



Bern, 29. November 2023

Covid-19-Solidarbürgschaftskredite

Zwischenbericht

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	5
1 Zusammenfassung	6
2 Auftrag und Ausgangslage	9
2.1 Auftrag	9
2.2 Beginn der Covid-19-Pandemie in der Schweiz	9
2.3 Massnahmen des Bundesrates zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen	10
2.3.1 Entstehungsgeschichte des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms	10
2.3.2 Weitere Massnahmen	12
3 Beschreibung des Covid-19-Solidarbürgschaftssystems	13
3.1 Die drei Phasen des Covid-19-Solidarbürgschaftssystems	13
3.2 Akteurinnen und Akteure im Covid-19-Solidarbürgschaftssystem	16
3.3 Gewährte Covid-19-Kredite (Phase 1: Kreditgesuch und -vergabe)	19
3.3.1 Bürgschaftsorganisationen (Phase 1)	20
3.3.2 Banken (Phase 1)	21
3.3.3 Unternehmensgrössen (Phase 1)	21
3.3.4 Rechtsformen (Phase 1)	23
3.3.5 Finanzielle Unternehmenssituation (Phase 1)	24
3.3.6 Branchen (Phase 1)	24
3.3.7 Kantone (Phase 1)	27
3.4 Laufende und zurückbezahlte Covid-19-Kredite sowie Bürgschaftshonorierungen (Phase 2)	29
3.4.1 Teilweise zurückbezahlte Covid-19-Kredite	30
3.4.2 Gründe für die Bürgschaftshonorierungen und deren Entwicklung	30
3.4.3 Unternehmensgrössen (Phase 2 und 3)	33
3.4.4 Rechtsformen (Phase 2 und 3)	34
3.4.5 Branchen (Phase 2 und 3)	36
3.4.6 Kantone (Phase 2 und 3)	39
3.4.7 Banken (Phase 2 und 3)	40
3.5 Forderungsbewirtschaftung und Verluste (Phase 3)	42
3.6 Anpassung Zinssätze	43
4 Missbrauchsbekämpfung	45
4.1 Beschreibung Konzept zur Missbrauchsbekämpfung	45
4.2 Angaben zu den Missbrauchsfällen	47
4.2.1 Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur nach Kanton	49
4.2.2 Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur nach Branche	50
5 Bürgschaftsprogramme in den Nachbarländern der Schweiz	51
5.1 Rolle und Beteiligung der OECD	51
5.2 Rechtsrahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen	52
5.3 Überblick über die Bürgschaftsprogramme der Nachbarländer	53
5.3.1 Deutschland	53
5.3.2 Österreich	55
5.3.3 Frankreich	58

5.3.4	Italien	59
5.3.5	Vergleich des Schweizer Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms mit den Bürgschaftsprogrammen der Nachbarländer	64
6	Analyse der Covid-19-Solidarbürgschaftskredite anhand des Wirkungsmodells	65
6.1	Methodik und Datengrundlage	65
6.2	Finanzielle Auswirkungen auf den Bund (Input)	66
6.2.1	Finanzielle Auswirkungen der Bürgschaftshonorierungen und Rückstellungen	67
6.2.2	Finanzielle Auswirkungen der Bürgschaftsverluste	68
6.2.3	Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen	68
6.2.4	Personalkosten Bund	71
6.2.5	Übersicht über die finanziellen Auswirkungen auf den Bund	72
6.3	Konkrete Leistung (Output)	73
6.4	Induzierte Wirkung Ebene Zielgruppe (Outcome)	73
6.5	Gesellschaftliche Wirkung (Impact)	79
6.6	Fazit	80
7	Erfahrungswerte des Covid-19-Solidarbürgschaftssystems	81
7.1	Erfolgsfaktoren	81
7.2	Herausforderungen und Lessons Learned	83
8	Bibliographie	86
9	Anhang	96
9.1	Abkürzungsverzeichnis	96
9.2	Informationen zu den weiteren Massnahmen	96
9.3	Tabellen zu den gewährten Covid-19-Krediten	100
9.4	Tabellen zu den Missbrauchsfällen	103
9.5	Vergleichstabelle zum Schweizer Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm und den Bürgschaftsprogrammen der Nachbarländer	107

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Chronologie Ereignisse des Covid-19-Solidarbürgschaftssystems im Jahr 2020	12
Abbildung 2:	Die drei Phasen der Covid-19-Solidarbürgschaften	13
Abbildung 3:	Antragsprozess für einen Covid-19-Kredit und Covid-19-Kredit Plus	14
Abbildung 4:	Involvierte Akteurinnen und Akteure im Covid-19-Solidarbürgschaftssystem	16
Abbildung 5:	Total Covid-19-Kreditvereinbarungen kumuliert (26. März 2020-31. Juli 2020)	19
Abbildung 6:	Anzahl verbürgte Kredite nach Bürgschaftsorganisation	20
Abbildung 7:	Verbürgtes Kreditvolumen nach Bürgschaftsorganisation (in Mio. CHF)	21
Abbildung 8:	Anteil Covid-19-Kreditnehmende innerhalb der Unternehmensgrössenkategorien	22
Abbildung 9:	Anteil des Kreditvolumens der Unternehmensgrössenkategorien am total gewährten Kreditvolumen	22
Abbildung 10:	Anteil Covid-19-Kreditnehmende innerhalb der Rechtsformen	23
Abbildung 11:	Anteil des Kreditvolumens der Rechtsformen am total gewährten Kreditvolumen	24
Abbildung 12:	Anteil Covid-19-Kreditnehmende innerhalb der Branchen	25
Abbildung 13:	Anteil des Kreditvolumens der Branchen am total gewährten Kreditvolumen	26
Abbildung 14:	Covid-19-Kreditnehmende in den direkt von Schliessungen betroffenen Branchen	27
Abbildung 15:	Anteil Covid-19-Kreditnehmende innerhalb der Kantone	28
Abbildung 16:	Anteil des Kreditvolumens der Kantone am total gewährten Kreditvolumen	29

Abbildung 17: Anzahl und Anteil Honorierungen nach Grund der Inanspruchnahme	31
Abbildung 18: Honoriertes Kreditvolumen (in TCHF) und deren Anteil nach Grund der Inanspruchnahme	31
Abbildung 19: Anzahl Covid-19-Kredite mit Bürgschaftshonorierungen (Januar 2021-Juni 2023)	32
Abbildung 20: Volumen der Bürgschaftshonorierungen (Januar 2021-Juni 2023)	32
Abbildung 21: Anteil laufendes, vollständig zurückbezahltes und honoriertes Kreditvolumen innerhalb der Unternehmensgrössenkategorien.....	33
Abbildung 22: Anteil der Unternehmensgrössenkategorien am laufenden, vollständig zurückbezahlten und honorierten Kreditvolumen (in Mia. CHF)	34
Abbildung 23: Anteil laufendes, vollständig zurückbezahltes und honoriertes Kreditvolumen innerhalb der Rechtsformen.....	35
Abbildung 24: Anteil der Rechtsformen am laufenden, vollständig zurückbezahlten und honorierten Kreditvolumen (in Mia. CHF).....	35
Abbildung 25: Laufendes, vollständig zurückbezahltes und honoriertes Kreditvolumen innerhalb der Branchen (in CHF)	36
Abbildung 26: Anteil laufendes, vollständig zurückbezahltes und honoriertes Kreditvolumen innerhalb der Branchen.....	37
Abbildung 27: Anteil laufendes, vollständig zurückbezahltes und honoriertes Kreditvolumen innerhalb der direkt von Schliessungen betroffene Branchen	38
Abbildung 28: Anteil der von Schliessungen betroffene Branchen am laufenden, vollständig zurückbezahlten und honorierten Kreditvolumen (in Mio. CHF).....	39
Abbildung 29: Anteil laufendes, vollständig zurückbezahltes und honoriertes Kreditvolumen innerhalb der Kantone.....	40
Abbildung 30: Anteil laufendes, vollständig zurückbezahltes und honoriertes Kreditvolumen innerhalb der Banken.....	41
Abbildung 31: Anteil der Banken am laufenden, vollständig zurückbezahlten und honorierten Kreditvolumen (in Mia. CHF).....	41
Abbildung 32: Anzahl vollständig zurückbezahlte Covid-19-Kredite nach Monat (Januar 2021-Juni 2023)	44
Abbildung 33: Kreditvolumen (in CHF) der vollständig zurückbezahlten Covid-19-Kredite nach Monat (Januar 2021-Juni 2023).....	44
Abbildung 34: Involvierte Akteurinnen und Akteure bei der Missbrauchsbekämpfung.....	46
Abbildung 35: Statistik der Missbrauchsverdachtsfälle (Stand: Mitte Juni 2023)	48
Abbildung 36: Anteil (potenzieller) Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur an Covid-19-Kreditnehmenden nach Kanton	50
Abbildung 37: Anteil (potenzieller) Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur an Covid-19-Kreditnehmenden nach Branche	51
Abbildung 38: Prozentualer Anteil des Kreditvolumens am BIP 2020	64
Abbildung 39: Prozentualer Anteil der Unternehmen mit einem Kredit im Jahr 2020.....	65
Abbildung 40: Vereinfachtes Wirkungsmodell.....	66
Abbildung 41: Anzahl Konkursöffnungen gemäss SchKG (Insolvenz) (2008-2022)	74
Abbildung 42: Vergleich der Konkursraten vor und nach Krisenzeiten.....	74
Abbildung 43: Reales BIP Schweiz, jährliche Veränderungsrate in Prozent	75
Abbildung 44: Zusammenhang Covid-19-Kredite und Konkurse in verschiedenen Kantonen.....	76
Abbildung 45: Zusammenhang Covid-19-Kredite und Konkurse in verschiedenen Branchen.....	77
Abbildung 46: Arbeitslosenquote (%) Schweiz (Januar 2018-April 2023)	78

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Covid-19-Kredite (Stand: Mitte Juni 2023)	7
Tabelle 2: Forderungsbewirtschaftung (Stand: Mitte Juni 2023)	8
Tabelle 3: Übersicht über die Covid-19-Kredite (Stand: Mitte Juni 2023).....	30
Tabelle 4: Eingestellte und laufende Forderungsbewirtschaftung	42
Tabelle 5: Art, Anzahl und Volumen der gewährten Kredite in Deutschland	55
Tabelle 6: Art, Anzahl und Volumen der gewährten Kredite in Österreich.....	57
Tabelle 7: Art, Anzahl und Volumen der gewährten Kredite in Frankreich	59
Tabelle 8: Zinssätze für von der SACE gesicherten Kredite	62
Tabelle 9: Art, Anzahl und Volumen der gewährten Kredite in Italien.....	63
Tabelle 10: Zusammenfassung Forderungsbewirtschaftung nach Bürgschaftshonorierung (Stand: Mitte Juni 2023)	67
Tabelle 11: Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen nach Jahr (Stand: Juli 2023).....	69
Tabelle 12: Kosten der Bürgschaftsorganisationen für Beizug Dritter, in CHF (Stand: Juli 2023)	71
Tabelle 13: Zusätzlicher Stellenbedarf SECO für Covid-19-Kredite und Startup-Bürgschaften	72
Tabelle 14: Input Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm in Mio. CHF (Stand: Juli 2023).....	73
Tabelle 15: Gewährte Covid-19-Kredite nach Bankengruppe	100
Tabelle 16: Unternehmen mit erhaltenem Covid-19-Kredit nach Unternehmensgrösse	100
Tabelle 17: Unternehmen mit erhaltenem Covid-19-Kredit nach Rechtsform	101
Tabelle 18: Unternehmen mit erhaltenem Covid-19-Kredit nach Branche	101
Tabelle 19: Unternehmen mit erhaltenem Covid-19-Kredit nach Kantonssitz	102
Tabelle 20: Missbrauchsarten (Stand: Mitte Juni 2023).....	103
Tabelle 21: Abgeschlossene Fälle mit Strafanzeige nach Missbrauchsart (Stand: Mitte Juni 2023) ..	104
Tabelle 22: Überblick (potenzieller) Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur nach Kanton (Stand: Mitte Juni 2023)	105
Tabelle 23: Überblick (potenzieller) Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur nach Branche (Stand: Mitte Juni 2023)	106
Tabelle 24: Ländervergleich der Merkmale von gesicherten Krediten.....	107

1 Zusammenfassung

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) erklärte das Coronavirus am 30. Januar 2020 zu einem internationalen Notfall im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Zu deren Schutz hat der Bundesrat die Situation in der Schweiz am 16. März 2020 als «ausserordentliche Lage» (höchste Gefahrenstufe) gemäss Epidemien-gesetz (EpG)¹ eingestuft. Nicht lebensnotwendige Geschäfte und Dienstleistungen mussten per sofort schliessen. Dies hatte rasche und direkte Auswirkungen auf die laufenden Einnahmen von einer Vielzahl von Unternehmen.

Der Bundesrat hat daraufhin ein umfassendes Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie zusammengestellt. Im Rahmen dieses Massnahmenpakets hat der Bundesrat am 25. März 2020 die Notverordnung zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus (Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung, Covid-19-SBüV)² verabschiedet. Von der Covid-19-Pandemie betroffene Unternehmen konnten zwischen dem 26. März bis 31. Juli 2020 Covid-19-Kredite beantragen, um trotz Covid-19-bedingten Umsatzeinbussen ihren Liquiditätsbedarf sicherzustellen und ihre laufenden Fixkosten für bspw. die Miete oder Versicherungen decken zu können. Aufgrund der dafür zur Verfügung gestellten Mittel und der hohen Anzahl kreditnehmenden Unternehmen, handelt es sich beim Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm um die grösste Liquiditätsunterstützung für Unternehmen der Schweizer Geschichte.

Unternehmen konnten bei den am Programm teilnehmenden Banken einen Kredit in Höhe von maximal 10 Prozent ihres Umsatzerlöses und bis zu 500 000 Franken beantragen. Dieser Kreditbetrag wird zu 100 Prozent durch eine der vier vom Bund anerkannten Bürgschaftsorganisationen verbürgt. Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 5 Millionen Franken gab es die Möglichkeit, zusätzlich zu einem Covid-19-Kredit bis 500 000 Franken einen Kredit bis zu weiteren 19,5 Millionen Franken zu beantragen. Diese sogenannten Covid-19-Kredite Plus sind zu 85 Prozent durch die Bürgschaftsorganisationen verbürgt und im Umfang von 15 Prozent tragen die Banken das Risiko eines Kreditausfalls. Rund 23 Prozent aller Unternehmen in der Schweiz mit einem Anteil von rund 33,5 Prozent aller Beschäftigten³ – d.h. ein beträchtlicher Teil der Schweizer Wirtschaft – haben einen Covid-19-Kredit erhalten. Insgesamt wurden 137 870 Covid-19-Kredite in der Höhe von rund 17 Milliarden Franken gewährt. Darunter befinden sich 1 133 Covid-19-Kredite Plus für ein Kreditvolumen von etwas mehr als 3 Milliarden Franken.

Die Kreditnehmenden setzen sich mehrheitlich aus Mikro- und Kleinunternehmen und den Rechtsformen GmbH und AG zusammen. Ungefähr die Hälfte der Kreditnehmenden ist in einer der Branchen «Handel, Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeugen», «Gastgewerbe/Beherbergungen und Gastronomie», «Baugewerbe/Bau», «Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen⁴» und «Verarbeitendes Gewerbe/ Herstellung von Waren» tätig. Die mit Abstand meisten Kredite und gleichzeitig das grösste Kreditvolumen wurden im Kanton Zürich in Anspruch genommen. Bezogen auf die Anzahl der Unternehmen pro Kanton haben jedoch im Kanton Tessin am meisten Unternehmen – nämlich jedes dritte – ein Covid 19-Kredit beansprucht.

Die Anträge auf Gewährung eines Covid-19-Kredit Plus waren Gegenstand einer branchenüblichen Kreditprüfung durch die Banken. Bei den Covid-19-Krediten bis 500 000 Franken wurde auf eine umfassende Prüfung jedes Unternehmens im Gesuchstellungsprozess verzichtet. Die kreditgebenden Banken konnten sich auf eine einseitige Selbstdeklaration der Kreditnehmenden und eine rudimentäre Prüfung beschränken, um rasch und unbürokratisch Liquiditätszugang zu ermöglichen. Aufgrund des gewählten Vorgehens via Selbstdeklaration musste mit Missbrauchsfällen gerechnet werden. Der Bund hat im Prüfkonzept auf Grundlage der Covid-19-SBüV umfassende Prüfkriterien zur Missbrauchsbekämpfung festgelegt, mit dem Ziel, die finanziellen Risiken einzudämmen. Hätten Stand Mitte Juni 2023 alle laufenden Strafverfahren und juristischen Abklärungen in einem Schuldspruch gemündet, so wären rund 5,5 Prozent aller gewährten Covid-19-Kredite entweder missbräuchlich beantragt oder verwendet worden. Viele der potenziellen Missbrauchsfälle können nach den juristischen Abklärungen oder dem

¹ SR 818.101

² SR 951.261

³ Die angegebenen Vollzeitäquivalenten (VZÄ) der Kreditnehmenden wurden ins Verhältnis zur vom Bundesamt für Statistik (BFS) ausgewiesenen Anzahl Beschäftigten (in VZÄ) per Ende 2019 gesetzt.

⁴ Darunter fallen u. a.: Rechts- und Steuerberatung, Architektur- und Ingenieurbüros, Werbung und Marktforschung etc.

