



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 30. Juni 2024

## 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 35'225 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: 30. Juni 2024). Die AFP-Beiträge machen rund 96% der Gesamtunterstützung von CHF 5,3 Mrd. aus.
- OBТ führte im Prüfungsmandat SECO\_2001 u.a. Stichprobenkontrollen von Härtefallvergaben durch. Diese Stichprobenkontrollen von insgesamt 800 Unternehmen konnten bereits per Ende 2023 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).
- **Im 1. Halbjahr 2024 wurden Stichprobenprüfungen im Bereich des Einsatzes der Bundesratsreserve durchgeführt.** Bei der Bundesratsreserve handelt es sich um Zusatzbeiträge des Bundes für zusätzliche Leistungen des Kantons an Unternehmen, für die der Kanton die ordentlichen Unterstützungsmöglichkeiten im Härtefallprogramm ausgeschöpft hat **Ebenfalls wurde stichprobenartig überprüft, ob die Kantone das sog. Doppelsubventionierungsverbot eingehalten haben.** Dabei gilt, dass Unternehmen, die aufgrund ihrer Branchenzugehörigkeit branchenspezifische Covid-19-Unterstützungsbeiträge im Bereich Kultur, Sport oder Medien erhalten haben oder Anspruch auf derartige Unterstützung gehabt hätten, grundsätzlich keinen Anspruch im "regulären" Härtefallprogramm des Bundes hatten. **Abschliessend wurde im 1. Halbjahr 2024 im Rahmen von Stichproben getestet, wie die Kantone mit tatsächlichen oder vermuteten Missbrauchsfällen umgegangen sind bzw. umgehen.**
- Bei diesen Arbeiten waren Prüfungsfeststellungen in fünf Kantonen zu verzeichnen. Die Anzahl von Fällen mit Prüfungsfeststellungen (sieben Fälle in den drei bearbeiteten Prüfungsgegenständen) beträgt dabei rund 3% der total selektierten 252 Unternehmen.
- Eine abschliessende Aussage zur Fehleranfälligkeit der Grundgesamtheit kann hieraus nicht abgeleitet werden. Dies liegt vor allem darin begründet, dass die Stichprobenauswahl nicht allein auf Basis eines statistischen Samplings erfolgt, sondern gemäss Auftragsdefinition ebenfalls der Gleichheitsgrundsatz zu beachten ist, wonach auch Kantone mit geringen Härtefallvolumina oder geringen Fallzahlen in den Stichprobenkontrollen berücksichtigt werden.
- Auch wenn die durchgeführten Stichprobenkontrollen keine abschliessende Aussage zur Grundgesamtheit zulassen: **Auf Basis der Stichproben und für diese kann festgehalten werden, dass die Kantone die Härtefallanträge insgesamt einzelfallspezifisch beurteilt haben und die Sondersachverhalte (wie etwa den Einsatz der Bundesratsreserve) mit der erforderlichen Sorgfalt bearbeitet haben.**
- Einzig im Bereich der Aufdeckung von Doppelsubventionen hätte von einigen Kantonen ein robusteres Kontrolldispositiv etabliert werden können. Hier wurde teils zu stark - dies allerdings im Einklang mit den rechtlichen Grundlagen - auf Selbstauskünfte seitens der Unternehmen, die Härtefallunterstützung beantragten, abgestützt. Als Folge davon hat die Stichprobenkontrolle **zwei Unternehmen** (bei einer Stichprobe von 50 Unternehmen) identifiziert, **die als Doppelsubventionierung anzusehen sind. Hieraus resultiert zunächst eine nicht gerechtfertigte Härtefallunterstützung in Gesamthöhe von TCHF 381,** wobei diese Fälle seitens des SECO nochmals abschliessend mit den betroffenen Kantonen abgeklärt werden sollten.

## Gesamtumfang des Härtefallprogramms

Das Covid-19-Härtefallprogramm wird vom Bund (konkret dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO) begleitet und von den Kantonen - basierend auf ihren kantonalen gesetzlichen Grundlagen - 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 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.

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.

Insgesamt wurden im Härtefallprogramm an 35'225 Unternehmen rund CHF 5.3 Mrd. an Härtefallunterstützung durch Bund und Kantone ausbezahlt bzw. gesprochen (Stand der Härtefallreporting-Datenbank: 30. Juni 2024).

