



Treuhand | Steuer- und Rechtsberatung
Wirtschaftsprüfung | Unternehmensberatung
Informatik-Gesamtlösungen

Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen zur Einhaltung der Covid-19-Härtefallverordnungen von Unternehmen

Mandat SECO_2001

Statusbericht/rapport public
zum 31. Dezember 2023

Management Summary

- Das Covid-19-Härtefallprogramm, dessen Modalitäten in den beiden Härtefallverordnungen HFMV 20 und HFMV 22 geregelt sind, ist zwischenzeitlich geschlossen. Anträge auf Härtefallunterstützung können nicht mehr gestellt werden. Insgesamt wurden im Härtefallprogramm an 35'222 Unternehmen rund CHF 5,3 Mrd. an Härtefallunterstützung in Form von nicht rückzahlbaren Einmalbeiträgen (à fonds perdu, AFP-Beiträge) bzw. als Darlehen, Bürgschaften oder Garantien gesprochen (Datenstand: 31. Dezember 2023). Die AFP-Beiträge machen rund 96% der Gesamtunterstützung von CHF 5.3 Mrd. aus.
- OBT führt im Prüfungsmandat SECO_2001 u.a. Stichprobenkontrollen von Härtefallvergaben durch. Im zweiten Halbjahr 2023 konnten die definierten Stichprobenkontrollen von insgesamt 800 Unternehmen final abgeschlossen werden. Die Stichprobenkontrollen umfassten dabei sowohl nach der Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20) unterstützte Härtefälle als auch solche nach der Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22).
- **Die Stichprobenkontrolle von 800 Unternehmen kam in insgesamt 14 Fällen zur Schlussfolgerung, dass der Härtefallanspruch nicht oder nicht in der gewährten Höhe gegeben ist. Der Gesamtbetrag in diesen 14 Fällen beläuft sich auf TCHF 11'689 oder 0.22% der im Härtefallprogramm insgesamt verfügbaren Härtefallunterstützung von rund CHF 5,3 Mrd.**
- Neben den materiellen Feststellungen wurden weitere 42 Dossiers identifiziert, die nicht als materielle Feststellungen klassifiziert sind. Dabei handelt es sich in 17 Fällen um Situationen, in denen die Härtefallunterstützung auf Fixkostenpauschalsätzen beruht, die über den Sätzen der Bundesverordnung liegen. Da der betreffende Kanton diese Fälle zu korrigieren gedenkt und die Unterstützungen aus kantonalen Mitteln bestreiten möchte, wurde davon abgesehen, diese Fälle als materielle Feststellungen zu klassifizieren. Ferner enthielt die Stichprobe sechs Fälle, in denen Umsatznachweise nicht verfügbar waren und darüber hinaus 19 Fälle, bei denen die Verordnungskonformität der Höhe der gewährten Härtefallleistung nicht beurteilt werden konnte (in diesen Fällen hatte der Kanton eine Berechnungsvariante gewählt, deren Konformität mangels Vergleichsrechnung nicht beurteilbar ist).
- Die 14 Fälle mit materiellen Feststellungen betragen 1.75% der Stichprobe von n = 800; die weiteren 42 Fälle mit sonstigen Feststellungen stellen 5.25 % der Stichprobe dar. Eine Hochrechnung dieser Fälle auf die Grundgesamtheit ist nicht sachgerecht, da es sich aufgrund der Spezifität des Mandats nicht um repräsentative Stichprobenziehungen handelt. Die Stichprobenselektion erfolgte risikoorientiert, so dass Elemente mit erhöhten inhärenten Risiken oder Dossiers mit hohen Unterstützungsbeträgen eine höhere Wahrscheinlichkeit erhielten, in die Stichprobe aufgenommen zu werden. Die Stichprobe ist insoweit nicht repräsentativ im Hinblick auf Kriterien wie etwa Standort/Sitz, Rechtsform oder Branche. Insoweit kann abschliessend kein Gesamturteil über die Verordnungskonformität der Härtefallunterstützungen als Ganzes abgegeben werden.
- **Zusammenfassend kann jedoch festgehalten werden, dass die Kantone über den Gesamtzeitraum des Härtefallprogramms die eingegangenen Härtefallanträge einzelfallspezifisch beurteilt und mit der erforderlichen Sorgfalt geprüft sowie die Vorgaben der HFMV 20 wie auch der HFMV 22 nach bestem Bemühen umgesetzt haben.**
- Die Stichprobenkontrollen im Bereich der Vergabepaxis sind mit diesem Statusbericht final abgeschlossen. Im weiteren Verlauf des Mandats werden weitere Facetten des Härtefallprogramms überprüft, namentlich das sog. Doppelsubventionierungsverbot, das Dividendenverbot, die bedingte Gewinnbeteiligung (d.h. eine allfällige Pflicht zur Rückzahlung der Härtefallunterstützung bei Vorliegen eines Gewinns), die Missbrauchskontrolle in den Kantonen und der Einsatz der Bundesratsreserve.
- So lag der Schwerpunkt der weiteren Arbeiten im 2. Halbjahr 2023 bereits auf der Planung in den folgenden Bereichen: Festlegung der Stichproben und deren Verteilung betreffend den Einsatz der Bundesratsreserve; Definition von Untersuchungshandlungen zu den Missbrauchsdispositiven in den Kantonen sowie Festlegung der diesbezüglichen Stichprobe; Stichprobenallokation und Festlegung der konkreten Stichprobe zur Überprüfung auf Einhaltung des sog. Doppelsubventionierungsverbots. Diese Stichprobenkontrollen werden im 1. Halbjahr 2024 durchgeführt.