Strafverfahren allerdings nicht bestätigt werden, so dass dieser Prozentsatz eine Obergrenze darstellt und von einem tieferen Prozentsatz an Schuldsprüchen ausgegangen werden darf. Bis Mitte Juni 2023 wurde bei 3,8 Prozent aller kreditnehmenden Unternehmen ein Missbrauch festgestellt, davon führten 416 Fälle, d.h. 0,3 Prozent aller gewährten Covid-19-Kredite, zu einem Schuldspruch. Die Anzahl effektiver Missbräuche war bis Mitte Juni 2023 tiefer als erwartet. In Anbetracht des beträchtlichen Umfangs des Programms, des hohen Missbrauchspotenzials und der Überprüfung jedes einzelnen Kredites, kann die Missbrauchsanfälligkeit bisher als verhältnismässig gering eingestuft werden.

Verschiedene Erfolgsfaktoren ermöglichten eine schnelle und erfolgreiche Bürgschafts- bzw. Kreditvergabe im Rahmen des Covid-19-Solidarbürgschaftssystems. Dazu gehören die effiziente und effektive Zusammenarbeit aller involvierter Akteurinnen und Akteure, das unbürokratische Kreditgewährungsverfahren via Selbstdeklaration, der Aufbau des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms auf bestehenden Strukturen des Schweizer Bürgschaftswesens, die bereits existierenden digitalen Umgebungen des Bundes über EasyGov.swiss und der Bürgschaftsorganisationen, die Teilnahme und der grosse Einsatz der kreditgebenden Banken und der Bürgschaftsorganisationen sowie die breite politische Unterstützung des Programms. Im Rahmen des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms galt es einige operative Herausforderungen – wie die zeitnahe Koordination der involvierten Akteurinnen und Akteure, die Entscheidungsfindung unter Zeitdruck mit Unsicherheiten, die Erstellung und Auslegung der Rechtsgrundlagen, die Auftragsvergabe an Dritte sowie die Gewährleistung des Datenschutzes und der Cybersicherheit – zu bewältigen.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass sich die Schweiz für eine längere Kreditlaufzeit entschied als ihre Nachbarländer Österreich, Deutschland, Frankreich, mit Ausnahme von Italien. Hinsichtlich des Prozentsatzes der staatlichen Garantie haben sich die Nachbarländer ebenfalls für Garantien entschieden, die von der Höhe des Kredits abhängen. Was die Zinssätze betrifft, so haben sich Österreich, Frankreich und Italien für progressive Zinssätze und Deutschland für feste Zinssätze entschieden. Die Schweiz entschied sich für eine Hybridversion, d.h. die Zinssätze sind fest, können sich aber auf Beschluss des Bundesrates über die Laufzeit der Kredite ändern. Der gewährte Höchstbetrag variiert stark zwischen den einzelnen Kreditprogrammen der Nachbarländer der Schweiz. In Bezug auf den Anteil des Gesamtvolumens der vergebenen Kredite am BIP des Jahres 2020 ist festzustellen, dass der Anteil in der Schweiz geringfügig über jenem von Österreich und Deutschland und relativ deutlich unter jenem von Frankreich und Italien liegt. Österreichische, deutsche und französische Unternehmen haben proportional seltener einen Kredit als Schweizer Unternehmen. Italienische Unternehmen hingegen beanspruchten am häufigsten Kredite. Darüber hinaus zeigt der internationale Vergleich, dass der erste Prozessschritt für Unternehmen, die digitale Kreditantragstellung, und das Public Private Partnership für den Erfolg eines Liquiditätsprogramms von grosser Bedeutung sind. Dank eines leistungsfähigen Banken-netzes und der guten Zusammenarbeit zwischen den involvierten privaten Akteuren sowie den Behörden stand den Unternehmen in der Schweiz innerhalb weniger Stunden der Kreditbetrag zur Verfügung.

Rund drei Jahre nach Beginn des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms, Mitte Juni 2023, sind 51 Prozent des gewährten Kreditvolumens (8,6 Milliarden Franken) noch ausstehend (siehe Tabelle 1). In rund 97 Prozent der laufenden Covid-19-Kredite per 31. März 2023 wurden Amortisationen geleistet und damit rund 20 Prozent des damals laufenden Kreditvolumens (1,8 Milliarden Franken) zurückbezahlt. Rund 44 Prozent des gewährten Kreditvolumens (7,4 Milliarden Franken) wurde bis Mitte Juni 2023 vollständig zurückbezahlt. Es ist anzunehmen, dass die Entwicklung des Standes des laufenden Kreditvolumens bzw. der Rückzahlungen in hohem Masse durch die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung der Mikro- und kleinen Unternehmen bestimmt wird.

Tabelle 1: Covid-19-Kredite (Stand: Mitte Juni 2023)

	Gewährte Kredite	Anteil Kredite	Gewährtes Kreditvolumen in CHF	Anteil Kreditvolumen
Gewährte Kredite	137 870	100 %	16 917 978 580	100 %
Vollständig zurückbezahlte Kredite	39 741	29 %	7 415 120 759	44%
Kredite mit Honorierungen	11 439	8,3 %	876 582 855	5 %
Total laufende Kredite	86 690	62,7 %	8 626 274 966	51 %

Quelle: covid19.easygov.swiss (2023a, Juni)

Bis Mitte Juni 2023 haben die kreditgebenden Banken bei rund 5 Prozent des gewährten Kreditvolumens (knapp 877 Millionen Franken) die Bürgschaft in Anspruch genommen, wobei die ausstehenden Forderungen der honorierten Beträge (rund 810 Millionen Franken) mit sämtlichen Rechten und Nebenrechten zur Bewirtschaftung an die Bürgschaftsorganisationen übergangen. Die Bürgschaftsorganisationen kümmern sich um die Forderungsbewirtschaftung der honorierten Beträge, um Wiedereingänge zu generieren und so den effektiven Verlust für den Bund zu mindern.

Tabelle 2: Forderungsbewirtschaftung (Stand: Mitte Juni 2023)

	Anzahl	Gewährter Betrag in CHF	Honorierter Betrag in CHF	Wiederein- gänge in CHF	Uneinbringliche Forderungen in CHF
eingestellt	1371	83 567 542	73 336 600	11 545 619	61 798 658
laufend	10 068	793 015 313	736 547 510	17 324 348	0
Gesamt	11 439	876 582 855	809 884 110	28 869 967	61 798 658

Quelle: covid19.easygov.swiss (2023a, Juni)

Bis Mitte Juni 2023 konnte Wiedereingänge in Höhe von rund 29 Millionen Franken generiert werden (siehe Tabelle 2). Uneinbringliche Forderungen entstanden bis Mitte Juni 2023 knapp 62 Millionen Franken, was dem effektiven Verlust für den Bund und einer Verlustquote von 0,37 Prozent entspricht. Im Rahmen des Kreditprogramms belaufen sich die Kosten des Bundes für Verwaltungskostenbeiträge an die Bürgschaftsorganisationen seit Beginn des Programms bis Mitte 2023 auf rund 45 Millionen Franken. Der Grossteil (86 %) der Verwaltungskostenbeiträge an die Bürgschaftsorganisationen fällt für Kosten der beigezogenen Dritten an. Die bis Mitte 2023 SECO-internen Personalkosten belaufen sich auf rund 2 Millionen Franken.

Die zeitgleiche Einführung von unterschiedlichen wirtschaftsunterstützenden Massnahmen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie erschwert die Einzelbetrachtung und die quantitative Wirkungsmessung des Covid-19-Kreditprogramms. Auswertungen des vorliegenden Berichts zeigen, dass das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm insbesondere den Unternehmen zugutekam, die besonders unter den Covid-19-Massnahmen und der Intensität des Virus gelitten haben. Die Covid-19-Solidarbürgschaftskredite dürften daher zusammen mit anderen Massnahmen dazu beigetragen haben, eine Konkurswelle und einen damit einhergehenden Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Zudem sendete die Massnahme ein wichtiges Signal zur Stützung der Liquidität der Unternehmen während der Covid-19-Pandemie und damit auch zur Verhinderung einer sich selbstverstärkenden schweren Rezession. Vor diesem Hintergrund erscheinen die bisherigen Kosten des Covid 19-Solidarbürgschaftsprogramms in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit geschaffenen gesellschaftlichen Nutzen.

Das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm wird für den Bund auch in den kommenden Jahren noch mit Aufwänden verbunden sein. Diverse Akteure sind weiterhin mit der kontinuierlichen Betreuung und Bewirtschaftung des Programms beschäftigt, um insbesondere Kreditausfälle zu minimieren, respektive Rückflüsse aus der Forderungsbewirtschaftung zu generieren. Die Laufzeit der Bürgschaften beträgt insgesamt bis zu acht Jahren – in Härtefällen bis zu zehn Jahren. Rund drei Jahre nach Beginn des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms soll ein Zwischenfazit gezogen werden. Eine abschliessende Evaluation des Programms ist erst am Ende des Solidarbürgschaftsprogramms, d.h., wenn alle Bürgschaften abgelaufen und die Forderungsbewirtschaftung abgeschlossen sind, möglich. Beim vorliegenden Bericht handelt es sich somit um einen Zwischenbericht.

2 Auftrag und Ausgangslage

2.1 Auftrag

Das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm ist aufgrund der dafür zur Verfügung gestellten Mittel die grösste Liquiditätsunterstützung für Unternehmen der Schweizer Geschichte. Covid-19-Kredite mit einem Kreditvolumen von insgesamt rund 17 Milliarden Franken wurden an rund 137 000 Unternehmen, d.h. an circa 23 Prozent aller Unternehmen in der Schweiz, gewährt. Damit konnte ein wesentlicher Beitrag zur Bewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie geleistet werden.

Der Bundesrat beauftragte das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das für die Umsetzung und Aufsicht des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms zuständig ist, mit der Verfassung des vorliegenden Berichts. Im Rahmen der Bundesratsziele 2022⁵ legte der Bundesrat fest, diesen Bericht im zweiten Halbjahr 2022 gutzuheissen. Aufgrund intensiver Arbeiten im Zusammenhang mit der Energiekrise und der daraus resultierenden Prioritäten war es für das SECO nicht möglich, den Bericht zeitgerecht fertigzustellen. Der Bericht konnte daher erst im Jahr 2023 dem Bundesrat unterbreitet werden.

Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) kommt mit diesem Bericht seiner Informationspflicht, gemäss dem Bundesgesetz über Kredite mit Solidarbürgschaft infolge des Coronavirus (fortan Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz (Covid-19-SBüG))⁶, gegenüber dem Bundesrat nach. Gemäss Art. 18 des Covid-19-SBüG informiert das WBF den Bundesrat regelmässig über den Stand der noch ausstehenden Verbindlichkeiten (Eventualverbindlichkeiten und Rückstellungen) des Bundes und liefert Auswertungen über die Inanspruchnahme der Solidarbürgschaften nach diesem Gesetz. Die diesbezüglichen Informationen in diesem Bericht ergänzen die fortlaufend aktualisierten Statistiken auf der Webseite covid19.easygov.swiss über die Covid-19-Kredite.

Um die Schweizer Wirtschaft während der Covid-19-Pandemie zu stützen, wurden unterschiedliche Massnahmen beschlossen. Diese Berichterstattung beschränkt sich allerdings ausschliesslich auf die Massnahme des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms, obschon weitere vom Bundesrat getroffene Massnahmen im vorliegenden Bericht an gewissen Stellen erwähnt werden.

2.2 Beginn der Covid-19-Pandemie in der Schweiz

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) erklärte die Infektionskrankheit Covid-19, ausgelöst durch das Virus SARS-CoV-2, am 30. Januar 2020 zu einer gesundheitlichen Notlage internationaler Tragweite⁷. Das Virus verbreitete sich weltweit rasant, sodass am 25. Februar 2020 die erste Person in der Schweiz offiziell positiv auf SARS-CoV-2 getestet wurde. Rund zwei Wochen später, am 11. März 2020, erklärte die WHO die Ausbreitung von Covid-19 zur Pandemie. Aufgrund steigender Fallzahlen hat der Bundesrat am 16. März 2020 zum Schutz der Schweizer Bevölkerung die «ausserordentliche Lage» gemäss Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (EpG) erklärt⁸. Das EpG gestützt auf der Bundesverfassung⁹ ermöglichte dem Bundesrat notwendige und in allen Kantonen einheitliche Massnahmen anzuordnen. So hat der Bundesrat am 16. März 2020 angeordnet, dass alle Läden, Restaurants, Bars sowie Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe per sofort schliessen müssen. Zudem wurden öffentliche und private Veranstaltungen und die Einreise in die Schweiz zu touristischem Zweck untersagt.

⁵ Ziel 3.6 (Bundesrat, 2022)

⁶ SR 951.26

⁷ WHO (2020)

⁸ Bundesrat (2020c) und Bundesrat (2020g)

⁹ SR 101

Diese gesundheitspolizeilichen Notmassnahmen historischen Ausmasses hatten in der Schweiz sofortige und direkte Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit einer Vielzahl an Betrieben und Selbständigerwerbenden. Die Notmassnahmen in Kombination mit starken Nachfrageeinbrüchen in gewissen Bereichen – die in der Schweiz quartalsweise erhobene Konsumentenstimmung lag im April 2020 auf dem tiefsten Stand seit Beginn der Erhebung im Jahr 1972¹⁰ – führten bei diversen Unternehmen zu einem teilweisen oder vollständigen Einnahmeausfall. Die Löhne und die sonstigen Fixkosten, wie beispielsweise die Miet-, Versicherungs- oder Leasingkosten, mussten die Unternehmen weiterhin bezahlen. Es bestand ein sehr hohes Risiko, dass zahlreiche Unternehmen nicht über genügend liquide Mittel verfügen würden. Zudem drohte aufgrund weltweiter Massnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus eine Lieferkettenunterbrechung¹¹ und es bestanden Unsicherheiten, ob und in welchem Ausmass die Nachfrage nach gewissen Schweizer Exportgütern einbrechen könnte. Die Verunsicherung bei den Unternehmen war gross, zumal nicht klar war, wie lange die sanitäre Krise andauern und die gesundheitspolizeilichen Massnahmen aufrechterhalten würden¹². Es sollte vermieden werden, dass grundsätzlich gesunde Unternehmen aufgrund einer sich rasch verschlechternden Liquiditätssituation die Geschäftstätigkeit aufgeben und ihre Angestellten entlassen müssen.

2.3 Massnahmen des Bundesrates zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen

2.3.1 Entstehungsgeschichte des Covid-19-Solidarbürgerschaftsprogramms

Ein erstes Treffen der bundesinternen Taskforce Covid-19 und Wirtschaft fand am 9. März 2020 statt. Ein paar Tage später, am 13. März 2020, hat der Bundesrat ein erstes Massnahmenpaket von bis zu 10 Milliarden Franken als Soforthilfe zur Verfügung gestellt, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie rasch und unbürokratisch abzufedern¹³. Neben 8 Milliarden Franken für die Kurzarbeitsentschädigung wurde unterem anderem eine erste Massnahme im Rahmen des Bürgerschaftswesens beschlossen. Gemäss dem Bundesgesetz über Finanzhilfen an Bürgerschaftsorganisationen für KMU¹⁴ unterstützt der Bund Bürgerschaftsorganisationen, um leistungs- und entwicklungsfähigen KMU den Zugang zu Bankkrediten zu erleichtern. Am 13. März 2020 hat der Bundesrat zur Unterstützung von KMU in Liquiditätsschwierigkeiten ein Spezialregime im Bürgerschaftswesen beschlossen. Die Bürgerschaftsnehmenden mussten im Jahr 2020 keine Prüfungsgebühren für die Bürgerschaftsgesuche sowie auch keine Risikoprämien auf die Bürgerschaften bezahlen¹⁵.

Gestützt auf die Arbeiten der Taskforce beauftragte der Bundesrat parallel dazu das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), in Zusammenarbeit mit dem WBF und dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI), bis am 1. April 2020 eine finanzielle Unterstützung von besonders betroffenen Unternehmen zu prüfen und entsprechende Mittel zu beantragen.

Bereits am 13. März 2020 wurden weitere Arbeitsgruppen gebildet und erste Grundlagen sowie Konzepte hinsichtlich Regelungsbedarf auf Gesetzes- und Verordnungsstufe erarbeitet.

Parallel zu den Vorbereitungsarbeiten der Bundesverwaltung gelangte Mitte März 2020 eine Gruppe von Banken mit dem Vorschlag an das EFD, dass die Banken eine ausserordentliche KMU-Kreditfazilität bereitstellen könnten, wenn der Bund einen grossen Anteil des Kreditrisikos garantieren würde. Am 16. März 2020 stufte der Bundesrat die Situation in der Schweiz als «ausserordentliche Lage» gemäss dem Epidemienengesetz ein und ordnete weitere Massnahmen an. Zudem waren die Arbeiten an der späteren Covid-19-SBüV¹⁶ (Notverordnung) zu diesem Zeitpunkt bereits im vollen Gange.

¹⁰ SECO (2022a)

¹¹ Bundesrat (2020a)

¹² Der Bundesrat hat am 16. März 2020 angekündigt, dass die gesundheitspolizeilichen Massnahmen voraussichtlich bis zum 19. April 2020 gelten sollen. Jedoch wurden diese grösstenteils erst per 11. Mai 2020 aufgehoben.

