

**Durchführung von unabhängigen
Stichprobenkontrollen bei Unternehmen, die
Härtefallhilfen erhalten haben**

im Auftrag des

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Mandat SECO_3001

28. März 2025

BDO AG
Hodlerstrasse 5
3001 Bern

T: 031 327 17 45
www.bdo.ch

Zusammenfassung

- Um auf die ökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie zu antworten, haben Bund und Kantone verschiedene Unterstützungsmassnahmen für Unternehmen geschaffen. Dazu gehören speziell die Covid-19-Härtefallhilfen. Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieser Leistungen sind in der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20) und der Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22) festgelegt. Die HFMV 20 und HFMV 22, basierend auf dem Covid-19-Gesetz, erlauben es Bund und Kantonen, Unternehmen zu unterstützen, die signifikante Umsatzverluste und nicht gedeckte Kosten haben.
- Die Mehrheit der Kosten der Härtefallhilfen wird vom Bund getragen, der Rest von den Kantonen. Die finanzielle Beteiligung des Bundes ist sowohl in Bezug auf den Gesamtbetrag als auch prozentual beträchtlich: Die Beteiligung des Bundes beträgt 100 Prozent für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 5 Millionen Franken und ebenfalls für Hilfen aus der sogenannten Bundesratsreserve (einem «Zusatztopf», aus welchem besonders betroffene Unternehmen zusätzliche Unterstützung erhalten konnten). Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken liegt die Beteiligung des Bundes bei 70 Prozent.
- Obwohl das Verfahren zur Gewährung von Härtefallmassnahmen auf kantonalem Recht basiert, ist der Bund aufgrund seiner hohen Kostenbeteiligung (Bundesanteil von 84 % bei den A-Fonds-perdu-Beiträgen) verpflichtet, die Umsetzung zu überprüfen. Stichprobenkontrollen sollen, wie im in der Wintersession 2021 (Dezember) angepassten Artikel 12a des Covid-19-Gesetzes vorgesehen, auch direkt bei den Unternehmen durchgeführt werden. Das SECO beauftragte BDO in der Folge Stichprobenkontrollen bei ausgewählten Unternehmen durchzuführen.
- Der vereinbarte Stichprobenumfang umfasste 85 Unternehmen. Darin enthalten waren Unternehmen aus sämtlichen Kantonen, den gemessen an den Unterstützungsleistungen relevantesten Branchen sowie verschiedene Rechtsformen der Gesellschaften. Bei der Stichprobendefinition wurde ein risikoorientierter Ansatz gewählt. Bei einem überwiegenden Teil der Stichprobe handelt es sich um Unternehmen, welche Härtefallhilfen erhalten haben und bei denen bereits ein bestätigter Missbrauch im Zusammenhang mit Kurzarbeitsentschädigung oder Covid-Krediten festgestellt wurde.
- Im Rahmen der durchgeführten Kontrolle wurden in 71 Fällen keine relevanten Sachverhalte im Sinne der Prüffragen festgestellt. In 5 Fällen identifizierte BDO Verstösse gegen die gesetzlichen Auflagen, welche im Weiteren durch die zuständigen Kantone überprüft werden. Diese Verstösse betreffen ausgerichtete Darlehen an Eigentümer bzw. an Eigentümer zurückbezahlt Darlehen, einen Mittelabfluss an eine verbundene Gruppengesellschaft mit Sitz im Ausland sowie die nicht gegebene Plausibilität des Umsatzes bzw. des Umsatzrückgangs. Bei weiteren 4 Fällen ergab die vollständig durchgeführte Stichprobenkontrolle Auffälligkeiten im Sinne der Prüffragen. Bei den aufgrund unvollständig vorliegender Unterlagen nur eingeschränkt durchgeführten Kontrollen weisen 5 zusätzliche Fällen Auffälligkeiten auf. Diese total 9 Fälle mit Auffälligkeiten wurden ebenfalls den zuständigen Kantonen für weitere Abklärungen übergeben.
- Die Anzahl relevanter Feststellungen scheint auf den ersten Blick hoch zu sein. Unter Berücksichtigung, dass die Stichprobe mehrheitlich aus denjenigen Unternehmen bestand, welche nachweislich einen Missbrauch im Rahmen der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) oder Covid-Kredite begangen haben, ist die Anzahl der Feststellungen zu relativieren. Unter diesen Gesichtspunkten entspricht die Anzahl der Feststellungen unseren ursprünglichen Erwartungen.

