufen werden unter: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/aktuell/a/covid19.html (Stand: 13.9.2023).

EFV (2023): Staatsrechnung 2022. Eidgenössische Finanzverwaltung. Kann abgerufen werden unter: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html (Stand: 4.9.2023).

Europäische Kommission (2022): Competition/State aid brief (10.2022). Kann abgerufen werden unter: https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-11/state_aid_brief_3_2022_kdam22003enn_coronavirus.pdf (Stand: 28.9.2023).

Parlament (2023): 23.3541 Interpellation Feller. Wer hat angeordnet, dass die im Covid-19-Gesetz vorgesehenen Härtefallhilfen bei Geschäftsaufgabe rückerstattet werden müssen? Kann abgerufen werden unter: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233541 (Stand: 20.11.2023).

Parlament (2023): 23.3759 Motion Feller. Covid-19-Härtefalle. Ein Liquidationsgewinn darf nicht gleichgesetzt werden mit einem Liquiditätsabfluss, der im System der Härtefallhilfen verboten ist. Kann abgerufen werden unter: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233759 (Stand: 20.11.2023).

Parlament (2023): 23.3842 Motion Gapany. Covid-19-Härtefälle. Ein Liquidationsgewinn darf nicht gleichgesetzt werden mit einem Liquiditätsabfluss, der im System der Härtefallhilfen verboten ist. Kann abgerufen werden unter: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233842 (Stand: 20.11.2023).

Parlament (2023): 23.3899 Motion Roduit. Problematische Rückforderungen von Härtefallentschädigungen stoppen. Kann abgerufen werden unter: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233899 (Stand: 20.11.2023).

Parlament (2023): Medienmitteilung: Planungssicherheit für die Zuckerbranche (17.10.2023). Kann abgerufen werden unter: https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2023-10-17.aspx?lang=1031 (Stand: 20.11.2023).

PVK (2023) Bericht: Kurzarbeit in der Coronakrise (13.1.2023). Parlamentarische Verwaltungskontrolle. Kann abgerufen werden unter: https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Bericht_PVK%20_Kurzarbeit_D.pdf (Stand: 28.9.2023).

SECO (2020): Ausweitung und Vereinfachung Kurzarbeit. Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/neues_coronavirus/kurzarbeit.html (Stand: 19.7.2023).

SECO (2021): Medienmitteilung: Corona-Hotline des SECO wird eingestellt (30.8.2021). Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: https://www.kmu.admin.ch/kmu/de/home/aktuell/news/news_abonnieren.msg-id-84871.html (Stand: 28.9.2023).

SECO (2021) Medieninformationen: Kurzarbeit: Bundesgericht weist Beschwerde der Arbeitslosenkasse Luzern bezüglich Ferien- und Feiertagsentschädigung ab (10.12.2021). Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: https://www.wbf.admin.ch/wbf/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-86403.html (Stand: 19.7.2023).

SECO (2022): Tourismuspolitik und Regionalpolitik. Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/neues_coronavirus/tourismus_regionalpolitik.html (Stand: 19.7.2023).

# 13 Anhänge

## 13.1 Bericht der EFK

## 13.2 Bericht Interface / Ecoplan