¹³ Bundesrat (2020b)

¹⁴ SR 951.25

¹⁵ SECO (2020a)

¹⁶ Gültig bis 19. Dezember 2020. Die Covid-19-SBüV wurde durch das Covid-19-SBüG am 19. Dezember 2020 abgelöst.

Das zweite Massnahmenpaket des Bundesrates vom 20. März 2020¹⁷ fiel deutlich umfassender aus als das erste und hatte unterschiedliche Dimensionen. Es wurden Liquiditätshilfen für Unternehmen, eine Ausweitung und Vereinfachung der Kurzarbeit, Entschädigungen bei Erwerbsausfällen für Selbständige und Angestellte sowie Unterstützungen der Kultur- und Tourismusbranche und von Sportorganisationen in der Höhe von insgesamt 32 Milliarden Franken beschlossen. Die auf verschiedene Zielgruppen ausgerichteten Massnahmen hatten zum Zweck, die Kaufkraft der Angestellten und Selbständigen durch Stabilisierung der Beschäftigung und Sicherung der Löhne zu stützen sowie die Liquidität von grundsätzlich solventen und längerfristig überlebensfähigen Unternehmen zu sichern.

Durch die Ausweitung und Vereinfachung der Kurzarbeit und die Covid-Erwerbsausfallentschädigungen konnten wirksame Massnahmen zur Abdeckung der Lohnkosten getroffen werden. Allerdings erfolgte deren Auszahlung aufgrund der aufwendigen Bearbeitung zeitverzögert und vermochte den Liquiditätsbedarf der Unternehmen kurzfristig nicht decken. Den Covid-19-Krediten, insbesondere zu Beginn der Covid-19-Pandemie, kam deshalb eine zentrale Rolle zu. Am 20. März 2020 kündigte der Bundesrat an, dass in wenigen Tagen eine Notverordnung verabschiedet werde, damit KMU rasch und unbürokratisch Kredite und somit Liquidität erhalten, um ihre Fixkosten während drei bis vier Monaten bezahlen zu können¹⁸. Zusätzlich konnten mit diesen Krediten die Lohnkosten bis zum Eintreffen der Kurzarbeitsentschädigungen bezahlt werden¹⁹. Am 23. März 2020 hat die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte (FinDel) für das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm einen Verpflichtungskredit von 20 Milliarden Franken genehmigt.

Wie angekündigt, verabschiedete der Bundesrat am 25. März 2020, gestützt auf Art. 185 Abs. 3 der Bundesverfassung²⁰, die Verordnung zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften infolge des Coronavirus (Covid-19-SBÜV). Damit wurde die rechtliche Grundlage geschaffen, Einzelunternehmen, Personengesellschaften und juristische Personen mit Sitz in der Schweiz rasch mit ausreichend Liquidität zu versorgen. Der Bundesrat musste die Arbeiten für die Notverordnung innerhalb der sehr knappen Frist von zwölf Tagen vornehmen. Entsprechend mussten verwaltungsinterne und -externe Fristen massiv gekürzt werden. Da die Nachfrage nach Covid-19-Krediten in den ersten Tagen des Programms sehr hoch ausfiel, musste angenommen werden, dass der bereits genehmigte Verpflichtungskredit von 20 Milliarden Franken nicht ausreichen würde. So hat der Bundesrat am 3. April 2020 beschlossen²¹, den bestehenden Verpflichtungskredit für das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm um weitere 20 Milliarden Franken auf insgesamt 40 Milliarden Franken zu erhöhen. Das Parlament stimmte dem Verpflichtungskredit von 40 Milliarden Franken während der ausserordentlichen Session am 6. Mai 2020 zu²².

¹⁷ Bundesrat (2020d)

¹⁸ Unternehmen konnten im Rahmen des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms einen Kredit von bis zu 10 Prozent ihres Jahresumsatzes beantragen. Unter der Annahme, dass die variablen Kosten, die Lohnkosten und die sonstigen Fixkosten je einen Drittel der Kosten eines Unternehmens ausmachen und die jährlichen Kosten dem jährlichen Umsatz entsprechen, entsprechen 10 Prozent des Jahresumsatzes während 3,6 Monaten den sonstigen Fixkosten.

¹⁹ Bundesrat (2020a)

²⁰ Art. 185 Abs. 3 der Bundesverfassung besagt Folgendes: «[Der Bundesrat] kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.»

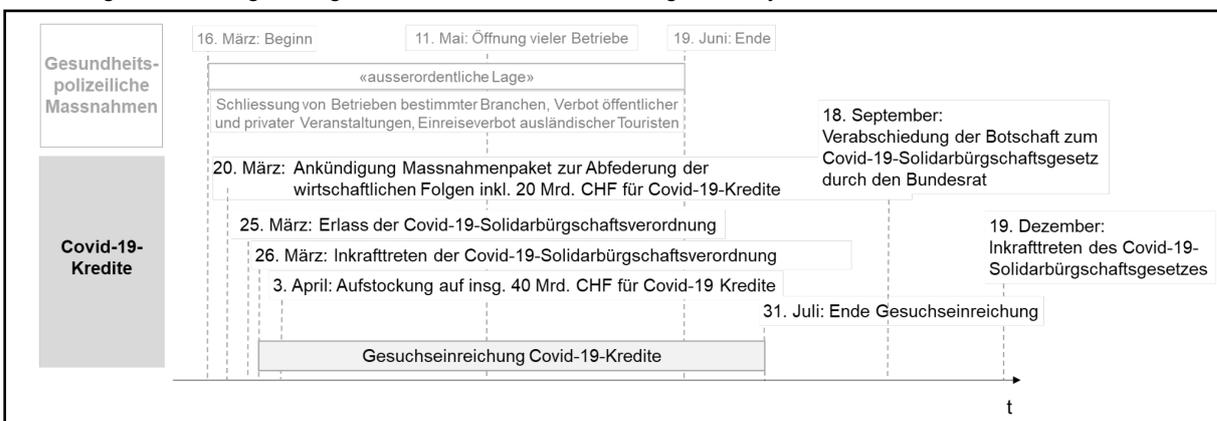
²¹ Bundesrat (2020e)

²² Parlament (2020a)

Gemäss Art. 7 Bst. d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes²³ musste der Bundesrat die Notverordnung auf sechs Monate befristen. Da sich die Rückzahlung der gewährten Kredite und die Abwicklung der Bürgschaften über mehrere Jahre erstrecken wird, war die Schaffung einer formell-gesetzlichen Regelung nötig. Mit der Botschaft vom 18. September 2020 zum Bundesgesetz über Kredite mit Solidarbürgschaft infolge des Coronavirus unterbreitete der Bundesrat dem Parlament deshalb den Entwurf zu einem dringlichen Bundesgesetz²⁴. Somit konnte er auch die Geltungsdauer der Notverordnung verlängern, so dass diese schliesslich vom 26. März 2020 bis zum 18. Dezember 2020 in Kraft war²⁵. Das Parlament übernahm zum grössten Teil den bundesrätlichen Gesetzesentwurf, damit Planungs- und Rechtsunsicherheit vermieden werden konnte²⁶. Mit dem Covid-19-SBÜG vom 18. Dezember 2020, das am 19. Dezember 2020 in Kraft getreten ist, wurden die gestützt auf die Notverordnung eingegangenen Rechtsverhältnisse zeitnah ins ordentliche Recht überführt. Es wurden zudem die Grundlagen zur längerfristigen Missbrauchsbekämpfung geschaffen.

In der untenstehenden Abbildung 1 sind die für das Covid-19-Solidarbürgschaftssystem wesentlichen Ereignisse, ab der Einstufung der Situation durch den Bundesrat am 16. März 2020 zur «ausserordentlichen Lage» bis zum Inkrafttreten des Covid-19-SBÜG am 19. Dezember 2020, dargestellt.

Abbildung 1: Chronologie Ereignisse des Covid-19-Solidarbürgschaftssystems im Jahr 2020



Quelle: SECO, eigene Darstellung

2.3.2 Weitere Massnahmen

Im Verlauf der Covid-19-Pandemie hat der Bundesrat weitere Unterstützungsmassnahmen für Unternehmen in der Schweiz beschlossen. Dazu gehören die Kurzarbeitsentschädigungen, die Härtefallmassnahmen, der Covid-Erwerbsersatz, der «Schutzschirm» für Publikumsanlässe, Unterstützungsmassnahmen für Startups sowie die Unterstützung spezifisch für die Luftfahrt, für den öffentlichen Verkehr, für den Kultursektor, für Sportorganisationen, für die Tourismusbranche und für die Medien. Im Anhang 9.2 wird ausführlicher auf diese Massnahmen eingegangen.

²³ SR 172.010

²⁴ Bundesrat (2020)

²⁵ Bundesrat (2020m)

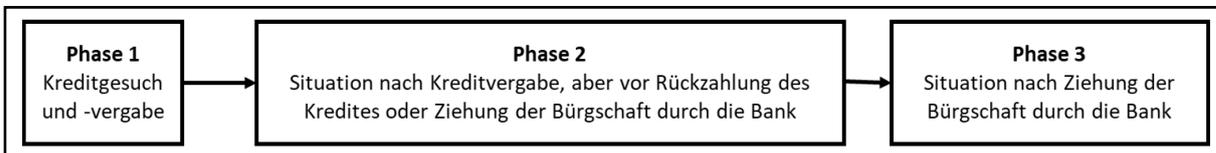
²⁶ Parlament (2020b), Vgl. Zihler, S.14 ff.

3 Beschreibung des Covid-19-Solidarbürgschaftssystems

3.1 Die drei Phasen des Covid-19-Solidarbürgschaftssystems

Wie ersichtlich in untenstehender Abbildung 2, sind für die einzelnen Bürgschaften respektive Kredite drei Phasen zu unterscheiden:

Abbildung 2: Die drei Phasen der Covid-19-Solidarbürgschaften



Quelle: Bundesrat (2020a)

Phase 1: Kreditgesuch und -vergabe

Die Unternehmen konnten gemäss der Covid-19-SBÜV vom 26. März 2020 bis zum 31. Juli 2020 verbürgte Kredite bis zu 10 Prozent ihres Jahresumsatzes über die Webseite covid19.easygov.swiss beantragen, um ihre Liquiditätsbedürfnisse infolge der Covid-19-Pandemie zu decken. Insgesamt nahmen 125 Banken (inkl. PostFinance AG) am Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm teil. Grundsätzlich unterliegt die PostFinance AG gemäss Art. 3 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz)²⁷ einem Kreditvergabeverbot. Dieses wurde befristet für die Dauer des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms und ausschliesslich für die Covid-19-Kredite bis zu 500 000 Franken aufgehoben. Ansonsten hätten viele KMU bei einer anderen Bank ein neues Konto eröffnen müssen, wodurch die angestrebte rasche Versorgung mit Liquidität für diese Unternehmen nicht hätte gewährleistet werden können²⁸.

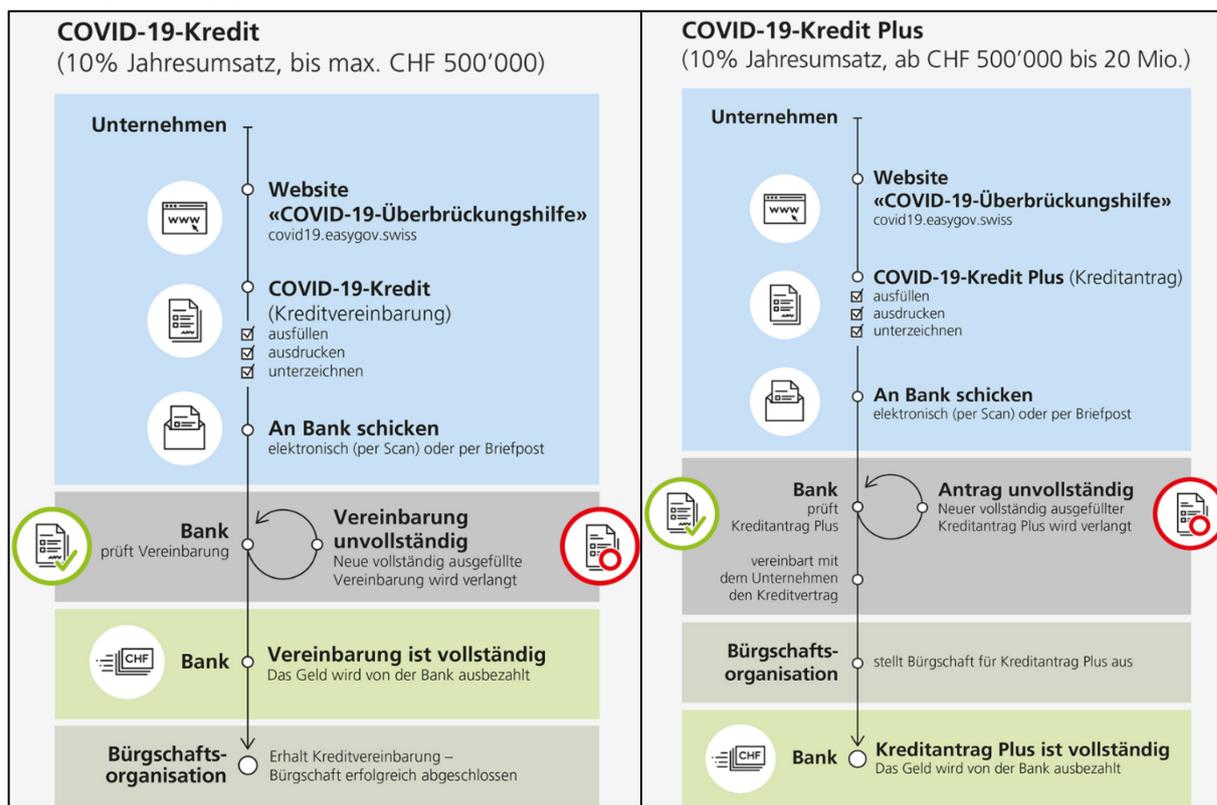
Die Unternehmen konnten einen Kredit bis zu 500 000 Franken (Covid-19-Kredit) beantragen, der schnell und unbürokratisch ausbezahlt und zu 100 Prozent durch eine der vier vom Bund anerkannten Bürgschaftsorganisationen²⁹ verbürgt wurde. Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 5 Millionen Franken gab es die Möglichkeit nebst einem Covid-19-Kredit einen zusätzlichen Covid-19-Kredit Plus bis zu 19,5 Millionen Franken zu beantragen. Die Covid-19-Kredite Plus werden zu 85 Prozent durch die Bürgschaftsorganisationen verbürgt; im Umfang von 15 Prozent tragen die Banken das Risiko eines Kreditausfalls. Die Anträge auf Gewährung eines Covid-19-Kredits Plus waren Gegenstand einer branchenüblichen Kreditprüfung durch die Banken. Da die Unternehmen individuelle Kostenstrukturen aufweisen, konnte nicht immer garantiert werden, dass die gewährten Maximalbeträge die gesamten Fixkosten über die ersten drei bis vier Monate der Krise zu decken vermochten. In der Abbildung 3 wird der Antragsprozess sowohl eines Covid-19-Kredits als auch eines Covid-19-Kredits Plus schemenhaft aufgezeigt.

²⁷ SR 783.1

²⁸ EFV (2020)

²⁹ Die folgenden Bürgschaftsorganisationen werden vom Bund anerkannt: Die drei regionalen Bürgschaftsorganisationen (BG OST-SÜD, BG Mitte und Cautionnement romand) und die schweizweite Bürgschaftsorganisation SAFFA für Frauen.

Abbildung 3: Antragsprozess für einen Covid-19-Kredit und Covid-19-Kredit Plus



Quelle: covid19.easygov.swiss (2023a)

Um einen Covid-19-Kredit zu beantragen, mussten die Unternehmen auf der Webseite covid19.easygov.swiss eine Kreditvereinbarung (siehe Anhang 2 der Covid-19-SBÜV) ausfüllen. Es handelte sich um eine A4-Seite Selbstdeklaration, auf der der Antragsteller selbst bescheinigte, dass er die gesetzlichen Anforderungen erfüllte und die Behörden vom Bank-, Steuer- und Amtsgeheimnis entband, damit diese nachträglichen Kontrollen durchführen können. Anschliessend mussten die Unternehmen die unterzeichnete Kreditvereinbarung an die Bank schicken. Diese überprüfte, ob die Kreditvereinbarung vollständig und rechtsgültig unterzeichnet war. Bei unvollständigen oder fehlerhaften Kreditvereinbarungen, forderte die Bank vom Unternehmen eine neue, vollständig ausgefüllte Vereinbarung an. Bei korrekt eingereichten Kreditvereinbarungen, zahlte die Bank das Geld an das Unternehmen aus und schickte die Kreditvereinbarung an die Zentralstelle der Bürgschaftsorganisationen, was die automatische Verbürgung gemäss Notverordnung auslöste. Der Kreditantragsprozess für einen zusätzlichen Covid-19-Kredit Plus lief genauso ab wie für einen Covid-19-Kreditantrag bis 500 000 Franken, mit dem Unterschied, dass die Anträge auf Gewährung eines Covid-19-Kredits Plus Gegenstand einer branchenüblichen Kreditprüfung durch die Bank waren. Die Bank prüfte den Covid-19-Kredit Plus-Antrag und reichte den Bürgschafts- und Kreditvertrag bei der Bürgschaftsorganisation ein. Erst wenn die Bürgschaftsorganisation die Angaben verglichen und formell geprüft hatte, unterzeichnete sie den Bürgschein zuhanden der Bank und die Bank konnte mit dem gültigen Bürgschein das Geld an das Unternehmen ausbezahlen.