Stichprobenkontrolle

Ausgangslage

Um die wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie einzudämmen, haben Bund und Kantone umfassende Massnahmen zur Unterstützung der betroffenen Unternehmen beschlossen. Mit den Härtefallhilfen wurden Unternehmen unterstützt, die während der Corona-Pandemie bedeutende Umsatzeinbussen erlitten haben. Bei den Covid-19-Härtefallmassnahmen handelt es sich um Massnahmen der Kantone. Aufsicht und Missbrauchskontrolle sind in erster Linie Aufgabe der Kantone.

Aufgrund der politischen und finanziellen Bedeutung der Covid-19-Härtefallmassnahmen kommen jedoch ergänzend auch dem Bund Aufsichtsfunktionen zu. Neben den Kontrollen der Kantone wurden angesichts der hohen Beträge, die aus Bundesmitteln für Härtefallhilfen gewährt wurden, zusätzliche Kontrollen im Rahmen externer Aufträge durchgeführt. Diese Stichprobenkontrollen sollten 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 (Härtefall-Reportingtool) verfügbaren Informationen nicht direkt überprüfen kann.

Stichprobenkontrollen sollen, wie im in der Wintersession 2021 (Dezember) angepassten Artikel 12a des Covid-19-Gesetzes vorgesehen, auch direkt bei den Unternehmen durchgeführt werden. Der Auftrag dazu wurde im Juni 2023 vom SECO als Auftraggeberin an BDO vergeben. Insgesamt sollten bis Ende 2024 zwischen 70 und 100 Unternehmen geprüft werden. Der Beauftragte sollte stichprobenbasierte Prüfungen durchführen, um die Richtigkeit der Angaben der Unternehmen in den Gesuchen zu überprüfen.

Die zu definierende Stichprobe sollte Unternehmen umfassen, die nachweislich einen Missbrauch im Rahmen der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) oder Covid-Kredite begangen und zudem Härtefallgelder bezogen haben. Aber auch grosse Unternehmen und Unternehmen, die nach weiteren Risikokriterien auszuwählen waren, sollten in die Stichprobe einbezogen werden.

Quelle: Der Bundesrat, "Covid-19-Härtefallhilfen", Bericht vom 22.12.2023"

Zweck und Kontext der Kontrollen

Im Rahmen des Härtefallprogramms wurden an 35'226 Unternehmen über CHF 5,2 Mrd. an Härtefallunterstützung in Form von nicht rückzahlbaren Einmalbeiträgen (à fonds perdu, AFP-Beiträge) bzw. als Darlehen, Bürgschaften oder Garantien gewährt (Datenstand: 31.12.2024).

Der Bund beteiligt sich auf der Basis des Covid-19-Gesetzes und den Covid-19-Härtefallverordnungen 2020 und 2022 (HFMV 20 und HFMV 22) an den Ausgaben und Kosten der Kantone. Das Covid-19-Härtefallprogramm ist zwischenzeitlich geschlossen. Anträge auf Härtefallunterstützung können nicht mehr gestellt werden.

Im Dezember 2021 wurde mit dem Covid-19-Gesetz (Artikel 12a Abs. 2 Bst. B) die Grundlage für Kontrollen direkt bei Unternehmen geschaffen. Unverändert bleiben jedoch die Kantone in der Hauptverantwortung diese Kontrollen bei den Unternehmen während des gesetzlichen Geltungsbereichs durchzuführen. In Ergänzung dazu, hat das SECO in einem auf zwei Jahre ausgelegten Mandat, im zweiten Halbjahr 2023 sowie im Jahr 2024, punktuelle Kontrollen bei Unternehmen zur Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen durchführen lassen. Bei diesem Mandat ging es darum, Kontrollen direkt bei den Unternehmen durchzuführen.

