



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 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 35'226 Unternehmen rund CHF 5,2 Mrd. an Härtefallunterstützung** in Form von nicht rückzahlbaren Einmalbeiträgen (à fonds perdu, afp-Beiträge) bzw. als Darlehen, Bürgschaften oder Garantien gesprochen (Datenstand: 31. Dezember 2024). Die afp-Beiträge machen 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. **Im 2. Halbjahr 2024 konnten weitere Facetten des Härtefallprogramms überprüft werden**, namentlich, ob die Kantone Kontrollmassnahmen getroffen haben, um sicherzustellen, dass das sog. Dividendenverbot und die bedingte Gewinnbeteiligung eingehalten bzw. umgesetzt werden.
- OBT führte diesbezüglich im 2. Halbjahr 2024 bei den Kantonen **Stichprobentests zu 210 Unternehmen (bedingte Gewinnbeteiligung) respektive zu 250 Unternehmen (Dividendenverbot)** durch.
- **In 115 Fällen der Stichprobe von 210 Unternehmen (55%) haben die Kantone (bereits final) auf bedingte Gewinnbeteiligung geprüft. Dabei kam es in 32 Fällen zu (teilweisen) Rückzahlungen der ausgezahlten afp-Beiträge.** Dabei ist festzustellen, dass die Kantone auch in weiteren Fällen auf bedingte Gewinnbeteiligung untersucht haben, allerdings stehen dort die finalen Ergebnisse noch aus, bspw., da es dort noch Abklärungen mit den Härtefall-Unternehmen gibt.
- **In 81 Fällen der Stichprobe von 250 Unternehmen (32%) haben die Kantone (bereits final) auf das Dividendenverbot (im Minimum in Bezug auf das Verbot von Gewinnausschüttungen) geprüft. Dabei kam es in sechs Fällen zu Rückzahlungen der ausgezahlten afp-Beiträge.**
- Die Stichprobenkontrollen zeigen, dass **die Kantone aktiv und bemüht** 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.
- In einem Kanton wurden ursprünglich als Darlehen gesprochene Hilfen in einem zweiten Schritt in afp-Beiträge umgewandelt. **Die Umwandlung hat im betroffenen Kanton in insgesamt neun Fällen zu Überschreitungen der Höchstgrenzen für den afp-Beitrag im Verhältnis zum Referenzumsatz geführt.** Dabei ist es nach vorliegenden Informationen **seitens des Kantons beabsichtigt, die überhöhten Unterstützungen selbst zu tragen**; die entsprechend übersetzten Unterstützungen sind dem Bund nach vorliegenden Erkenntnissen auch nicht in Rechnung gestellt worden.

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 (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 186 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 35'226 Unternehmen rund CHF 5,2 Mrd. an Härtefallunterstützung durch Bund und Kantone ausbezahlt bzw. gesprochen (Stand der Härtefallreporting-Datenbank: 31. Dezember 2024).

Fokus der Stichprobenkontrollen im 2. Halbjahr 2024

OBT führte in den Vorperioden insbesondere Stichprobenkontrollen von Härtefallvergaben durch. Diese Prüfungstätigkeit konnte mit Statusbericht per 30. Juni 2024 final abgeschlossen werden.

Im 2. Halbjahr 2024 konnten weitere Facetten des Härtefallprogramms überprüft werden, namentlich das sog. Dividendenverbot und die bedingte Gewinnbeteiligung.

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).

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.

Die Kantone sind gehalten, Kontrollmassnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Unternehmen das Dividendenverbot einhalten und dass gewährte Härtefallunterstützungen an die Staatskasse zurückfliessen, wenn die Voraussetzungen der bedingten Gewinnbeteiligung erfüllt sind. OBT führte diesbezüglich im 2. Halbjahr 2024 bei den Kantonen Stichprobentests zu 210 Unternehmen (bedingte Gewinnbeteiligung) respektive zu 250 Unternehmen (Dividendenverbot) durch.

Bereits in einem Vorgängermandat (SECO_1001) konnte OBT feststellen, dass in einem Kanton, der zunächst vom Unterstützungsinstrument der Darlehen Gebrauch gemacht und diese Darlehen später in nichtrückzahlbare Einmalbeiträge (afp-Beiträge) umgewandelt hatte, die verordnungsrechtlichen Höchstgrenzen für afp-Beiträge in einigen Fällen überschritten worden waren. Als Follow-up hat OBT im 2. Halbjahr 2024 weitere Prüfungen dieses Sachverhalts vorgenommen.