Phase 2: Situation nach Kreditvergabe, aber vor Rückzahlung der Credits oder Ziehung der Bürgschaft durch die Bank

Der Bund trägt sowohl die Bürgschaftsverluste der Bürgschaftsorganisationen aus den Covid-19-Solidarbürgschaften als auch die Kosten der Bürgschaftsorganisationen, die ihnen durch die Verwaltung, Überwachung und Abwicklung der Covid-19-Solidarbürgschaften sowie durch die Bewirtschaftung der auf sie übergegangenen Forderungen entstehen (Art. 13 f. Covid-19-SBÜG). Gemäss der Covid-19-SBÜV, welche bis zum 18. Dezember 2020 in Kraft war, dauerte die Bürgschaft höchstens fünf Jahre, folglich waren die Covid-19-Kredite innerhalb von fünf Jahren vollständig zu amortisieren mit der Möglichkeit zur Fristverlängerung um zwei weitere Jahre in Härtefällen. Am 19. Dezember 2020 trat das Covid-19-SBÜG in Kraft, welches die Covid-19-SBÜV ersetzte. Damit wurde u.a. automatisch die maxi-

male Laufzeit der Bürgschaft, beziehungsweise die Kreditlaufzeit der Fazilität I (Covid-19-Kredit) angepasst (exkl. Fazilität II (COVID-19-Kredit Plus), deren Bürgschein nur auf Verlangen der Bank verlängert wurde). Seither sind die Covid-19-Kredite innerhalb von acht Jahren zu amortisieren mit der Möglichkeit zur Fristverlängerung um zwei weitere Jahre, wenn die fristgerechte Amortisation des Kredits eine erhebliche Härte für die Kreditnehmenden bedeutet und wenn dadurch voraussichtlich die finanziellen Risiken für den Bund reduziert werden können (Art. 3 Covid-19-SBÜG). Die am Kreditprogramm teilnehmenden Banken haben das Recht, während der Laufzeit des Kredits Amortisationen bzw. Limitenreduktionen einzuführen. Eine Rückzahlung des kompletten Kreditbetrags mit einer einzigen Amortisationszahlung am Ende der Kreditlaufzeit würde grosse Risiken für die Bundesfinanzen mit sich bringen: Amortisationsschwierigkeiten würden nicht oder zu spät erkannt und Kreditausfälle würden sich – ohne weitere Handlungsmöglichkeiten während der Kreditlaufzeit – am Ende der Rückzahlungsfrist kumulieren. Um solche Risiken zu reduzieren, empfahl die Schweizerische Bankiervereinigung SwissBanking (SBVg) ihren Mitgliedern ursprünglich erste Amortisationszahlungen per 31. März 2021 einzuführen³⁰. Diese Empfehlung wurde in Absprache mit dem Bund im Februar 2021 aufgrund der damaligen epidemiologischen Situation und der gesundheitspolizeilichen Massnahmen des Bundesrats angepasst. Daraufhin empfahl die SBVg Amortisationszahlungen erst per 31. März 2022 einzuführen, was der Bundesrat begrüsst. Die Banken teilen den Bürgschaftsorganisationen über ein Webportal - das sogenannte Bank-Portal - halbjährlich per Ende März und Ende September den Saldo des Kredits (inkl. Überzug bei nicht geleisteten Amortisationen) und den geltenden Amortisationsplan aller Covid-19-Kredite mit³¹.

Phase 3: Situation nach Ziehung der Bürgschaft durch die Bank

Falls ein Unternehmen seinen fälligen Zins- oder Amortisationszahlungen nicht nachkommt, kann die entsprechende Bank die Covid-19-Solidarbürgschaft der Bürgschaftsorganisationen in Anspruch nehmen. Bei Verstössen gegen das Covid-19-SBÜV beziehungsweise das Covid-19-SBÜG, die Kreditvereinbarung oder das Geldwäschereigesetz (GwG)³² sowie bei Konkursöffnung, Liquidation oder Nachlassstundung des Kreditnehmenden, kann die Bank ebenfalls die Bürgschaft in Anspruch nehmen. Nach der Inanspruchnahme zahlt die Bürgschaftsorganisation den ausstehenden Kreditbetrag und allfällige ausstehende Zinsbeträge an die Bank aus (Bürgschaftshonorierung). Somit geht die ausstehende Forderung aus dem jeweiligen Covid-19-Kredit von der Bank auf die zuständige Bürgschaftsorganisation über. Die Bürgschaftsorganisation trifft gemäss Art. 8 Abs. 1 des Covid-19-SBÜG alle notwendigen Vorkehrungen, um den an die Kreditgeberin geleisteten Betrag wiedereinzubringen³³. Bei der Forderungsbewirtschaftung werden die Unternehmen zu einer Kontaktaufnahme aufgefordert, damit ein Rückzahlungsplan über den offenen Kredit vereinbart werden kann. Hiermit soll den besonderen Umständen von Unternehmen mit längerfristigen strukturellen Herausforderungen Rechnung getragen werden. Gemäss Art. 9 des Covid-19-SBÜG kann die Bürgschaftsorganisation zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritte beziehen. In Fällen, in denen aufgrund eines Missbrauchsverdachts eine rechtliche Abklärung notwendig ist, ziehen die Bürgschaftsorganisationen die von ihnen beauftragte Anwaltskanzlei Kellerhals Carrard bei, in den übrigen Fällen ist die ebenfalls von ihnen beauftragte Intrum AG für das Inkasso besorgt. Zudem haben die Bürgschaftsorganisationen die Möglichkeit, die ausstehenden Forderungen selbst zu verwalten oder andere Dritte zu beauftragen. Schliesslich sieht Art. 8 Abs. 5 des Covid-19-SBÜG vor, dass die Bürgschaftsorganisationen gegenüber dem Kreditnehmer auf die Geltendmachung der auf sie übertragenen Forderung verzichten können, wenn die Eintreibung der Forderungen aussichtslos erscheint oder der administrative Aufwand und die Kosten der Bürgschaftsorganisation in keinem Verhältnis zum geschuldeten Betrag stehen³⁴. Generell wurde im Rahmen der Forderungsbewirtschaftung eine unternehmensfreundliche Vorgehensweise gewählt. Während der Forderungsbewirtschaftung laufen die Zinsen nicht weiter und den betroffenen Unternehmen werden lediglich allfällige Betreibungsgebühren, aber

³⁰ SBVg (2022)

³¹ Die Bürgschaftsorganisationen lassen das Bank-Portal gemäss Art. 11 Abs. 3 des Covid-19-SBÜG regelmässig auf die Einhaltung anerkannter Datensicherheitsanforderungen prüfen.

³² SR 955.0

³³ Parlament (2022)

³⁴ Parlament (2022)

kommunizieren und auch detailliert erklären. Die Corona-Hotline wurde mit internen Ressourcen betrieben. Innerhalb von wenigen Tagen wurden im März 2020 rund 220 Mitarbeitende des SECO geschult, um am Telefon und per Mail die Massnahmen des Bundesrates zu erklären. Zwischen März 2020 und August 2021 beantworteten die SECO-Mitarbeitenden rund 28 500 Mails und weit über 45 000 Telefonanrufe. Nachdem die Anzahl der täglichen Anrufe und Mails abnahm, konnte das SECO diese Fragen wieder innerhalb der üblichen Strukturen und Prozesse beantworten. Die Telefon- wie auch die Mailhotline wurden daher auf den 1. September 2021 eingestellt³⁶. Neben den Anfragen über die Hotline wurden zum Covid-19-Solidarbürgschaftssystem auch zahlreiche Briefe von Bürgern, Verbänden und Interessensgruppen, sowie zahlreiche Medienanfragen an das WBF/SECO gerichtet und beantwortet. Das SIF war insbesondere für die Verhandlungen mit den Banken zuständig und ist für die jährlichen Zinsanpassungen und deren Kommunikation verantwortlich. Die EFK übernahm wichtige Funktionen bei der Missbrauchsbekämpfung, u.a. gestützt auf die Daten der ESTV und anderer Stellen. Das BFS stellte das UID-Register mit den Unternehmens-Identifikationsnummern aller UID-Einheiten zur Verfügung. Dies war eine Voraussetzung für den elektronischen Antragsprozess und die Banken wie auch die Bürgschaftsorganisationen und ihre Zentralstelle nutzen es zur Verifizierung der Kreditnehmenden. Darüber hinaus hat das BFS Informationen über die Branche und das Gründungsdatum der Unternehmen geliefert, die bei der Missbrauchsbekämpfung relevant sind.

Ein Grundgedanke und eine faktische Notwendigkeit waren, wo immer möglich, auf bestehenden Strukturen aufzubauen. Entsprechend hat man sich auf die vier im KMU-Kontext etablierten und vom WBF anerkannten Bürgschaftsorganisationen gestützt. Ohne deren bestehenden, gut funktionierenden Strukturen wäre die Umsetzung des Covid-19-Solidarbürgschaftssystems in der aussergewöhnlich kurzen Zeit nicht möglich gewesen. Jedoch mussten die Strukturen der Bürgschaftsorganisationen stark skaliert werden. Sowohl die Bürgschaftsorganisationen wie auch der Bund haben im Rahmen des Programms Aufträge an Dritte vergeben müssen, um eine grosse Anzahl an Fachkräften für den Aufbau und den Vollzug des Programms möglichst schnell mobilisieren zu können. Bei den anerkannten Bürgschaftsorganisationen im Sinne des Bundesgesetzes über die Finanzhilfen an Bürgschaftsorganisationen für KMU handelt es sich um privatrechtliche Organisationen, die gemäss den juristischen Analysen des SECO und des Prüfberichts der EFK³⁷ zum Beizug Dritter in der Umsetzung der Covid-19-Massnahmen nicht dem Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) unterliegen³⁸. Dies ermöglichte den Bürgschaftsorganisationen einen raschen Einbezug Dritter nach Art. 9 des Covid-19-SBüG, deren Kosten wiederum vom Bund übernommen werden (siehe Art. 14 Abs. 2 Bst. b Covid-19-SBüG und dessen Kosten in Kapitel 6.2.3). In Anbetracht der grossen Anzahl gewährter Kredite und der Dringlichkeit des Hilfspaketes, bestätigte die EFK im Rahmen des Prüfberichtes, dass das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm ohne Dritthilfe gar nicht umsetzbar gewesen wäre. Die EFK, welche die finanzielle Führung der Bundesverwaltung überwacht, betonte weiter in ihrem Prüfbericht, dass der Beschaffungsprozess gut aufgesetzt ist³⁹. Das SECO wird bei allen Beschaffungen der Bürgschaftsorganisationen frühzeitig einbezogen und die Grundsätze des öffentlichen Beschaffungsrechts können somit berücksichtigt werden^{40, 41}. Laut Bericht der EFK sind zudem keine langfristigen Abhängigkeitsverhältnisse mit den Dritten erkennbar⁴².

³⁶ SECO (2021a)

³⁷ EFK (2022a)

³⁸ Gemäss Art. 4 Abs. 1-3 BöB (SR 172.056.1) fallen Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, eidgenössische richterliche Behörden, Bundesanwaltschaft und Parlamentsdienste in den Geltungsbereich des Gesetzes – sowie auch öffentliche oder private Unternehmen, die in einer der genannten Tätigkeitsbereiche einen öffentlichen Dienst erbringen.

³⁹ Gemäss Ziff. 2.2 (EFK, 2022a)

⁴⁰ Gemäss Ziff. 2.2 (EFK, 2022a)

⁴¹ Gemäss dem sog. Covid-19-Finanzhilfevertrags vom 21. Juni 2021 zwischen den Bürgschaftsgenossenschaften und dem WBF sind bei Beizug Dritter die Vertragsabschlüsse vorgängig vom SECO zu genehmigen - ausgenommen für Infrastruktur und Material (vgl. Ziff. 15.7 des Covid-19-Finanzhilfevertrags über die Bürgschaftsgewährung zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie 2020-2023).

⁴² Gemäss Ziff. 2.2 (EFK, 2022a)

Aufgrund des grossen Volumens von Bürgschaftsgesuchen, haben die Bürgschaftsorganisationen mit folgenden externen Dienstleistern Verträge abgeschlossen, um das grosse Volumen der Bürgschaftsgesuchen in kurzer Zeit abwickeln zu können:

- PriceWaterhouseCoopers AG (PwC) war als Zentralstelle der Bürgschaftsorganisationen für die Einpflege aller Kreditgesuche in der gemeinsamen Datenbank der Bürgschaftsorganisationen («JANUS») zuständig und hat sämtliche eingereichte Kreditvereinbarungen, gemäss einer definierten Minimalkontrolle, angeschaut. Die Zentralstelle der Bürgschaftsorganisationen hat ihre Tätigkeit im März 2020 aufgenommen, im März 2023 konnte diese abgeschlossen werden.
- Die Anwaltskanzlei Kellerhals Carrard (KC) wurde für die schweizweiten juristischen Abklärungen und die Begleitung bei der Bearbeitung potenzieller Missbrauchsfälle einschliesslich Straf- und Zivilverfahren beauftragt.
- Nextway Software Switzerland GmbH, als KC-Vertragspartner, ist für den Betrieb und die Weiterentwicklung der Datenbank für die Missbrauchsfälle verantwortlich.
- Für Inkassodienstleistungen, d.h. den Auftrag für die Forderungsbewirtschaftung, haben die Bürgschaftsorganisationen die Firma Intrum AG ausgewählt.
- Die Creditreform Egeli St. Gallen AG erarbeitet das jährliche Bonitätsrating inkl. Ausfallwahrscheinlichkeiten der Covid-19-Kredite.
- Für den Ausbau der Datenbank («JANUS») der Bürgschaftsorganisationen aufgrund der hohen Skalierung des Bürgschaftsvolumens haben die Bürgschaftsorganisationen die Dienste von Swisscom Digital Technology SA (Entwicklung) und Cisel Informatique SA (Hosting) in Anspruch genommen.

Das SECO als Einheit der zentralen Bundesverwaltung ist dem subjektiven Geltungsbereich des BöB unterstellt⁴³. Dadurch müssen bei Beschaffungen zwingend die entsprechenden internationalen und nationalen Rechtsgrundlagen angewandt werden. Dank vorbestehender Verträge mit Dritten war es dem Bund möglich, das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm in dieser äusserst kurzen Zeitspanne aufzubauen und umzusetzen, damit die Schweizer Unternehmen Zugang zu liquiden Mittel erhielten:

- Die Gesuchseinreichung für Covid-19-Kredite wurde über die bestehende digitale Plattform EasyGov.swiss durchgeführt, welche der Bund mit Vertragspartner aus der Privatwirtschaft bereits vor der Covid-19-Pandemie aufgebaut hatte. Die Programmierungsarbeiten wurden von der ELCA Informatik AG verrichtet und die Eraneos Switzerland AG war für das Konzept der elektronisch unterstützten Gesuchseinreichung verantwortlich.
- HDC Legal erteilte die juristischen Beratungen im Bereich Datenschutz.
- Für das Testing und den Bereich User Experience war die Spol AG mit Subakkordant Zeix zuständig.
- Die Website covid19.easygov.swiss zur Information der Öffentlichkeit wurde von der Firma Farner Consulting AG erstellt und betrieben. Die Webseite über das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm wird fortlaufend durch das SECO weiterentwickelt. Sie enthielt anfänglich insbesondere Informationen für die Unternehmen zum Kreditantragsprozess und enthält mittlerweile umfangreiche Informationen und regelmässig aktualisierte Statistiken über das Programm zur Information der Öffentlichkeit. Damit kommt das SECO seiner Informationspflicht gemäss Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-SBÜG nach.
- Die Übersetzungsdienstleistungen haben CB Service AG übernommen.
- Die Callpoint AG stellte den ordentlichen telefonischen Service Desk von EasyGov.swiss sicher. Unternehmen konnten über eine Hotline telefonisch Fragen über die Covid-19-Kredite stellen und besprechen⁴⁴.
- Hanser Consulting AG stellte weitere unterstützende administrative Dienstleistungen zur Verfügung im Bereich Projekt-Management-Office EasyGov.

⁴³ Art. 4 Abs. 1 Bst. a BöB

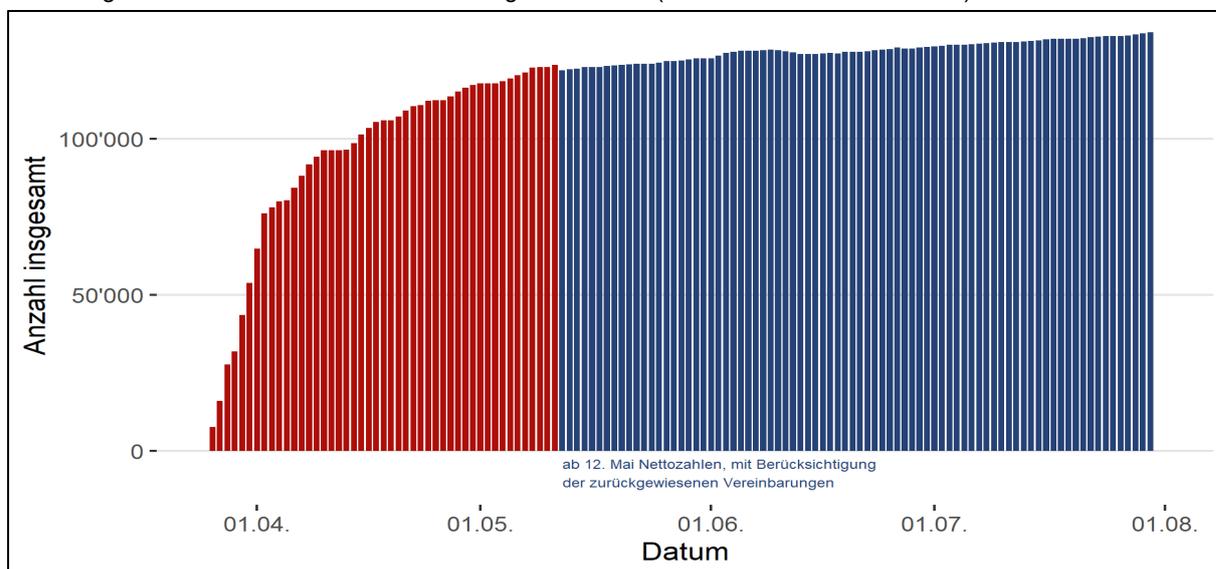
⁴⁴ Interne und externe Mitarbeitende der Bürgschaftsorganisationen stellten den Second Level Support sicher für Fragen, welche vertieftes Fachwissen erforderten.