Die Ziele dieses an BDO vergebenen Mandats "SECO_3001" waren die folgenden:

- Überprüfen, ob die Härtefallhilfen an die richtigen Empfänger und in der richtigen Höhe gewährt wurden;
- Überprüfen, ob die Unternehmen die ihnen obliegenden Regeln eingehalten haben.

Zusammensetzung der Stichprobe

Das SECO definierte drei verschiedenen Kategorien von Unternehmen, welche es im Rahmen des Mandats SECO_3001 zu berücksichtigen galt:

- Kategorie A: Unternehmen, die Härtefallhilfen erhalten haben, mit bestätigtem Missbrauch im Zusammenhang mit Kurzarbeitsentschädigungen oder Unternehmen, die Härtefallhilfen erhalten haben, mit bestätigtem Missbrauch im Zusammenhang mit Covid-Krediten.
- Kategorie B: Unternehmen, welche umfangreiche Härtefallhilfen (> 5 Millionen Franken) erhalten haben.
- Kategorie C: Weitere Unternehmen, welche Härtefallhilfen erhalten haben.

Die Stichprobe sollte im Grundsatz alle Fälle der Kategorie A umfassen. Dies bewusst aufgrund der Tatsache der bestätigten Missbräuche im Zusammenhang mit Kurzarbeitsentschädigungen oder bei den gewährten Covid-Krediten. Auf Wunsch des SECO wurden einzelne Unternehmen nicht in die Prüfung einbezogen, da Härtefallhilfen in vollem Umfang zurückbezahlt wurden oder weil ein Unternehmen zum Zeitpunkt der Stichprobenauswahl gemäss Handelsregistereintrag bereits gelöscht war. Ergänzt wurde die Stichprobe um Unternehmen aus den Kategorien B und C. Die Unternehmen aus den Kategorien B und C wurden innerhalb der massgebenden Grundgesamtheit zufällig unter Berücksichtigung von vordefinierten Selektionskriterien (wie betragsmässige Wesentlichkeit, Mehrfachbezüge, Branchenzugehörigkeit, Vorhandensein einer Revisionsstelle, regionale Verteilung, Rechtsform) ausgewählt. Insgesamt umfasste die Stichprobe 85 Unternehmen.

Die Unternehmen aus der Kategorie A machen 59 Prozent der Stichprobe aus, gefolgt von den Kategorien C (25 Prozent) und B (16 Prozent).

Stichprobenzugehörigkeit

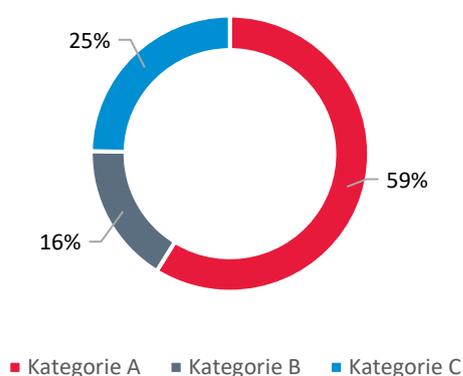


Abbildung 1 - Übersicht Stichprobenzugehörigkeit

Die Stichprobe weist ein breites Branchenspektrum auf. Aus den verfügbaren Daten im hafrep ist ersichtlich, dass in den Branchen Gastronomie und Beherbergung am meisten Härtefallunterstützung gewährt worden sind, gefolgt von den Branchen Detailhandel und Reisebüros/-veranstalter. Entsprechend beinhaltet die Stichprobe überproportional viele Unternehmen aus diesen Branchen.

Branchenzugehörigkeit	Anzahl
Gastronomie / Beherbergung	27
Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen	14
Detailhandel	9
Baugewerbe/Bau	5
Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung; Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben; Unternehmensberatung	4
Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	3
Informationstechnologische und Informationsdienstleistungen	3
Lagerei sowie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr	3
Grosshandel	2
Handel und Reparatur von Motorfahrzeugen	2
Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten; Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten; Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	2
Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften	2
Erziehung und Unterricht	1
Herstellung von Druckerzeugnissen; Vervielfältigung	1
Herstellung von Nahrungsmitteln und Tabakerzeugnissen	1
Herstellung von sonstigen Waren	1
Herstellung von Textilien und Bekleidung	1
Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen	1
Sonstige freiberufliche, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten; Veterinärwesen	1
Vermietung von beweglichen Sachen	1
Werbung und Marktforschung	1

Abbildung 2 - Branchenzugehörigkeit der Unternehmen in der Stichprobe

In der Stichprobe sind alle Kantone der Schweiz vertreten. Das Volumen der tatsächlich gewährten Härtefallunterstützungen verteilt sich jedoch sehr unterschiedlich. Deutlich am meisten Härtefallgelder wurden im Kanton Zürich gesprochen, gefolgt von den Kanton Bern, Genf, Waadt und Aargau. Diese Häufung widerspielt sich auch in der definierten Stichprobe.