Ergebnisse der Stichprobenkontrollen im 2. Halbjahr 2024

- In den Kantonen sind verschiedene Herangehensweisen und Unterschiede in der Breite und Tiefe der kantonsseitig durchgeführten Kontrollen zur Sicherstellung der Vorgaben der bedingten Gewinnbeteiligung und betreffend das Dividendenverbot anzutreffen.
- Während in einigen Kantonen aussagegemäss sämtliche Härtefälle auf die Einhaltung des Dividendenverbots getestet würden, fokussieren andere Kantone auf die Teilpopulation der Unternehmen mit Referenzumsatz > CHF 5 Mio.
- Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) führt halbjährlich unter Beizug von Daten der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) Analysen durch, ob Unternehmen mit Härtefallunterstützung Dividenden an ihre Gesellschafter gesprochen oder ausgeschüttet haben. Die Kantone prüfen daher in der Folge – zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten und in Absprache mit dem SECO – auf Dividendenverbot im engeren Sinne nur in denjenigen Fällen, die aufgrund der Datenanalysen der EFK als Verdachtsfall gemeldet worden sind. Ferner scheint es so, dass die Kantone das Dividendenverbot vielfach eng definieren und die sonstigen Kapitaltransfers und Gesellschafterdarlehen (Gewährungen und Rückzahlungen derselben) nicht unter das Dividendenverbot subsumieren und insoweit nicht in ihre Kontrollprozeduren inkludieren.
- Des Weiteren ist festzustellen, dass die kantonsseitigen Kontrollen zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorgaben betreffend die bedingte Gewinnbeteiligung und das Dividendenverbot erwartungsgemäss in den kantonalen Steuerverwaltungen angesiedelt sind. Dabei ist auch festzustellen, dass die Härtefallvergabe- bzw. Administrationsstellen im Kanton häufig keine präzise Kenntnis darüber haben, welche konkreten Prüfschritte in den Steuerverwaltungen erfolgen. Diesbezügliche Auskünfte konnten von den verschiedenen kantonalen Härtefallvergabe- bzw. Administrationsstellen erst nach Rücksprache mit ihren kantonalen Steuerverwaltungen erteilt werden.
- Im Vergleich der Kantone untereinander sind zum Teil deutliche Unterschiede in der Dokumentation festzustellen. Die Kantone haben verschiedentlich mitgeteilt, dass Fälle (in den kantonalen Steuerverwaltungen) geprüft worden seien. Überprüfbare Nachweise für diese Aussagen lagen jedoch nicht vor. Die erhaltenen Auskünfte konnten somit nicht verifiziert werden.
- Auch die den Stichprobenkontrollen vorgelagerte Durchsicht von Dokumentationen der Kantone in der Härtefallreporting-Datenbank (hafrep) ergab keine substanziellen Erkenntnisse hinsichtlich der untersuchten Fragestellungen "bedingte Gewinnbeteiligung" und "Dividendenverbot". Die Kantone hatten in hafrep Informationen zu ihren Missbrauchsdispositiven zur Verfügung zu stellen; die vorhandenen Informationen sind jedoch insgesamt (d.h. über alle Kantone hinweg) zur Beurteilung der Fragestellungen nicht geeignet (weil unspezifisch) bzw. nicht aktuell und/oder aussagekräftig.
- Aufgrund des Vorgesagten war es nicht möglich, substanzielle Evidenz zu erlangen, ob die Kantone die spezifischen Auslegungsfragen im Zusammenhang mit dem Dividendenverbot und der Umsetzung der bedingten Gewinnbeteiligung bei der Prüfung der Dossiers angemessen gewürdigt haben.
- Die Stichprobenkontrollen zeigen allerdings auch, dass die Kantone sehr wohl aktiv und bemüht sind, das Dividendenverbot und die bedingte Gewinnbeteiligung in ihren "Härtefallportfolios" korrekt umzusetzen.
- In 115 Fällen der Stichprobe zu 210 Unternehmen (55%) haben die Kantone (bereits final) auf bedingte Gewinnbeteiligung geprüft. Dabei kam es in 32 Fällen zu (teilweisen) Rückzahlungen der ausgezahlten afp-Beiträge. Wir können feststellen, dass die Kantone auch in weiteren Fällen auf bedingte Gewinnbeteiligung untersucht haben, allerdings stehen dort die finalen Ergebnisse noch aus, bspw., da es dort noch Abklärungen mit den Härtefall-Unternehmen gibt.
- In 81 Fällen der Stichprobe zu 250 Unternehmen (32%) haben die Kantone (bereits final) auf das Dividendenverbot (im Minimum in Bezug auf das Verbot von Gewinnausschüttungen) geprüft. Dabei kam es in sechs Fällen zu Rückzahlungen der ausgezahlten afp-Beiträge.
- Abschliessend ist festzuhalten, dass im Bereich der bedingten Gewinnbeteiligung in sehr vielen Fällen definitive Steuerveranlagungen noch nicht vorliegen. Eine Aussage zur Umsetzung der bedingten Gewinnbeteiligung ist daher in diesen Fällen noch nicht möglich.
- Die Umwandlung von Darlehen in afp-Beiträge – konkret hatte der betreffende Kanton noch während der Laufzeit der HFMV 20 die Darlehen annulliert und entsprechende afp-Beiträge gesprochen – hat im betreffenden Kanton in insgesamt neun Fällen zu Überschreitungen der Höchstgrenzen für den afp-Beitrag im Verhältnis zum Referenzumsatz geführt. Nach unserem Verständnis gedenkt der Kanton, die überhöhten

Unterstützungen selbst zu tragen; die entsprechend übersetzten Unterstützungen sind dem Bund nach unserem Verständnis auch nicht in Rechnung gestellt worden.

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 2. 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. OBT hat in diesem Zusammenhang auch Vorschläge unterbreitet, wie die weiteren Stichprobenkontrollen im Jahr 2025 auszugestalten 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 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