Nebst den Bundesakteurinnen und -akteuren, den Bürgschaftsorganisationen und ihren beigezogenen Dritten, war die Teilnahme einer grossen Anzahl Banken und deren pragmatische Zusammenarbeit mit den sonstigen Akteurinnen und Akteuren elementar für die erfolgreiche Umsetzung dieses massiven staatlichen Unterstützungsprogramms. Auch der Schweizerischen Nationalbank (SNB) kam eine wesentliche Rolle zu. Sie hat den am Programm teilnehmenden Banken eine temporäre Refinanzierungsfazilität zur Verfügung gestellt, damit die Banken durch Ihre Programmteilnahme nicht bezüglich ihrer liquiden Mittel eingeschränkt waren⁴⁵. Die Banken konnten im Umfang der refinanzierten Covid-19-Kredite von einer Ausgabenersparnis profitieren, weil sie der SNB keine Negativzinsen⁴⁶ bezahlen mussten. Zudem sicherten die Kredite die bestehenden Engagements der Banken.

3.3 Gewährte Covid-19-Kredite (Phase 1: Kreditgesuch und -vergabe)

Während der 128-tägigen Antragsperiode des Covid-19-Kreditprogramms vom 26. März 2020 bis zum 31. Juli 2020 wurden 136 737 Covid-19-Kredite mit einem Kreditvolumen von rund 13,9 Milliarden Franken sowie 1133 Covid-19-Kredite Plus mit einem Kreditvolumen von rund 3 Milliarden Franken gewährt. Somit wurden insgesamt 137 870 Covid-19-Kredite mit einem totalen Kreditvolumen von knapp 17 Milliarden Franken, d.h. rund 2,4 Prozent des Schweizer Bruttoinlandprodukts (BIP) des Jahres 2019 von 717 Milliarden Franken⁴⁷, gewährt. Da der Erhalt eines Covid-19-Kredits Plus den Erhalt eines Covid-19-Kredits voraussetzte, haben insgesamt 136 737 Unternehmen vom Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm profitiert. Insbesondere in den ersten acht Tagen des Programms war die Nachfrage nach Covid-19-Krediten mit rund 76 000 gewährten Covid-19-Krediten ausserordentlich gross. Der starke Anstieg an Covid-19-Kreditvereinbarungen in den ersten Tagen des Kreditprogramms ist in untenstehender Abbildung 5, welche die kumulierte Anzahl an gewährten Covid-19-Krediten während der Antragsperiode abbildet, ersichtlich. In den ersten acht Tagen wurden insgesamt 76 034 und durchschnittlich 9 500 Anträge pro Tag eingereicht. Der Spitzenwert der täglichen Anträge wurde am 28. März 2020 mit 11 750 Anträgen erreicht.

Abbildung 5: Total Covid-19-Kreditvereinbarungen kumuliert (26. März 2020-31. Juli 2020)



Quelle: covid19.easygov.swiss (2023a)

⁴⁵ SNB (2020)

⁴⁶ Die SNB erhob ab dem 22. Januar 2015 bis am 23. September 2022 Negativzinsen.

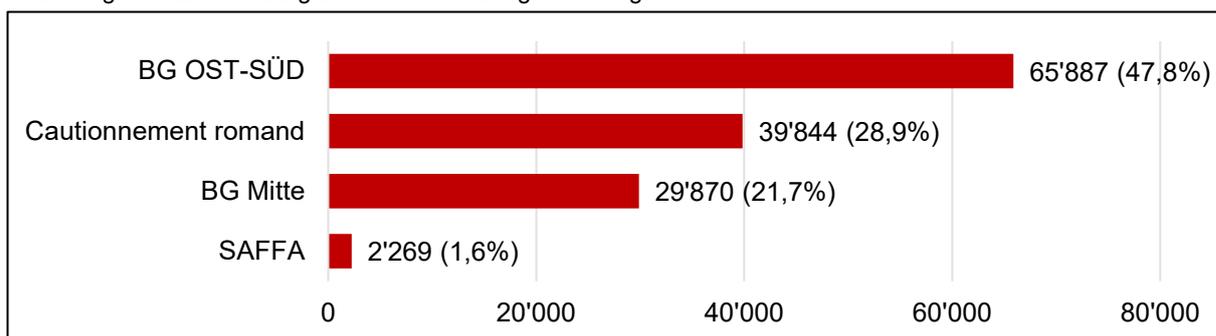
⁴⁷ BFS (2022e)

Gemessen an den 601 392 marktwirtschaftlichen Unternehmen⁴⁸ des Jahres 2019 gemäss Bundesamt für Statistik⁴⁹ haben insgesamt 136 737 Unternehmen, d.h. rund 23 Prozent aller Unternehmen in der Schweiz, einen Covid-19-Kredit erhalten.

3.3.1 Bürgschaftsorganisationen (Phase 1)

Die Bürgschaften für die Covid-19-Kredite wurden von den vier vom Bund anerkannten Bürgschaftsorganisationen gewährt. In der Kreditvereinbarung wurde jeweils die zuständige Bürgschaftsorganisation gegenüber dem Kreditnehmenden festgelegt. Zu den vier Bürgschaftsorganisationen gehören die drei regionalen Organisationen, die BG OST-SÜD, Cautionnement romand und die BG Mitte. Die BG OST-SÜD ist in den Kantonen der Ost- bis Südschweiz, Cautionnement romand in den Kantonen der Westschweiz und die BG Mitte in Kantonen der Zentralschweiz (Luzern, Nidwalden, Obwalden) sowie in Bern, Solothurn, Basel und Jura tätig⁵⁰. Je nach Sitzkanton eines Unternehmens ist also eine andere regionale Bürgschaftsorganisation zuständig. Die vierte Bürgschaftsorganisation SAFFA fördert gesamtschweizerisch ausschliesslich Frauenprojekte. Um eine Covid-19-Solidarbürgschaft von SAFFA zu erhalten, mussten die Kreditnehmenden deklarieren, dass sie Unternehmerinnen sind und das Unternehmen mehrheitlich im Besitz von Frauen ist. Die Bürgschaftsorganisation BG OST-SÜD verbürgte mit rund 66 000 Covid-19-Krediten mit Abstand am meisten Kredite (siehe Abbildung 6). Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass das Einzugsgebiet der BG OST-SÜD aus Kantonen mit einer hohen Unternehmensanzahl, wie zum Beispiel dem Kanton Zürich, besteht. Daraufhin folgt Cautionnement romand mit rund 40 000 verbürgten Covid-19-Krediten. Die BG Mitte verbürgte rund 30 000 Covid-19-Kredite und die Bürgschaftsorganisation SAFFA (aus programmierungstechnischen Gründen erst ab April 2020) rund 2 000 Covid-19-Kredite.

Abbildung 6: Anzahl verbürgte Kredite nach Bürgschaftsorganisation



Quelle: covid19.easygov.swiss (2023a)

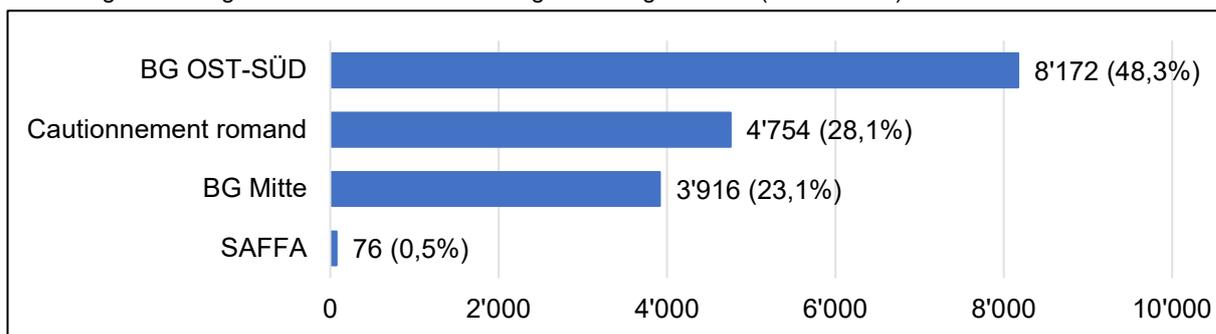
Die Reihenfolge der Bürgschaftsorganisationen nach verbürgtem Kreditvolumen (in Mio. CHF) verhält sich analog zur Anzahl verbürgten Kredite pro Bürgschaftsorganisation, siehe Abbildung 7. Volumenmässig hat die BG OST-SÜD am meisten Kredite verbürgt, gefolgt von den Bürgschaftsorganisationen Cautionnement romand, BG Mitte und schliesslich SAFFA.

⁴⁸ Gemäss der Definition vom BFS (2022c) gilt ein Unternehmen als marktwirtschaftlich, wenn seine Produktion mehrheitlich zu kostendeckenden Preisen – dies ist der Fall, wenn der Verkaufserlös mindestens 50 Prozent der Herstellungskosten ausmacht – angeboten wird.

⁴⁹ BFS (2021c)

⁵⁰ Das Einzugsgebiet der BG OST-SÜD umfasst folgende Kantone: AG, AI, AR, GL, GR, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, ZH, ZG
 Das Einzugsgebiet der CR umfasst folgende Kantone: VD, FR, VS, NE, GE
 Das Einzugsgebiet der BG Mitte umfasst folgende Kantone: BE, JU, SO, BL, BS, OW, NW, LU

Abbildung 7: Verbürgtes Kreditvolumen nach Bürgschaftsorganisation (in Mio. CHF)



Quelle: covid19.easygov.swiss (2023a)

3.3.2 Banken (Phase 1)

Es nahmen 125 Banken am Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm teil. Die beiden Grossbanken (40 131 Covid-19-Kredite) und die Kantonalbanken (39 962 Covid-19-Kredite) gewährten mit einem Anteil von je rund 29 Prozent am meisten Covid-19-Kredite. Die Grossbanken gewährten mit einem Anteil von 40 Prozent zudem das grösste Kreditvolumen (6,73 Milliarden Franken). Die beiden Grossbanken (167 709 CHF pro Kredit) und die Kantonalbanken (132 255 CHF) vergaben durchschnittlich grössere Kredite als die Raiffeisenbanken (84 016 CHF) und die PostFinance AG (49 771 CHF). Dies hängt wohl mit der unterschiedlichen Grösse ihrer Unternehmenskunden zusammen. Im Falle der PostFinance AG ist zu beachten, dass das Kreditvergabeverbot lediglich für Covid-19-Kredite bis zu 500 000 Franken aufgehoben wurde. Andere Banken, die nicht in die vorgenannten Kategorien fallen, haben im Durchschnitt einen Kredit von 126 175 Franken gewährt. Detaillierte Angaben zu den gewährten Covid-19-Krediten nach Bankengruppe finden sich in Tabelle 15 im Anhang 9.3.

3.3.3 Unternehmensgrössen (Phase 1)

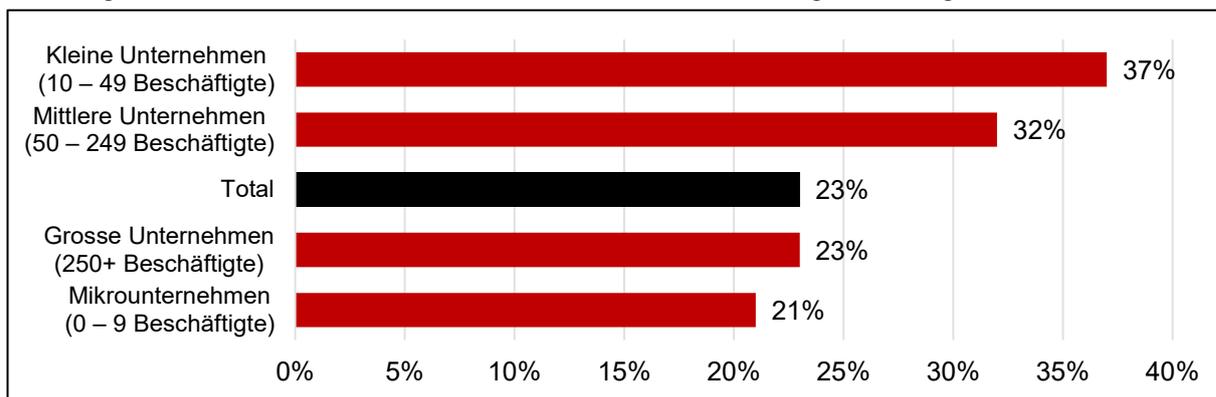
Das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm hat alle Unternehmensgrössen erreicht, einschliesslich kleiner Unternehmen. Zu dieser Erkenntnis kam auch die SNB Studie über die Beteiligung der Unternehmen am Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm⁵¹.

Rund 89,7 Prozent aller Unternehmen in der Schweiz gelten als sog. Mikrounternehmen und haben mit rund 84 Prozent leicht weniger am Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm partizipiert. Grosse Unternehmen (0,3 % aller Unternehmen schweizweit 2019) haben mit 0,3 Prozent ihrem Anteil entsprechend am Programm partizipiert. Die kleinen Unternehmen, welche rund 8,4 Prozent aller Unternehmen in der Schweiz ausmachen und die mittleren Unternehmen (1,6 %), haben hingegen mit 13,7 Prozent respektive 2 Prozent verhältnismässig etwas mehr Covid-19-Solidarbürgschaften in Anspruch genommen.

In absoluten Zahlen haben insbesondere Mikrounternehmen vom Covid-19-Kreditprogramm Gebrauch gemacht (114 730 gewährte Kredite), während prozentual, verhältnismässig zur jeweiligen Unternehmensgrössenkatgorie, vor allem kleine (37 %) und mittlere Unternehmen (32 %) Covid-19-Kredite erhalten haben (siehe Abbildung 8).

⁵¹ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

Abbildung 8: Anteil Covid-19-Kreditnehmende innerhalb der Unternehmensgrössenkategorien



Quelle: BFS (2021c), JANUS, eigene Darstellung

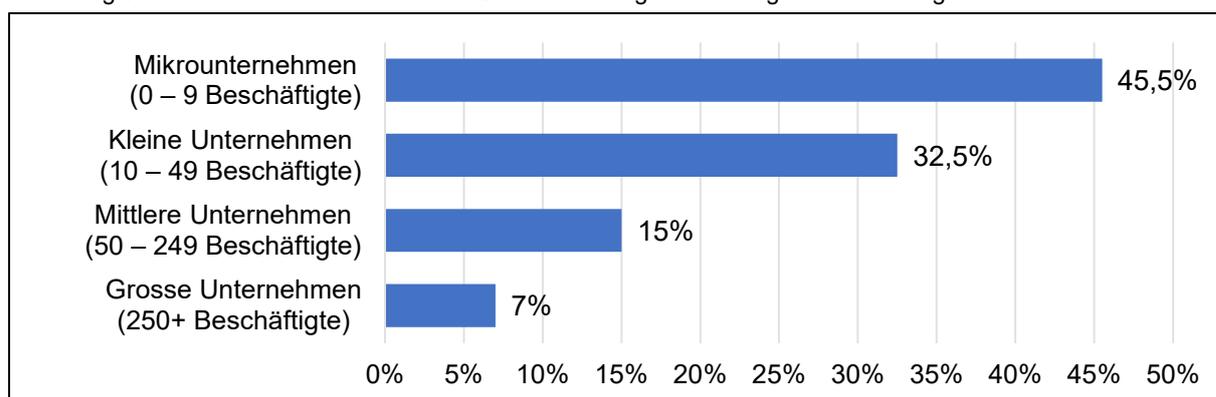
Bemerkung: Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT). Daten der Unternehmen basieren auf den Registern der AHV-Ausgleichskassen.

Laut einer Analyse der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) zeigt sich, dass die untersuchten kleinen Unternehmen deutlich stärker von der Covid-19-Pandemie betroffen waren als die untersuchten grossen Unternehmen. So wurde bei den kleinen Unternehmen die Wahrscheinlichkeit einer Existenzbedrohung als höher eingeschätzt und ein höherer Umsatzrückgang als bei den grossen Unternehmen festgestellt⁵².