Gesamtumfang des Härtefallprogramms

Das Covid-19-Härtefallprogramm wird von den Kantonen umgesetzt und administriert. Es basiert zunächst auf einem Bundesgesetz und ergänzend bzw. präzisierend auf zwei Bundesverordnungen: Covid-19-Gesetz, Covid-19-Härtefallverordnung HFMV 20 und Covid19-Härtefallverordnung HFMV 22.

Unter der HFMV 22 wurden im Jahr 2022 aufgrund der fortgesetzten wirtschaftlichen Schwierigkeiten vieler von der Corona-Pandemie betroffener Branchen und Unternehmen zusätzliche Finanzhilfen in Form von nicht rückzahlbaren Einmalbeiträgen (à fonds perdu 2022, AFP-Beiträge) gewährt. Der Umfang dieser Unterstützung beträgt CHF 187 Mio., was rund 3.5% der gesamten Härtefallunterstützung unter den beiden Verordnungen (HFMV 20 und HFMV 22) entspricht. In den fünf Kantonen AI, JU, NE, UR und VD ist keine Härtefallunterstützung nach HFMV 22 gesprochen worden.

Unter der HFMV 20 erfolgten neben à fonds perdu-Beiträgen auch Gewährungen von Darlehen, Bürgschaften und Garantien. Diese haben jedoch insgesamt eine untergeordnete Grössenordnung, wohingegen die à fonds perdu-Beiträge unter der HFMV 20 und der HFMV 22 insgesamt mit rund 96% das vorherrschende Unterstützungsinstrument in den Kantonen waren bzw. sind.

Insgesamt wurden im Härtefallprogramm an 35'222 Unternehmen rund CHF 5.3 Mrd. an Härtefallunterstützung ausbezahlt bzw. gesprochen (Stand der Härtefallreporting-Datenbank: 31. Dezember 2023).

Zwischenergebnisse der Stichprobenkontrollen

a) Stichprobenumfang und Ergebnisse der Stichprobenkontrollen bei den Härtefallvergaben

OBT führt u.a. Stichprobenkontrollen von Härtefallvergaben durch. Diesbezüglich sind im Gesamtmandat 800 Stichprobenkontrollen vorgesehen, die zwischenzeitlich im 2. Halbjahr 2023 final abgeschlossen werden konnten. Das Ergebnis dieser Stichprobenkontrollen ist in nachstehender Tabelle wiedergegeben.

