OBT

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

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

Mandat SECO_2001
Schlussbericht/rapport public
30. Juni 2026

Abschliessende Befunde zum Mandat SECO_2001

Im Covid-19-Härtefallprogramm wurden **Härtefallunterstützungen an 35'225 Unternehmen im Umfang von rund CHF 5,2 Mrd.** in Form von nicht rückzahlbaren Einmalbeiträgen (à fonds perdu, afp-Beiträge) bzw. als Darlehen, Bürgschaften oder Garantien gesprochen. Die afp-Beiträge machten dabei rund 96% der Gesamtunterstützung von CHF 5,2 Mrd. aus.

OBT wurde damit beauftragt, über mehrere Jahre Stichprobenkontrollen zur Umsetzung der Covid-19-Härtefallverordnungen in den Kantonen vorzunehmen. Die zentralen Feststellungen aus diesem Mandat sind wie folgt:

- Die Kantone haben über den Gesamtzeitraum des Härtefallprogramms die eingegangenen **Härtefallanträge** einzelfallspezifisch beurteilt und mit der erforderlichen Sorgfalt geprüft sowie die Verordnungsvorgaben nach bestem Bemühen umgesetzt.

- Der Sondersachverhalt «**Einsatz der Bundesratsreserve**» wurde in den Kantonen 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 - dies allerdings im Einklang mit den rechtlichen Grundlagen - auf Selbstauskünfte seitens der Unternehmen, die Härtefallunterstützung beantragten, abgestützt.

- Die Stichprobenkontrollen zeigen, dass die Kantone aktiv und bemüht waren bzw. sind, das **Dividendenverbot** und die **bedingte Gewinnbeteiligung** in ihren «Härtefallportfolios» korrekt umzusetzen. In den Kantonen sind dabei verschiedene Herangehensweisen und Unterschiede in der Breite und Tiefe der kantonsseitig durchgeführten Kontrollen festzustellen. Substanzielle Evidenz, ob die Kantone die spezifischen Auslegungsfragen im Zusammenhang mit dem Dividendenverbot und der Umsetzung der bedingten Gewinnbeteiligung bei der Prüfung der Dossiers angemessen würdigen, konnte im Rahmen der Stichprobenkontrollen nicht erlangt werden.

- Betreffend die **Bewirtschaftung von Darlehen/Bürgschaften/Garantien** kann festgehalten werden, dass die Kantone im Allgemeinen auch hier bemüht sind, ihr Finanzrisiko aus Darlehen, Bürgschaften und Garantien zu monitoren und zu begrenzen. Nach den konkreten erhaltenen Rückmeldungen im 2. Halbjahr 2025 kann auch davon ausgegangen werden, dass die Kantone in Bezug auf Darlehen/Bürgschaften/Garantien ihr Risk Exposure kennen und im laufenden Härtefallprogramm administrieren und berücksichtigen.

- Nach vorliegenden Erkenntnissen gehen wir davon aus, dass die Kantone für ein angemessenes **Monitoring von Missbrauchsfällen und die Verwaltung von Rückflüssen** besorgt waren respektive sind.

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 5,2 Mrd. an Härtefallunterstützungen an die Unternehmen ausbezahlt bzw. gesprochen; hierbei handelt es sich zu rund 96% (CHF 5 Mrd.) um sog. nichtrückzahlbare Einmalbeiträge (afp-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 verfügten 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.

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 (Covid-19-Gesetz) und ergänzend bzw. präzisierend auf zwei Bundesverordnungen: Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20) und Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22).

Unter der HFMV 20 erfolgten neben afp-Beiträgen auch Gewährungen von Darlehen, Bürgschaften und Garantien. Diese haben jedoch insgesamt eine untergeordnete Grössenordnung, wohingegen die afp-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 183 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.

Mandatsinhalt und -zielsetzung

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) verfolgte mit dem Mandat SECO_2001, welches an die unabhängige Prüfungs- und Beratungsgesellschaft OBT AG vergeben wurde und im Zeitraum Januar 2022 bis und mit Juni 2026 umgesetzt wurde, 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 umfasste Stichprobenkontrollen zu folgenden Aspekten:

- Härtefallvergaben;
- Einsatz der Bundesratsreserve;
- Bewirtschaftung von Darlehen, Bürgschaften und Garantien;
- Gewinnbeteiligung;
- Dividendenverbot;
- Monitoring von Missbrauchsfällen und Verwaltung von Rückflüssen;
- Doppelsubventionierung.

Die **Härtefallvergaben** setzten eine Antragsstellung, deren Beurteilung durch die kantonale Vergabestelle und den Erlass mittels anfechtbarer Verfügung voraus. Im Rahmen der Stichprobenkontrollen ging es darum, nachzuvollziehen, ob die antragstellenden Unternehmen im Einzelfall anspruchsberechtigt waren und die konkrete Vergabepraxis der Kantone den regulatorischen Vorgaben entsprach.

Im Laufe des Härtefallprogramms wurden zusätzliche Finanzmittel im Rahmen einer sog. Bundesratsreserve zur Verfügung gestellt. Im Kontrollgegenstand «**Einsatz der Bundesratsreserve**» galt es abzuklären, ob die Kantone die konkreten Vorgaben zur Verteilung der ihnen zustehenden Finanzmittel im Rahmen dieser Bundesratsreserve beachtet haben.

Die Kantone haben geeignete Massnahmen zur ordnungsgemässen **Bewirtschaftung von Darlehen, Bürgschaften und Garantien** zu ergreifen. Im Rahmen der Stichprobenkontrollen sollte auch nachvollzogen werden, ob und inwieweit die Kantone ihre Aufgaben wahrgenommen haben.

Nach den Regelungen der bedingten **Gewinnbeteiligung** hat ein Unternehmen mit einem Jahresumsatz über CHF 5 Millionen, das Härtefallunterstützung erhalten hat, diese Unterstützung bis maximal zur Höhe des Gewinns zurückzuzahlen, sofern und insoweit es im Jahr, indem eine Härtefall-Unterstützung zugesichert wurde, Gewinne erwirtschaften konnte.

Das sog. **Dividendenverbot** umfasst für die Empfänger von Härtefallunterstützungen die Auflage, während einer bestimmten Zeitdauer

- keine Dividenden oder Tantiemen zu beschliessen oder auszuschütten oder Kapitaleinlagen zurückzuerstatten (Dividendenverbot im engeren Sinne);
- keine Darlehen an die Eigentümer/Gesellschafter zu vergeben (Dividendenverbot im weiteren Sinne)

Das Härtefallprogramm verlangt von den Kantonen ein **Monitoring von Missbrauchsfällen und die Verwaltung von Rückflüssen**. Das Prüfungsmandat SECO_2001 sollte auch untersuchen, ob die Kantone ihre diesbezüglichen Aufgaben und Verantwortung wahrnehmen.

Abschliessend sollte auch sichergestellt werden, dass die Kantone das sog. **Doppelsubventionierung**, wonach Härtefallunterstützung nur unter einem Rechtstitel gewährt werden durfte, beachtet haben.

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 550 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