Kleinere und jüngere Unternehmen sind generell finanziell anfälliger als grössere Unternehmen, da sie – insbesondere während einer Krise – weniger wahrscheinlich Zugang zu Fremdkapital erhalten⁵³. Mit dem Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm wurde allen Unternehmen – unabhängig von ihrer Unternehmensgrösse und ihrem Gründungsjahr – Zugang zu Liquidität gewährt. Mit den verfügbaren Daten lässt sich keine Aussage über den Einfluss des Altersunterschieds der Unternehmen auf den Liquiditätsbedarf machen. Das grosse Bedürfnis nach Liquidität bei kleinen Unternehmen lässt sich allerdings nachweisen.

Das gewährte Kreditvolumen (in Mia. CHF) pro Unternehmensgrösse verhält sich analog zum Anteil der Covid-19-Kreditnehmenden nach Unternehmensgrösse an allen kreditnehmenden Unternehmen. Die Unternehmensgrössenkategorie «Mikrounternehmen» hat mit 45,5 Prozent am meisten des total gewährten Kreditvolumens beansprucht. Daraufhin folgen die kleinen mit 32,5, die mittleren mit 15 und die grossen Unternehmen mit 7 Prozent (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Anteil des Kreditvolumens der Unternehmensgrössenkategorien am total gewährten Kreditvolumen



Quelle: BFS (2021c), JANUS, eigene Darstellung

Bemerkung: Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT). Daten der Unternehmen basieren auf den Registern der AHV-Ausgleichskassen.

⁵² Abberger/Mühlebach (2022)

⁵³ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

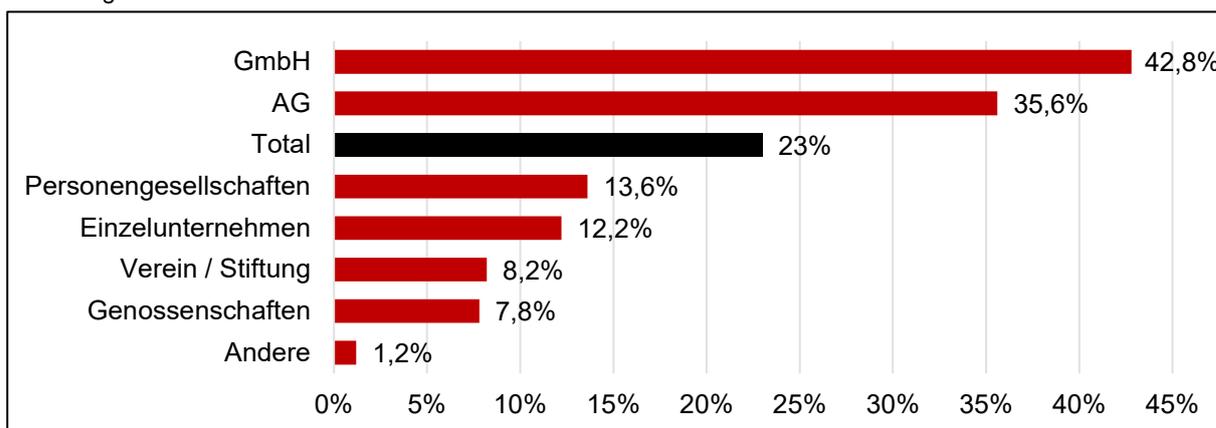
Detaillierte Angaben zu den Unternehmen mit erhaltenem Covid-19-Kredit nach Unternehmensgrösse finden sich in Tabelle 16 im Anhang 9.3.

3.3.4 Rechtsformen (Phase 1)

Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) haben am meisten Covid-19-Kredite beansprucht, nämlich knapp 51 000 Unternehmen. Dies entspricht rund 37 Prozent von den total 136 737 Unternehmen mit Covid-19-Krediten. Dicht dahinter folgen die Aktiengesellschaften (AG) mit knapp 43 000 und die Einzelunternehmen mit rund 40 000 Unternehmen. Personengesellschaften (2217 Unternehmen mit Covid-19-Krediten), Vereine und Stiftungen (1153 Unternehmen mit Covid-19-Krediten) sowie Genossenschaften (252 Unternehmen mit Covid-19-Krediten) haben deutlich weniger Covid-19-Kredite beansprucht als die drei zuvor genannten Rechtsformen.

Setzt man die Anzahl Unternehmen mit Covid-19-Kredit pro Rechtsform ins Verhältnis zur gesamten Anzahl Unternehmen pro Rechtsform, so zeigt sich ein ähnliches Bild (siehe Abbildung 10). 42,8 Prozent aller GmbH in der Schweiz haben einen Covid-19-Kredit beansprucht. Gleich dahinter liegen die AG mit 35,6 Prozent. Anschliessend folgen die Personengesellschaften mit 13,6 Prozent und die Einzelunternehmen mit 12,2 Prozent. Bei der Rechtsform «Verein / Stiftung» haben 8,2 Prozent und bei den «Genossenschaften» 7,8 Prozent der Unternehmen einen Covid-19-Kredit beansprucht. Es fällt auf, dass die Einzelunternehmen mit 39 984 anzahlmässig zwar viele Covid-19-Kredite beansprucht haben, im Verhältnis zur Anzahl Unternehmen ihrer Rechtsform haben mit 12,2 Prozent allerdings relativ wenige Einzelunternehmen einen Covid-19-Kredit beansprucht. Die GmbH, welche rund 20 Prozent aller Unternehmen in der Schweiz ausmachen, haben mit einem Anteil von 37 Prozent an allen Unternehmen mit Covid-19-Kredit deutlich mehr Covid-19-Kredite beansprucht.

Abbildung 10: Anteil Covid-19-Kreditnehmende innerhalb der Rechtsformen

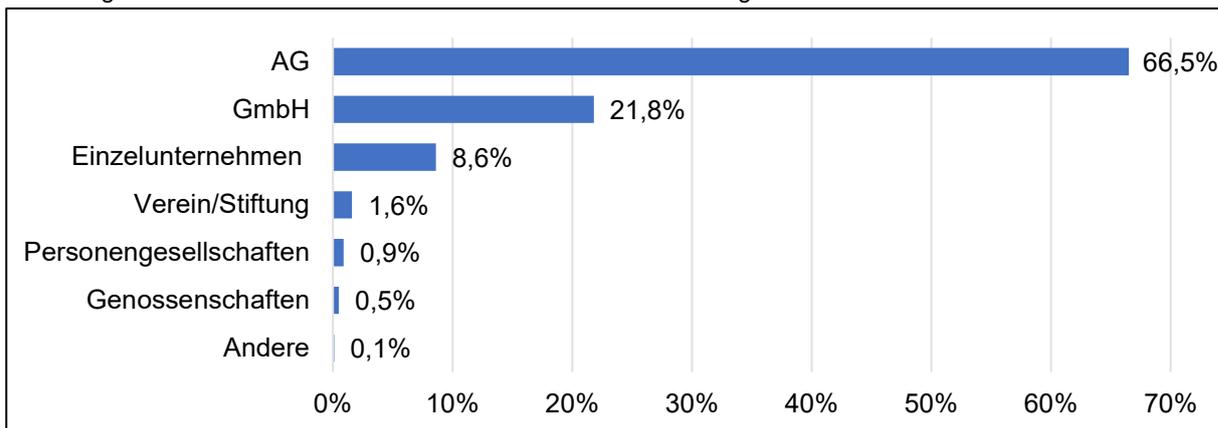


Quelle: BFS (2021d), JANUS, eigene Darstellung

Bemerkung: Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT). Daten der Unternehmen basieren auf den Registern der AHV-Ausgleichskassen.

Bezüglich des gewährten Kreditvolumens, siehe Abbildung 11, wurden mit rund 11 Milliarden Franken zwei Drittel des gesamten Kreditvolumens von rund 17 Milliarden Franken von Aktiengesellschaften beansprucht, während etwas weniger als ein Viertel der GmbH und lediglich rund 1,5 Milliarden Franken (8,6 %) von Einzelunternehmen beansprucht wurden. Da die GmbH verhältnismässig zu ihrer Anzahl mehr Covid-19-Kredite beansprucht haben als die AG, aber der Anteil des beanspruchten Kreditvolumens der GmbH um einiges tiefer liegt als bei den AG, kann festgestellt werden, dass die GmbH grundsätzlich kleinere Kreditbeträge als die AG in Anspruch genommen haben.

Abbildung 11: Anteil des Kreditvolumens der Rechtsformen am total gewährten Kreditvolumen



Quelle: BFS (2021d), JANUS, eigene Darstellung

Bemerkung: Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT). Daten der Unternehmen basieren auf den Registern der AHV-Ausgleichskassen.

Detaillierte Angaben zu den Unternehmen mit erhaltenem Covid-19-Kredit nach Rechtsform finden sich in Tabelle 17 im Anhang 9.3.

3.3.5 Finanzielle Unternehmenssituation (Phase 1)

Laut der SNB-Studie über die Beteiligung der Schweizer Unternehmen am Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm gibt es keine eindeutigen Hinweise darauf, dass die vorbestehende Verschuldung der Unternehmen die Teilnahme am Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm beeinflusste. Weiter scheint es auch keine Anzeichen dafür zu geben, dass bereits vor der Covid-19-Pandemie bestehende sogenannte Zombie-Unternehmen, d.h. Firmen mit relativ geringer Rentabilität und hoher Verschuldung, überproportional am Kreditprogramm teilnahmen. Allerdings konnte in der SNB-Studie aufgezeigt werden, dass weniger liquide Unternehmen eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an dem Programm hatten⁵⁴.

3.3.6 Branchen (Phase 1)

Unterschiede über die Branchen hinweg betreffend Gebrauch von Covid-19-Krediten können u. a. dadurch erklärt werden, dass die Branchen unterschiedlich von den Geschäftsschliessungen, Hygienevorschriften und Nachfrageeinbrüchen betroffen waren⁵⁵. Die Branche «Baugewerbe/Bau» war in den Kantonen Genf und Tessin von zwischenzeitlichen Baustellenschliessungen betroffen, und die Bauaktivität blieb während mehrerer Wochen tief, bis die erforderlichen Schutzkonzepte umgesetzt wurden und die ersten Lockerungsschritte erfolgten⁵⁶. Im 1. und im 2. Quartal 2020 ging die Wertschöpfung im Baugewerbe zurück (-1,3 % respektive -6,5 %). Spitzenreiter der Anzahl Kreditnehmenden war die Branche «Handel, Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeugen». Rund 27 000 Unternehmen dieser Branche haben Covid-19-Kredite beansprucht. Dies entspricht rund 20 Prozent von allen 136 737 Unternehmen mit Covid-19-Kredit. Rund 13 Prozent aller Unternehmen mit Covid-19-Kredit stammen aus der Branche «Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie», dicht gefolgt von der Branche «Baugewerbe/Bau» mit einem Anteil von rund 12 Prozent.

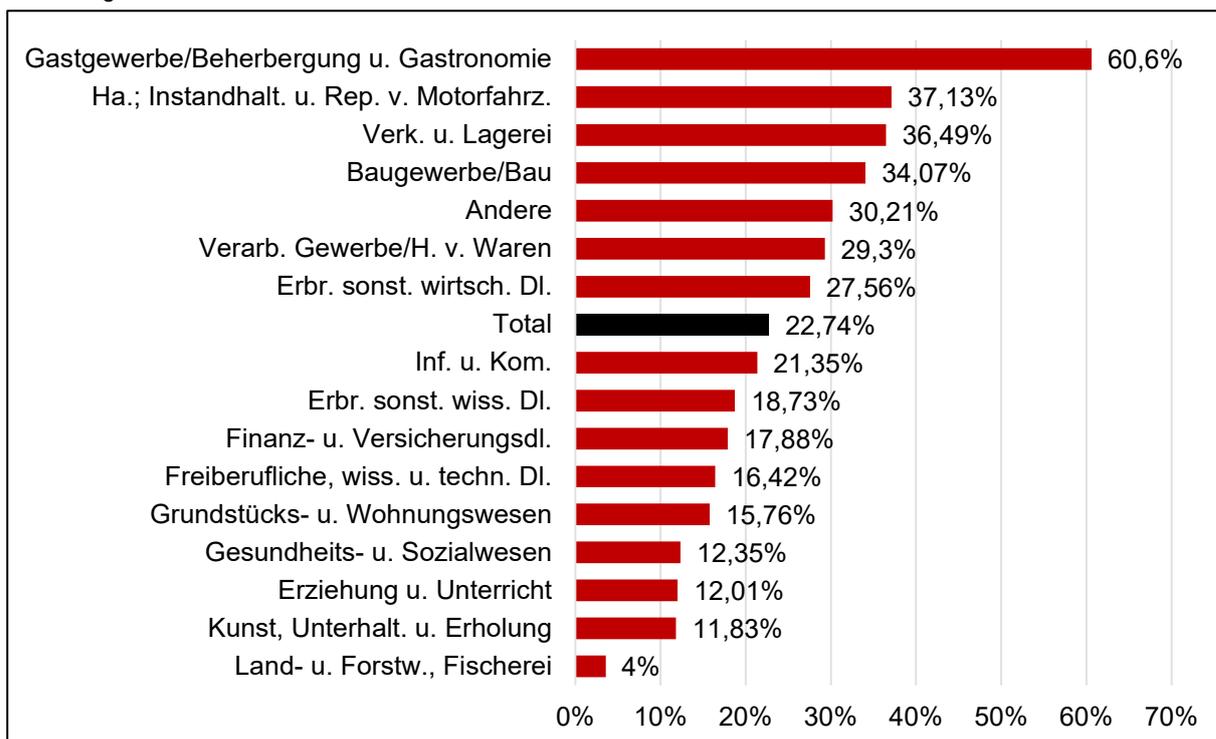
⁵⁴ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

⁵⁵ SECO (2020b)

⁵⁶ SECO (2020c)

Betrachtet man den Anteil Unternehmen mit Covid-19-Krediten innerhalb einer Branche, so fällt auf, dass rund 61 Prozent aller Unternehmen, tätig in der Branche «Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie», einen Covid-19-Kredit beansprucht haben (siehe Abbildung 12). Von allen Unternehmen mit Covid-19-Kredit machen Unternehmen der Branche «Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie» 12,66 Prozent aus. Dieser Prozentsatz liegt deutlich über 4,75 Prozent, welcher dem Anteil Unternehmen der Branche «Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie» an allen Unternehmen schweizweit entspricht. Diese Branche war besonders stark von der Covid-19-Pandemie betroffen. In den restlichen Branchen war die Anzahl Unternehmen pro Branche, die einen Covid-19-Kredit beansprucht haben, verhältnismässig um einiges geringer.

Abbildung 12: Anteil Covid-19-Kreditnehmende innerhalb der Branchen

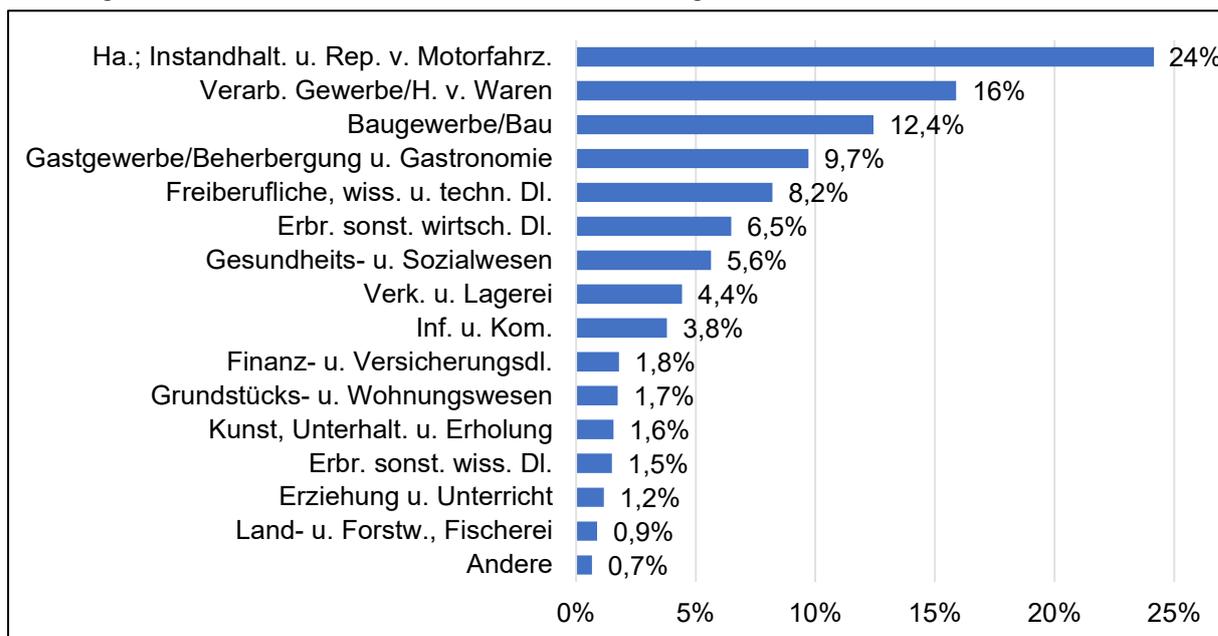


Quelle: BFS (2021c), JANUS, eigene Darstellung

Bemerkung: Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT). Daten der Unternehmen basieren auf den Registern der AHV-Ausgleichskassen.