## Zwischenergebnisse der Stichprobenkontrollen

### a) Stichprobenumfang und Ergebnisse der Stichprobenkontrollen bei den Härtefallvergaben bis Ende 2023

OBT führte in den Vorperioden insbesondere Stichprobenkontrollen von Härtefallvergaben durch. Die im 2. Halbjahr 2023 final abgeschlossenen Stichprobenkontrollen betreffend die Vergabepaxis 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 belief sich auf TCHF 11'689 oder 0.22% der unter im Härtefallprogramm insgesamt verfügbaren Härtefallunterstützung von rund CHF 5,3 Mrd.

Eine Hochrechnung dieser Fälle auf die Grundgesamtheit ist nicht sachgerecht, da es sich aufgrund der Spezifität des Mandats nicht um repräsentative Stichprobenziehungen handelte. 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) Prüfungsarbeiten und -ergebnisse im 1. Halbjahr 2024 (Bundesratsreserve, Doppelsubventionierung, Missbrauchsverdachtsfälle)

Die Arbeiten im 1. Halbjahr 2024 betrafen die Themen "Einsatz der Bundesratsreserve", "Missbrauchsverdachtsfälle in den Kantonen" sowie "Beachtung des Doppelsubventionierungsverbots" und die Durchführung entsprechender Stichprobenkontrollen.

Hinsichtlich der Verwendung der Bundesratsreserve in den Kantonen wurde eine Stichprobe von insgesamt 112 Unternehmen überprüft. Die definierte Stichprobenallokation ermöglichte den Einbezug von 18 Kantonen in

die Prüfung. Diese Allokation berücksichtigt primär das Kriterium, möglichst alle Kantone, die von der Bundesratsreserve Gebrauch gemacht haben, 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 erfolgte).

Im Hinblick auf die kantonalen Missbrauchsdispositive wurde eine Stichprobe von 90 Unternehmen mit Missbrauchsverdacht daraufhin getestet, wie der Kanton mit diesen Verdachtsfällen umgegangen ist bzw. umgeht.

Ferner erfolgte im Themengebiet "Doppelsubventionierungsverbot" eine Überprüfung von total 50 Unternehmen, die aufgrund ihrer Branchenzugehörigkeit ggf. für eine branchenspezifische Härtefallunterstützung legitimierten. 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 bzw. hätten gewährt werden können. Dieser Aspekt wurde mittels einer Stichprobe von 50 Unternehmen verteilt auf 15 Kantone überprüft.

Im Rahmen der vorerwähnten Prüfungen in den drei Prüfungsgegenständen sind insgesamt sieben Fälle mit Prüfungsfeststellungen in total fünf Kantonen zu verzeichnen. Die Anzahl der Fälle mit Prüfungsfeststellungen beträgt dabei rund 3% der total selektierten 252 Stichprobenelemente. Auch wenn hieraus keine Aussage zur Grundgesamtheit gemacht werden kann, ist dennoch festzuhalten, dass dieser Prozentsatz als tief angesehen werden kann. Nach unserem Dafürhalten haben die Kantone die Härtefallanträge insgesamt einzelfallspezifisch beurteilt und auch in den hier überprüften Sondersachverhalten (etwa dem Einsatz der Bundesratsreserve) die Dossiers mit der erforderlichen Sorgfalt bearbeitet.

Einzig im Bereich der Aufdeckung von Doppelsubventionen hätte von einigen Kantonen ein robusteres Kontrolldispositiv etabliert werden können. Hier wurde teils zu stark auf Selbstauskünfte seitens der Unternehmen, die Härtefallunterstützung beantragten, abgestützt. Als Folge davon hat die Stichprobenkontrolle zwei Unternehmen (bei einer Stichprobe von 50 Unternehmen) identifiziert, die als Doppelsubventionierung anzusehen sind. Hieraus resultiert zunächst eine nicht gerechtfertigte Härtefallunterstützung in Gesamthöhe von TCHF 381, wobei diese Fälle seitens des SECO nochmals abschliessend mit den betroffenen Kantonen abgeklärt werden sollten.

## **Empfehlungen an das SECO**

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

Der Schwerpunkt dieser Austausche im 1. Halbjahr 2024 lag in der Besprechung von Prüfungsfeststellungen und des Projektfortschritts. An den Austauschen wurden auch zahlreiche Auslegungsfragen thematisiert, die sich in der Anwendung der Härtefallverordnungen (HFMV 20 und HFMV 22) ergeben.

## **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.

Vom Bund und 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-Beträge).

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 max. 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 wurden den von der Coronapandemie stark betroffenen Unternehmen danach maximal für das erste Halbjahr 2022 ausgerichtet und berechneten sich auf Basis der ungedeckten Kosten. Die Anspruchsvoraussetzungen und Obergrenzen entsprachen 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;
  - Doppelsubventionierung.

### 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](http://www.obt.ch)