Stichprobenverteilung nach Kantonen

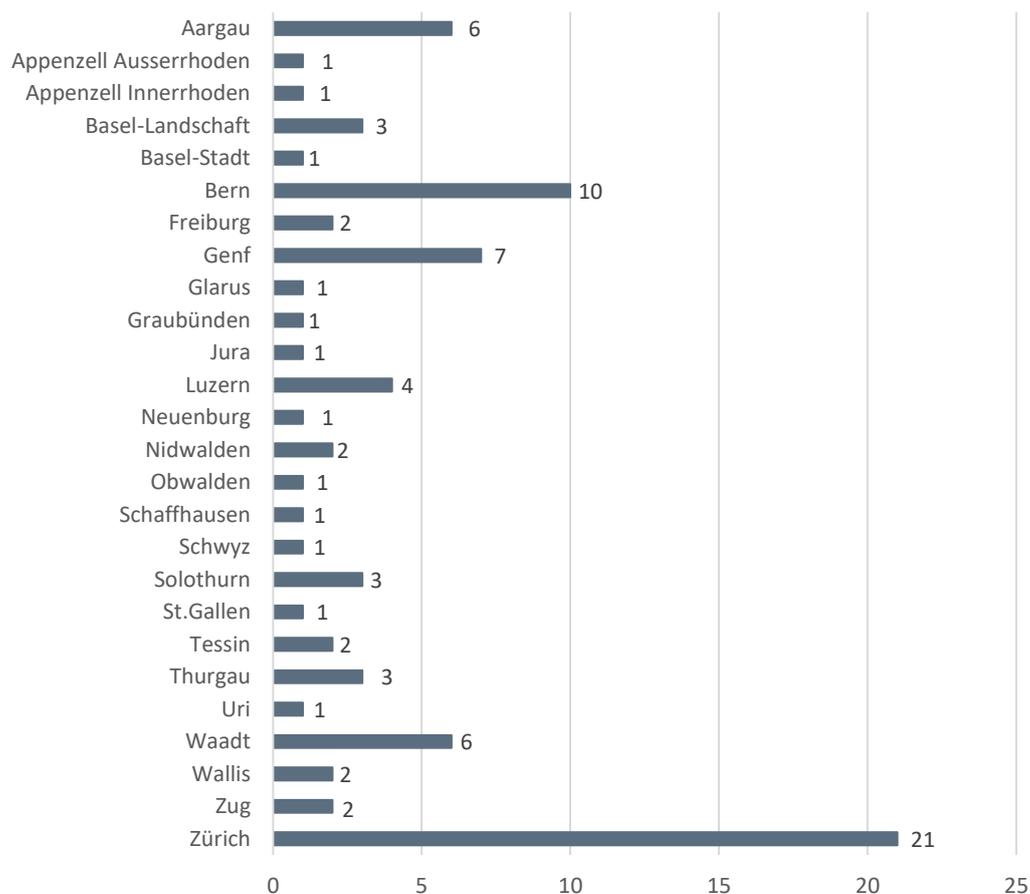


Abbildung 3 - Verteilung der Kantone in der Stichprobe

Ergebnisse der Stichprobenkontrollen

BDO führte Stichprobenkontrollen von Härtefallvergaben durch. Die Kontrollen wurden im Zeitraum vom September 2023 bis Dezember 2024 durchgeführt.