Betrachtet man den Anteil gewährtes Kreditvolumen nach Branche (siehe Abbildung 13), so stechen etwa die gleichen Branchen hervor wie bei Abbildung 12, welche den Anteil Unternehmen mit Covid-19-Kredit innerhalb einer Branche darstellt. Mit rund 4 Milliarden Franken erhielt die Branche «Handel, Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeugen» das grösste Kreditvolumen des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms, d.h. 24 Prozent des total gewährten Kreditvolumens. Anschliessend folgen die Branchen «Verarbeitendes Gewerbe/Herstellung von Waren» mit einem Anteil von 16 Prozent, «Baugewerbe/Bau» mit einem Anteil von 12,4 Prozent und «Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie» mit einem Anteil von 9,7 Prozent. Während der Covid-19-Pandemie mussten Restaurants und Geschäfte teilweise ganz schliessen oder konnten nur unter strengen Einschränkungen geöffnet haben. Sicherheitsmassnahmen und Hygienekonzepte verursachten auch in der Baubranche Mehrkosten. Ein nicht zu unterschätzender Aspekt sind auch die hohen Preise von Baumaterial wie Stahl, Kunststoff und Holz sowie die Situation der Zulieferfirmen für die Baubranche während der Covid-19-Pandemie. Grundsätzlich verlässliche Zulieferer gerieten in wirtschaftliche Schwierigkeiten und es kam zu unterbrochenen Lieferketten. Dies waren wohl mitunter Gründe, weshalb in diesen Branchen ein besonders hohes Kreditvolumen beansprucht wurde.

Abbildung 13: Anteil des Kreditvolumens der Branchen am total gewährten Kreditvolumen



Quelle: BFS (2021c), JANUS, eigene Darstellung

Bemerkung: Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT). Daten der Unternehmen basieren auf den Registern der AHV-Ausgleichskassen.

Die Covid-19-Pandemie hat die ganze Wirtschaft betroffen. Jedoch mussten einige Unternehmen aufgrund von behördlichen Massnahmen schliessen, während andere grundsätzlich weiterarbeiten konnten. Laut der KOF-Studie zu den Covid-19-Krediten für Kleinunternehmen in der Schweiz ist der Anteil der Unternehmen, die einen Covid-19-Kredit erhalten haben, in den Branchen am grössten, die besonders von den gesundheitspolizeilichen Massnahmen im Frühjahr 2020 betroffen waren⁵⁷. Das BFS untersuchte ebenfalls, welche Branchen von den Covid-19-Verordnungen 2 und 3⁵⁸ direkt tangiert wurden und systematisch schliessen mussten⁵⁹. Relevant für diesen Bericht ist die Verordnung 2, welche während dem Gesuchseinreichszeitraum in Kraft war und die Schliessungen dieser Periode anordnete. Basierend auf Art. 6 Abs. 2 der Covid-19-Verordnung 2 mit Stand 4. April 2020 beschränkte sich das BFS bei seiner Schätzung der direkt betroffenen Branchen auf folgende vier Branchengruppen: Einkaufsläden und Märkte⁶⁰; Restaurationsbetriebe, Barbetriebe, Diskotheken und Nachtclubs⁶¹; Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe und Campingplätze⁶² sowie Betriebe mit personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt⁶³. Gemäss Schätzung des BFS waren insgesamt 124 999 der 687 022 gezählten Unternehmen (rund 18,2 %) von Schliessungen infolge Art. 6 der Covid-19-Verordnung 2 – welche vom 13. März bis zum 22. Juni 2020 in Kraft war – betroffen.

⁵⁷ Brühlhart/Lalive/Lehmann/Siegenthaler (2020)

⁵⁸ SR 818.101.24

⁵⁹ BFS (2021a)

⁶⁰ NOGA Codes: 451102, 451902, 4532, 4741, 4743, 475, 476 (ohne 476201), 4771, 4772, 477502, 477602, 4777, 4719, 477803, 477804, 477805, 477806, 4779,4781, 4782, 4789

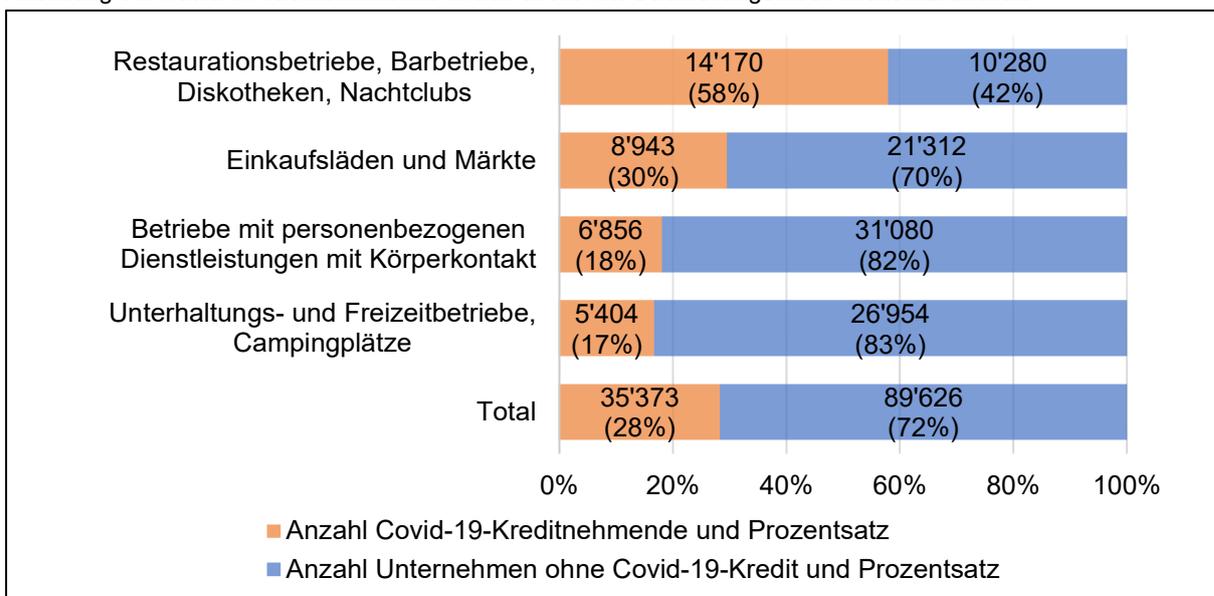
⁶¹ NOGA Codes: 56 (ohne 561002, 562900)

⁶² NOGA Codes: 5914, 9001, 9002, 9004, 91, 92, 493903, 553, 7721, 7722, 7729, 7734, 7911, 7912, 7990, 821902, 8230, 855100, 93

⁶³ NOGA Codes: 960201, 960202, 9604, 9609

Abbildung 14 stellt die Anzahl Covid-19-Kreditnehmenden als Anteil der Anzahl Unternehmen in der jeweiligen Branchengruppe dar. Insgesamt profitierten 35 373 Unternehmen (28 %) von den 124 999 von der Covid-19-Verordnung 2 direkt betroffenen Unternehmen von einem Covid-19-Kredit. Diese 35 373 Unternehmen machen rund 26 Prozent aller 136 737 Unternehmen mit einem Covid-19-Kredit in der Schweiz aus. In dem Wirtschaftszweig «Restaurationsbetriebe, Barbetriebe, Diskotheken und Nachtclubs» beanspruchten mehr als die Hälfte, 58 Prozent, aller Unternehmen (14 170 Unternehmen) einen Covid-19-Kredit, während in den anderen drei Branchengruppen jeweils zwischen 17 bis 30 Prozent der Unternehmen einen Covid-19-Kredit beanspruchten. Diese 14 170 Unternehmen machen rund 10 Prozent aller Unternehmen mit einem Covid-19-Kredit in der Schweiz aus.

Abbildung 14: Covid-19-Kreditnehmende in den direkt von Schliessungen betroffenen Branchen



Quelle: BFS (2021a), JANUS, eigene Darstellung

Unter den Covid-19-Kreditnehmenden in den direkt von Schliessungen betroffenen Branchen gibt es vor allem viele Restaurants, Barbetrieben, Diskotheken, Nachtclubs sowie Einkaufsläden und Märkte. Insgesamt profitierten bei den direkt von Schliessungen betroffenen Branchen rund 28 Prozent der Unternehmen von einem Kredit (siehe Abbildung 14). Dies liegt über dem Durchschnitt von 23 Prozent über alle Branchen hinweg. Direkt von Schliessungen betroffene Branchen haben somit im Durchschnitt mehr am Covid-19-Solidarbürgerschaftsprogramm teilgenommen als andere Branchen.

Detaillierte Angaben zu den Unternehmen mit erhaltenem Covid-19-Kredit nach Branche finden sich in Tabelle 18 im Anhang 9.3.

3.3.7 Kantone (Phase 1)

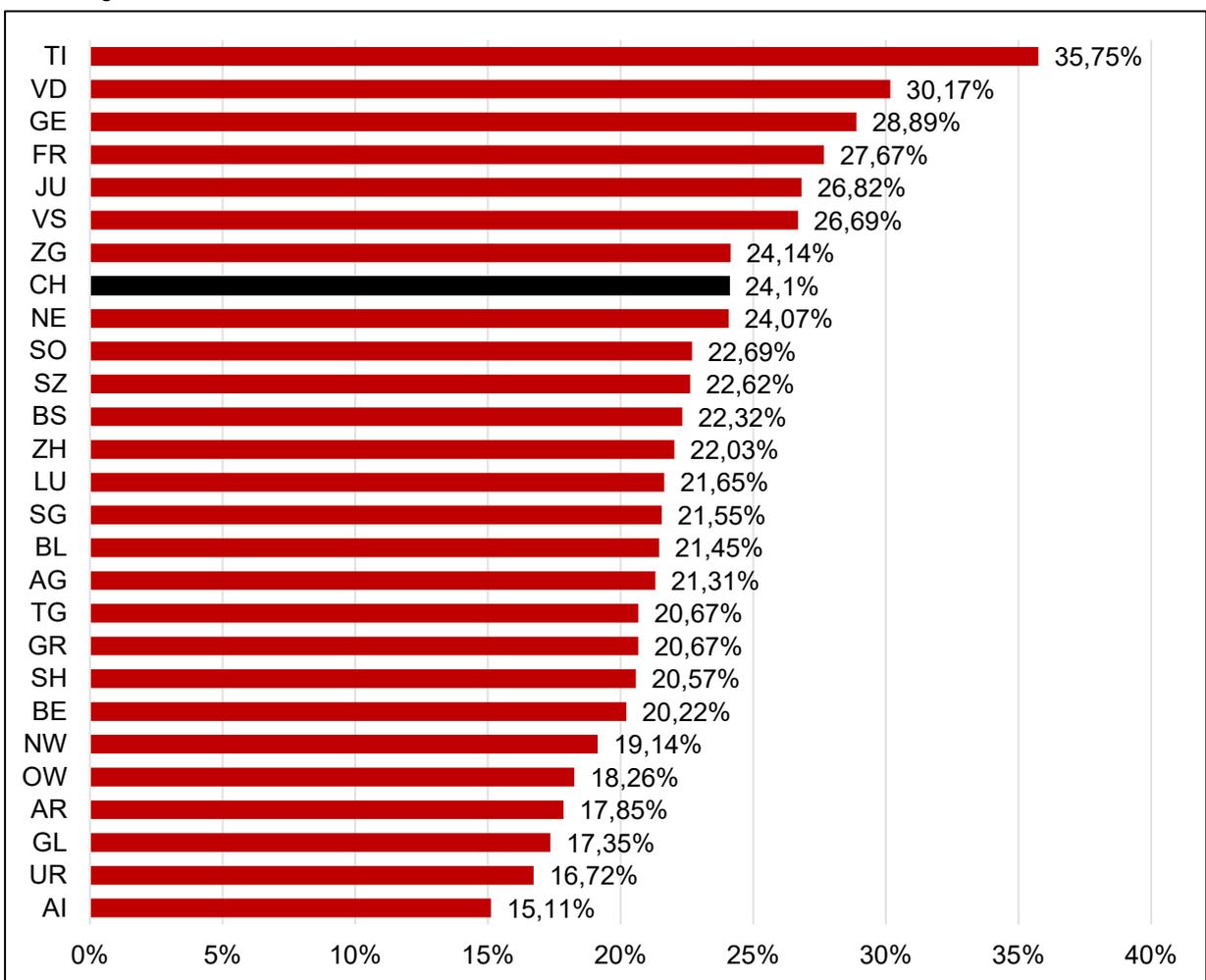
Aufgrund interkantonaler Unterschiede bezüglich der Wirtschaftsstruktur, des Ausmasses der Covid-19-Pandemie und den aufgrund deren zusätzlich verordneten kantonalen gesundheitspolizeilichen Massnahmen, kam es zu Unterschieden bei den auf kantonaler Ebene gewährten Covid-19-Krediten. Mit Abstand am meisten Kredite wurden von Unternehmen im Kanton Zürich mit rund 23 000 Unternehmen beansprucht. Dies entspricht rund 17 Prozent aller 136 737 Unternehmen mit Covid-19-Kredit. Im Kanton Appenzell-Innerrhoden haben mit 188 Unternehmen mit Covid-19-Kredit absolut betrachtet am wenigsten Unternehmen von allen Schweizer Kantonen Covid-19-Kredite beansprucht.

Anzumerken ist, dass die Anzahl der KMU im jeweiligen Kanton eine wichtige Rolle bei der Interpretation dieser Zahlen spielt. Aus diesem Grund wird nachfolgend die Anzahl gewährter Covid-19-Kredite ins Verhältnis zu den im Kanton angesiedelten Unternehmen gesetzt. Mehr als jedes dritte Unternehmen im Kanton Tessin (35,75 %) hat ein Covid-19-Kredit beansprucht (siehe Abbildung 15). Mit 35,75 Prozent liegt der Kanton Tessin im kantonalen Vergleich an der Spitze. Obschon im Kanton Zürich anzahlmässig am meisten Covid-19-Kredite beansprucht wurden, so haben insgesamt bloss 22,03 Prozent aller Unternehmen dieses Kantons einen Covid-19-Kredit beansprucht. Laut SNB-Studie über die Beteiligung von Schweizer Unternehmen am Covid-19-Solidarbürgerschaftsprogramm waren die Exposition

des Unternehmens gegenüber Covid-19-Massnahmen und die Intensität des Virus in der jeweiligen Region wichtige Determinanten für die Teilnahme am Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm⁶⁴. In der ersten Welle der Covid-19-Pandemie waren die Westschweiz und das Tessin aufgrund ihrer geografischen Lage hinsichtlich der absoluten Infektionszahlen und der Infektionszahlen relativ zur kantonalen Bevölkerung stärker betroffen als die Deutschschweiz⁶⁵. In der Region Bergamo, nahe des Kantons Tessin, kam es zum ersten und folgenschweren Ausbruch der Pandemie in Europa. Somit bestand geografisch eine gewisse Korrelation zwischen der Betroffenheit von der sanitären Krise zu Beginn der Covid-19-Pandemie und der Nachfrage nach Covid-19-Krediten.

Im Kanton Tessin haben die Covid-19-Massnahmen vermutlich auch einen Einfluss auf die grosse Beanspruchung der Covid-19-Kredite gehabt. Die Regierung des Kantons Tessin hat bereits am 11. März 2020 den Notstand ausgerufen und viele Tessiner Freizeiteinrichtungen mussten temporär schliessen⁶⁶. Wesentlich für die kantonal unterschiedlich hohe Nachfrage nach Covid-19-Krediten dürften vermutlich auch kulturelle Unterschiede in den einzelnen Kantonen betreffend Haltung gegenüber staatlicher Unterstützung gewesen sein.

Abbildung 15: Anteil Covid-19-Kreditnehmende innerhalb der Kantone



Quelle: BFS (2022d), BFS (2022f), JANUS, eigene Darstellung

Bemerkung: Statistik der Unternehmensdemografie (UDEMO). Daten der Unternehmen basieren auf den Registern der AHV-Ausgleichskassen. Einheiten des primären Sektors, öffentliche Verwaltungen sowie private Organisationen ohne Erwerbszweck werden nicht berücksichtigt.