Stichdatum / Statusbericht	Definierte / den Kantonen übermittelte Stichprobe	abschliessend geprüft	Fälle mit materiellen Feststellungen	Materielle Feststellung in TCHF	Sonstige Feststellungen	Bemerkungen zu den sonstigen Fällen
30.06.2022	550	502	5	794	17	Fälle, in denen die Härtefallentschädigung auf Fixkostenpauschalsätzen beruht, die über den Sätzen der Bundesverordnung liegen. Da der betreffende Kanton diese Fälle zu korrigieren gedenkt und die Entschädigungen aus kantonalen Mitteln bestreiten möchte, haben wir davon abgesehen, diese Fälle als "materielle Feststellungen" zu klassifizieren.
31.12.2022	100	148	9	10'895	0	
30.06.2023	150	126	0	0	25	6 Fälle, in denen Umsatznachweise nicht verfügbar waren und 19 Fälle, bei denen die Verordnungskonformität der Höhe der gewährten Härtefallleistung nicht beurteilt werden konnte (Kanton hat eine Berechnungsvariante gewählt, deren Konformität mangels Vergleichsrechnung nicht nachweisbar ist).
31.12.2023	0	24	0	0	0	
	800	800	14	11'689	42	

Die Stichprobenkontrollen von 800 Unternehmen ergab in insgesamt 14 Fällen sog. materielle Feststellungen, d.h. die Überprüfung kam zur Schlussfolgerung, dass der Härtefallanspruch nicht oder nicht in der gewährten Höhe gegeben ist. Der Gesamtbetrag dieser materiellen Feststellungen beläuft sich auf TCHF 11'689 oder 0.22% der unter im Härtefallprogramm insgesamt verfügbaren Härtefallunterstützung von rund CHF 5,3 Mrd.

Neben den materiellen Feststellungen wurden weitere 42 Dossiers identifiziert, die nicht als materielle Feststellungen klassifiziert sind. Dabei handelt es sich in 17 Fällen um Situationen, in denen die Härtefallunterstützung auf Fixkostenpauschalsätzen beruht, die über den Sätzen der Bundesverordnung liegen. Da der betreffende Kanton diese Fälle zu korrigieren gedenkt und die Unterstützungen aus kantonalen Mitteln bestreiten möchte, wurde davon abgesehen, diese Fälle als materielle Feststellungen zu klassifizieren. Ferner enthielt die Stichprobe sechs Fälle, in denen Umsatznachweise nicht verfügbar waren und darüber hinaus 19 Fälle, bei denen die Verordnungskonformität der Höhe der gewährten Härtefallleistung nicht beurteilt werden

konnte (in diesen Fällen hatte der Kanton eine Berechnungsvariante gewählt, deren Konformität mangels Vergleichsrechnung nicht beurteilbar ist).

Die Fälle mit materiellen Feststellungen betragen 1.75% der Stichprobe von n = 800; die weiteren 42 Fälle mit sonstigen Feststellungen stellen 5.25 % der Stichprobe dar. Eine Hochrechnung dieser Fälle auf die Grundgesamtheit ist nicht sachgerecht, da es sich aufgrund der Spezifität des Mandats nicht um repräsentative Stichprobenziehungen handelt. So erfolgte die Stichprobenselektion risikoorientiert, so dass Elemente mit erhöhten inhärenten Risiken oder Dossiers mit hohen Unterstützungsbeträgen eine höhere Wahrscheinlichkeit erhielten, in die Stichprobe aufgenommen zu werden. Die Stichprobe ist insoweit nicht repräsentativ im Hinblick auf Kriterien wie etwa Stand-ort/Sitz, Rechtsform oder Branche. Insoweit kann abschliessend kein Gesamturteil über die Verordnungskonformität der Härtefallunterstützungen als Ganzes abgegeben werden.