Auf Basis der dokumentenbasierten Prüfung konnten 27 Fälle (32 %) nach Absprache mit dem SECO abgeschlossen werden. 40 weitere Fälle (47 %) konnten nach einer vor-Ort-Kontrolle bei den Unternehmen beendet werden. In 18 Fällen (21 %) war eine Kontrolle aus verschiedenen Gründen nicht in vollem Umfang möglich. Hauptsächlich handelt es sich dabei um Unternehmen, welche keine Unterlagen zur Verfügung gestellt haben.

Die durchgeführten Kontrollen führten in 71 Fällen zu keinen relevanten Feststellungen im Sinne der Prüffragen. In 5 Fällen identifizierte BDO Verstöße gegen die gesetzlichen Auflagen, welche im Weiteren durch die zuständigen Kantone überprüft werden. Diese Verstöße betreffen ausgerichtete Darlehen an Eigentümer bzw. an Eigentümer zurückbezahlt Darlehen, einen Mittelabfluss an eine verbundene Gruppengesellschaft mit Sitz im Ausland sowie die nicht gegebene Plausibilität des Umsatzes bzw. des Umsatzrückgangs. Bei weiteren 4 Fällen zeigte die vollständig durchgeführte Stichprobenkontrolle Auffälligkeiten im Sinne der Prüffragen. Bei den aufgrund unvollständig vorliegender Unterlagen nur eingeschränkt durchgeführten Kontrollen, weisen 5 zusätzliche Fälle Auffälligkeiten auf. Diese total 9 Fälle mit Auffälligkeiten wurden nach Absprache mit dem SECO den zuständigen Kantonen für weitere Abklärungen übergeben.

Übersicht Feststellungen

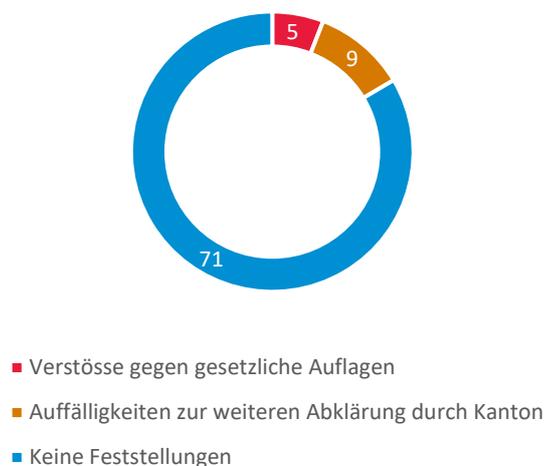


Abbildung 4 - Übersicht Feststellungen

Die Zusammensetzung der Stichprobe weist einen klaren risikoorientierten Charakter auf. Die Stichprobe umfasste mehrheitlich Unternehmen (59 Prozent) mit bestätigtem Missbrauch im Zusammenhang mit Kurzarbeitsentschädigungen oder mit bestätigtem Missbrauch im Zusammenhang mit Covid-Krediten. Aus diesem Grund gilt es festzuhalten, dass aus den Erkenntnissen dieser Stichprobe nicht auf die Grundgesamtheit aller Unternehmen geschlossen werden kann, welche Härtefallhilfen erhalten haben.

Empfehlungen an das SECO

BDO und SECO standen in regelmässigem Austausch und führten während der Laufzeit des Mandates periodische Statusbesprechungen durch. Dabei wurden die Feststellungen zu den Fällen wie auch die Erkenntnisse aufgrund der Prüftätigkeit diskutiert. Verbesserungen im Gesamtprozess wurden bei Bedarf vorgenommen.

Es zeigt sich, dass bei einigen geprüften Unternehmen ein Klärungsbedarf oder aus Sicht BDO ein Verstoss gemäss dem Covid-19-Gesetz und der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 und 2022 (HFMV20, HFMV22) besteht. Diese Sachverhalte werden von den zuständigen Kantonen erneut geprüft und können zu Rückzahlungen von Härtefallunterstützungen führen. Aus unserer Sicht scheint es folglich angemessen zu sein, dass bei anderen ausserordentlichen Unterstützungsmassnahmen von Bund und Kantonen, ähnliche Kontrolltätigkeiten wie bei den Covid-19 Härtefallhilfen durchgeführt werden. Dieser Umstand sollte bereits bei der Ausgestaltung der jeweiligen gesetzlichen Grundlagen berücksichtigt werden.