Zusammenfassend kann jedoch festgehalten werden, dass die Kantone über den Gesamtzeitraum des Härtefallprogramms die eingegangenen Härtefallanträge einzelfallspezifisch beurteilt und mit der erforderlichen Sorgfalt geprüft sowie die Vorgaben der HFMV 20 wie auch der HFMV 22 nach bestem Bemühen umgesetzt haben.

Die Stichprobenkontrollen im Bereich der Vergabepaxis sind mit diesem Statusbericht final abgeschlossen. Im weiteren Verlauf des Mandats werden weitere Facetten des Härtefallprogramms überprüft, namentlich das sog. Dividendenverbot, die bedingte Gewinnbeteiligung (d.h. eine allfällige Pflicht zur Rückzahlung der Härtefallunterstützung bei Vorliegen eines Gewinns), die Missbrauchskontrolle in den Kantonen und der Einsatz der Bundesratsreserve

b) Weitere Prüfungsarbeiten im 2. Halbjahr 2023

Der Schwerpunkt der weiteren Arbeiten im 2. Halbjahr 2023 lag daher bereits auf der Planung in den folgenden Bereichen: Festlegung der Stichproben und deren Verteilung betreffend den Einsatz der Bundesratsreserve; Definition von Untersuchungshandlungen zu den Missbrauchsdispositiven in den Kantonen sowie Festlegung der diesbezüglichen Stichprobe; Stichprobenallokation und Festlegung der konkreten Stichprobe zur Überprüfung auf Einhaltung des sog. Doppelsubventionierungsverbots. Diese Stichprobenkontrollen werden im 1. Halbjahr 2024 durchgeführt.

Hinsichtlich der Verwendung der Bundesratsreserve in den Kantonen ist eine Stichprobe von insgesamt 112 Unternehmen vorgesehen. Die definierte Stichprobenallokation sieht einen Einbezug von 18 Kantonen in die Prüfung vor. Diese Allokation berücksichtigt primär das Kriterium, möglichst alle Kantone in die Stichprobenprüfung zu inkludieren, und erst in zweiter Linie die finanzielle Dimension (wonach die Stichprobenverteilung auf die Kantone proportional zu deren Anteil an der Bundesratsreserve erfolgen sollte).

Im Hinblick auf die kantonalen Missbrauchsdispositive sieht die weitere Planung vor, eine Stichprobe von 90 Unternehmen mit Missbrauchsverdacht im Sinne eines Walk-throughs auf die Fragestellung zu testen, wie der Kanton auf diese Fälle aufmerksam geworden ist und nach durchgeführter Missbrauchskontrolle gegebenenfalls zur Schlussfolgerung kam, dass kein konkreter Missbrauchsverdacht vorliegt.

Ferner erfolgte im Themengebiet "Doppelsubventionierungsverbot" eine Festlegung von Stichprobengrösse und Stichprobenallokation auf die Kantone. Gem. Art. 4 Abs. 1 lit. c HFMV 20 haben Unternehmen keinen Anspruch auf eine generelle Härtefallunterstützung nach dieser Verordnung, sofern branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen in den Bereichen Kultur, Sport, öffentlicher Verkehr oder Medien gewährt wurden. Dieser Aspekt wird mittels einer Stichprobe von 50 Unternehmen verteilt auf 15 Kantone überprüft.

Die hier aufgeführten Prüfungen erfolgen im Laufe des 1. Halbjahrs 2024.

Zwischenfazit

Nach Erkenntnissen von OBT haben die Kantone die Härtefallanträge insgesamt einzelfallspezifisch beurteilt und mit der erforderlichen Sorgfalt geprüft sowie die Vorgaben der HFMV 20 wie auch der HFMV 22 nach bestem Bemühen umgesetzt.

Gleichwohl ergaben die Stichprobenkontrollen von 800 Unternehmen in insgesamt 14 Fällen sog. materielle Feststellungen, d.h. die Überprüfung kam zur Schlussfolgerung, dass der Härtefallanspruch nicht oder nicht in der gewährten Höhe gegeben ist. Der Gesamtbetrag dieser materiellen Feststellungen beläuft sich auf TCHF 11'689 oder 0.22% der unter im Härtefallprogramm insgesamt verfügbaren Härtefallunterstützung von CHF 5,3 Mrd.

Neben den materiellen Feststellungen wurden weitere 42 Dossiers identifiziert, die nicht als materielle Feststellungen klassifiziert wurden. Dabei handelt es sich in 17 Fällen um Situationen, in denen die Härtefallunterstützung auf Fixkostenpauschalsätzen beruht, die über den Sätzen der Bundesverordnung liegen. Da der betreffende Kanton diese Fälle zu korrigieren gedenkt und die Unterstützungen aus kantonalen Mitteln bestreiten möchte, wurde davon abgesehen, diese Fälle als materielle Feststellungen zu klassifizieren. Ferner enthielt die Stichprobe sechs Fälle, in denen Umsatznachweise nicht verfügbar waren und darüber hinaus 19 Fälle, bei denen die Verordnungskonformität der Höhe der gewährten Härtefallleistung nicht beurteilt werden konnte (in diesen Fällen hatte der Kanton eine Berechnungsvariante gewählt, deren Konformität mangels Vergleichsrechnung nicht beurteilbar ist).

Empfehlungen an das SECO

OBT und das SECO stehen in regelmässigem Austausch und führen standardmässig auf Zweiwochenbasis Statusmeetings durch. Dabei werden aktuelle Erkenntnisse diskutiert und auch Empfehlungen ausgesprochen.

Der Schwerpunkt dieser Austausche im 2. Halbjahr 2023 lag auf der Festlegung von Stichprobengrössen und deren Verteilung auf die Kantone in den Fragestellungen Bundesratsreserve, Missbrauchsdispositive und Doppelsubventionierungsverbot.

An den Austauschen wurden auch die Resultate in den Stichprobenkontrollen bei den Härtefallvergaben thematisiert. OBT hat dem SECO in diesem Zusammenhang empfohlen, gewisse Fragestellungen mit den Kantonen aufzunehmen, namentlich den Umstand, dass ein Kanton bei der Beurteilung der Härtefallunterstützung unter der HFMV 22 von einem von dieser Verordnung abweichenden Betrachtungszeitraum ausgegangen ist.

Das Covid-19-Härtefallprogramm des Bundes

Zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie hat das Parlament im Covid-19-Gesetz die Grundlage geschaffen, auf der sich der Bund an kantonalen Härtefallhilfen für wirtschaftlich von der Coronapandemie stark beeinträchtigte Unternehmen beteiligen kann. Die Details zum Härtefallprogramm des Bundes sind in der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (SR 951.262) und der Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (SR 951.264) geregelt.

Von den Kantonen wurden zwischen dem 1. März 2020 und dem 31. Oktober 2022 (Zeitraum, in welchem das Härtefallprogramm für Anträge geöffnet war) insgesamt rund CHF 5.3 Mrd. an Härtefallunterstützungen an die Unternehmen ausbezahlt bzw. gesprochen; hierbei handelt es sich zu rund 96% (CHF 5.1 Mrd.) um sog. nichtrückzahlbare Einmalbeiträge (A-fonds-perdu-Beiträge).

Bei den Unternehmen handelt es sich um sogenannte Härtefälle, wenn sie entweder aufgrund gesundheitspolitischer Massnahmen behördlich geschlossen waren oder sie weniger als 60% des bisherigen Umsatzes erzielt haben und deshalb ihre Fixkosten nicht mehr begleichen konnten. Insbesondere im Hinblick auf die Höhe der Unterstützung durch die Kantone wird unterschieden in Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis CHF 5 Mio. und Unternehmen mit einem Jahresumsatz über CHF 5 Mio. Der Bund beteiligt sich in der Kategorie der Unternehmen mit Jahresumsatz bis CHF 5 Mio. zu 70% an der vom Kanton verfügbaren und

vorfinanzierten Härtefallunterstützung. Bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz über CHF 5 Mio. trägt der Bund 100% der Finanzierung.

In beiden Unternehmenskategorien ist nach der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 unter gewissen Bedingungen eine Aufstockung der Härtefallunterstützung möglich, sofern das entsprechende Unternehmen einen Umsatzrückgang von mehr als 70% im Vergleich zum durchschnittlichen Jahresumsatz 2018/19 zu verzeichnen hatte («Härtefall im Härtefall»). Abschliessend erhalten die Kantone aus der sog. Bundesratsreserve Zusatzbeiträge im Gesamtumfang von CHF 500 Mio. für eine weiter gehende Unterstützung von Unternehmen, bei denen die übrigen Unterstützungsmöglichkeiten bereits ausgeschöpft wurden.

Mit der Covid-19-Härtefallverordnung 2022 wurde eine Anschlusslösung für besonders notleidende Unternehmen etabliert. Die Unterstützungsbeiträge werden den von der Coronapandemie stark betroffenen Unternehmen danach maximal für das erste Halbjahr 2022 ausgerichtet und berechnen sich auf Basis der ungedeckten Kosten. Die Anspruchsvoraussetzungen und Obergrenzen entsprechen weitgehend der bisherigen Härtefallunterstützung unter der Covid-19-Härtefallverordnung 2020.

Mandatsinhalt und -zielsetzung

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) verfolgt mit dem Mandat SECO_2001, welches eine Laufzeit von 2022 bis und mit 2026 umfasst und an die unabhängige Prüfungs- und Beratungsgesellschaft OBT AG vergeben worden ist, die folgenden Ziele:

1. Sicherstellen, dass die Zahlungen der Kantone, die dem Bund in Rechnung gestellt werden, in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen (Covid-19-Gesetz, Covid-19-Härtefallverordnungen 2020 und 2022) gewährt wurden;
2. Sicherstellen, dass die Auflagen der gesetzlichen Grundlagen an die Unternehmen (Gewinnbeteiligung, Dividendenverbot) und an die Kantone (Bewirtschaftung von Darlehen, Garantien und Bürgschaften) erfüllt werden;
3. Aufdecken möglicher Mängel in der Aufgabenerfüllung der Kantone und Abgabe von Empfehlungen zu deren Behebung. Das Mandat SECO_2001 umfasst Stichprobenkontrollen zu folgenden Aspekten:
 - Härtefallvergaben;
 - Einsatz der Bundesratsreserve;
 - Bewirtschaftung von Darlehen, Bürgschaften und Garantien;
 - Gewinnbeteiligung;
 - Dividendenverbot;
 - Monitoring von Missbrauchsfällen und Verwaltung von Rückflüssen.

OBT AG

Die OBT AG gehört in der Schweiz zu den sechs grössten Unternehmen im Bereich Treuhand, Wirtschaftsprüfung, Unternehmensberatung, Steuer- und Rechtsberatung sowie Informatik-Gesamtlösungen. Aktuell arbeiten rund 500 Mitarbeitende für die OBT Gruppe.

Die OBT AG sowie ihre Tochtergesellschaften prüfen und beraten neben Kapitalgesellschaften, Genossenschaften, Stiftungen und Vereinen vor allem auch öffentlich-rechtliche Körperschaften und Verbände. Zudem werden Publikumsgesellschaften und – als unabhängiges Mitglied des weltweiten Netzwerks Baker Tilly International – weltweit tätige Unternehmensgruppen in allen wichtigen Wirtschaftszentren und -regionen betreut und begleitet.

OBT AG

Rorschacher Strasse 63 | 9004 St.Gallen | www.obt.ch