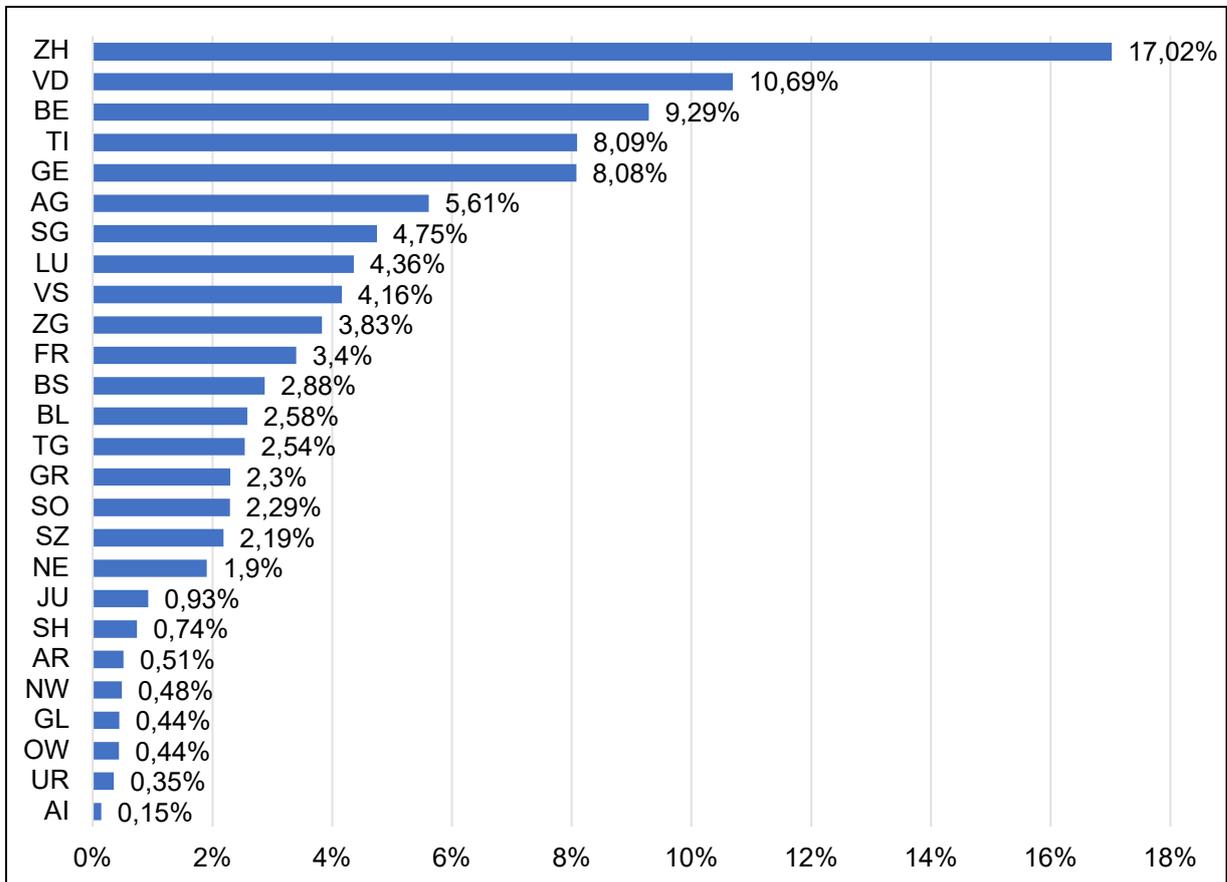
⁶⁴ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

⁶⁵ Gemäss den öffentlich verfügbaren Daten des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) über die kumulativen Covid-19-Fälle (BAG 2023).

⁶⁶ Swissinfo (2020)

Betreffend Anteil Kreditvolumen am total gewährten Kreditvolumen nach Kanton ist der Kanton Zürich mit einem Anteil von 17,02 Prozent, d.h. mit rund 2,9 Milliarden Franken, Spitzenreiter. Ihm folgt der Kanton Waadt mit einem Anteil von 10,69 Prozent und der Kanton Bern mit einem Anteil von 9,29 Prozent. Es ist nicht überraschend, dass die flächen- und einwohnermässig grössten Kantone mehr Covid-19-Anträge gestellt und somit ein grösseres Kreditvolumen erhalten haben, da in diesen Kantonen auch mehr Unternehmen ansässig sind.

Abbildung 16: Anteil des Kreditvolumens der Kantone am total gewährten Kreditvolumen



Quelle: BFS (2022d), JANUS, eigene Darstellung

Bemerkung: Statistik der Unternehmensdemografie (UDEMO). Daten der Unternehmen basieren auf den Registern der AHV-Ausgleichskassen. Einheiten des primären Sektors, öffentliche Verwaltungen sowie private Organisationen ohne Erwerbszweck werden nicht berücksichtigt.

Detaillierte Angaben zu den Unternehmen mit erhaltenem Covid-19-Kredit nach Kanton finden sich in Tabelle 19 im Anhang 9.3.

3.4 Laufende und zurückbezahlte Covid-19-Kredite sowie Bürgschaftshonorierungen (Phase 2)

Im nachfolgenden Kapitel wird über den Stand der Covid-19-Kredite per Mitte Juni 2023 berichtet. Gemäss der Übersicht in Tabelle 3 wurden per Mitte Juni 2023 39 741 Kredite im Umfang von rund 7,4 Milliarden Franken vollständig zurückbezahlt. Somit sind nach rund 3 Jahren bereits knapp 44 Prozent des Kreditvolumens zurückbezahlt. Das Gesetz sieht eine Rückzahlung innerhalb von 8 Jahren – bei erheblicher Härte innert 10 Jahre – vor. Bei 11 439 Krediten nahm die Bank die Bürgschaft in Anspruch. Das ursprünglich gewährte Kreditvolumen dieser Kredite beträgt rund 876,6 Millionen Franken (5 % des total gewährten Kreditvolumens). Bei diesen Krediten haben die Kreditnehmenden aber 66 Millionen Franken an die kreditgebende Bank zurückbezahlt oder nicht beansprucht. Effektiv besteht für die Bürgschaftsorganisationen somit per Mitte Juni 2023 eine total ausstehende Forderung von 810,7 Millionen zur Forderungsbewirtschaftung. Die laufenden Kredite berechnen sich aus den gewährten Krediten abzüglich der honorierten und vollständig zurückbezahlten Kredite. Per Mitte Juni 2023 sind somit noch 86 690 Kredite mit einem Volumen von rund 8,6 Milliarden Franken ausstehend.

Tabelle 3: Übersicht über die Covid-19-Kredite (Stand: Mitte Juni 2023)

	Art des Kredites	Anzahl Kredite	Anteil Kredite	Gewährtes Kreditvolumen in CHF	Anteil Kreditvolumen
Gewährte Covid-19-Kredite	Covid-19-Kredite bis 500 000 CHF	136 737	99 %	13 916 789 551	82 %
	Covid-19-Kredite Plus	1 133	1 %	3 001 189 029	18 %
	Total	137 870	100 %	16 917 978 580	100 %
Vollständig zurückbezahlte Covid-19-Kredite (Mitte Juni, 2023)	Covid-19-Kredite bis 500 000 CHF	39 199	28,5 %	5 770 950 811	34 %
	Covid-19-Kredite Plus	542	0,5 %	1 644 169 948	10 %
	Total	39 741	29 %	7 415 120 759	44%
Covid-19-Kredite mit Honorierungen (Mitte Juni 2023)	Covid-19-Kredite bis 500 000 CHF	11 420	8,29 %	830 849 092	4,8 %
	Covid-19-Kredite Plus	19	0,01 %	45 733 763	0,2 %
	Total	11 439	8,3 %	876 582 855	5 %
Total laufende Covid-19-Kredite (Mitte Juni 2023)		86 690	62,7 %	8 626 274 966	51 %
Amortisationen (per 31. März 2023)		87 633	63,6 %	1 798 759 247	10,6 %

Quelle: covid19.easygov.swiss (2023a, Juni)

Bemerkung: Die Zahlen zu den Covid-19-Krediten-Plus und des jeweiligen Totals basieren auf dem gesamten gewährten Kreditbetrag und nicht nur dem Anteil von 85 %, welcher durch den Bund verbürgt wird.

3.4.1 Teilweise zurückbezahlte Covid-19-Kredite

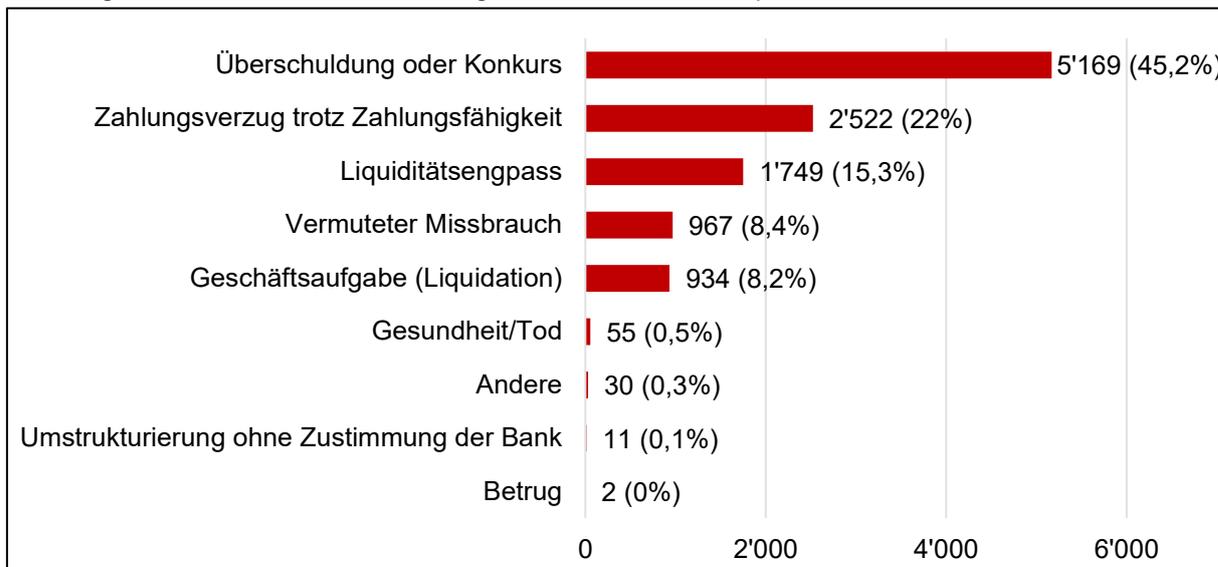
Halbjährlich – per Ende März und September – erfolgt durch die Banken gemäss Art. 11 des Covid-19-SBüG die Meldung über den Stand der verbürgten Kredite sowie der Amortisations- und Zinsrückstände an die Bürgschaftsorganisationen. Per 31. März 2023 waren noch 90 433 Covid-19-Kredite ausstehend. Bei 87 633 der per Ende März 2023 laufenden Covid-19-Kredite wurden Amortisationen von total rund 1,8 Milliarden Franken geleistet (siehe Tabelle 3). An den per Ende März 2023 laufenden Krediten entsprach dies anzahlmässig 96,9 Prozent und volumenmässig rund 20 Prozent. Die konkrete Ausgestaltung des Amortisationsplans wird zwischen den Unternehmen und Banken vereinbart.

3.4.2 Gründe für die Bürgschaftshonorierungen und deren Entwicklung

Gründe für Bürgschaftshonorierungen

Die Bank kann mit unterschiedlichen Begründungen die Bürgschaft in Anspruch nehmen, nach der Bürgschaftshonorierung durch die Bürgschaftsorganisation geht die ausstehende Forderung von Gesetzes wegen auf die zuständige Bürgschaftsorganisation über. Bei der Inanspruchnahme muss die Bank der Bürgschaftsorganisation den Grund der Inanspruchnahme angeben. Nachfolgend wird auf die Gründe eingegangen, die die Banken jeweils angeben. Die Ziehung der Bürgschaft durch die Bank kann folgende zwei Ursachen haben: Regulatorische Gründe oder ein Zahlungsverzug von mindestens 90 Tagen seitens des Unternehmens. Von den 11 439 Honorierungen (siehe Abbildung 17) entstand ein Grossteil der Honorierungen aufgrund von Überschuldung oder Konkurs (45,1 %), Zahlungsverzug trotz Zahlungsfähigkeit (22 %) oder einem Liquiditätsengpass (15,3 %).

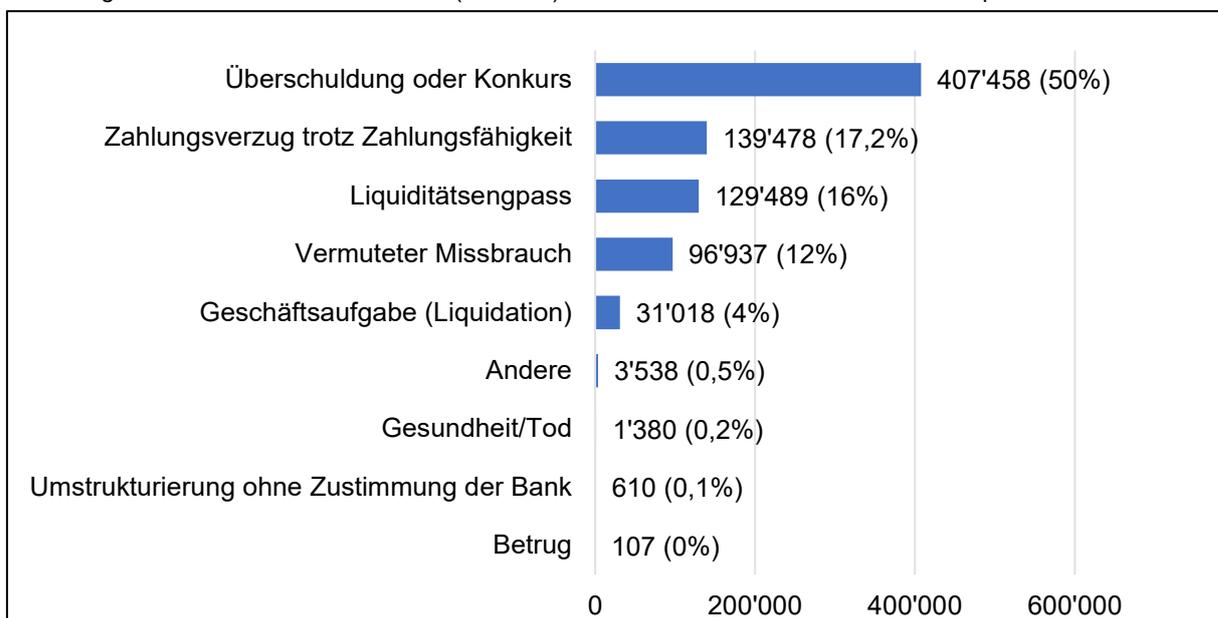
Abbildung 17: Anzahl und Anteil Honorierungen nach Grund der Inanspruchnahme



Quelle: JANUS (Mitte Juni 2023), eigene Darstellung

Die Anzahl der honorierten Covid-19-Kredite verhält sich jeweils in groben Zügen proportional zum honorierten Kreditvolumen, dargestellt in Abbildung 18. Die Hälfte des honorierten Kreditvolumens, nämlich rund 407 Millionen Franken, war per Mitte Juni 2023 auf eine Überschuldung oder einen Konkurs der Kreditnehmenden zurückzuführen. Rund 17 Prozent des honorierten Kreditvolumens entstand per Mitte Juni 2023 aufgrund eines Zahlungsverzugs trotz Zahlungsfähigkeit der Kreditnehmenden. Liquiditätsengpässe lösten Honorierungen in der Höhe von 16 Prozent des honorierten Kreditvolumens aus.

Abbildung 18: Honoriertes Kreditvolumen (in TCHF) und deren Anteil nach Grund der Inanspruchnahme



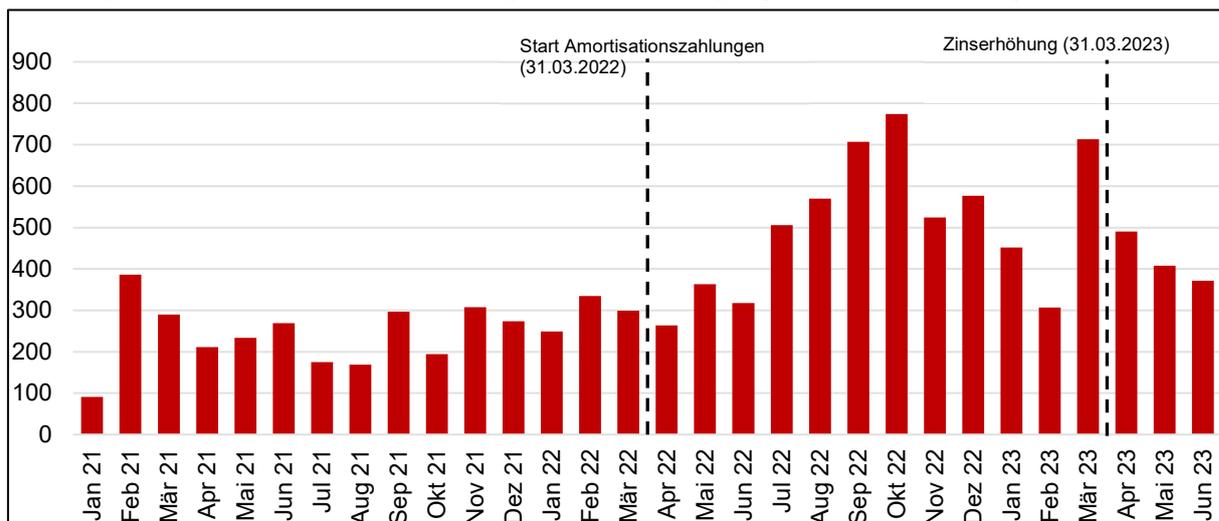
Quelle: JANUS (Mitte Juni 2023), eigene Darstellung

Das honorierte Kreditvolumen, wie u.a. die rund 407 Millionen Franken an Honorierungen aufgrund Überschuldung oder Konkurs, sind für den Bund Stand Mitte Juni 2023 noch nicht als definitiver Verlust zu betrachten. Im Rahmen der Forderungsbewirtschaftung wird versucht, diese honorierten Beträge wieder einzubringen, so dass dies den effektiven Verlust für den Bund mindert. Detailliertere Angaben zu den Verlusten folgen in Kapitel 3.5.

Entwicklung der Bürgschaftshonorierungen

Die Bürgschaftshonorierungen stiegen per Mitte 2022 stark an, was sich mitunter damit erklären lässt, dass die SBVg den Banken empfohlen hat, für die Covid-19-Kredite bis 500 000 Franken per 31. März 2022 Amortisationszahlungen einzuführen (siehe Abbildung 19 und Abbildung 20)⁶⁷. Zusätzlich empfahl die SBVg den Banken den Kreditnehmenden den Aufschub um 6 bis 12 Monate zu ermöglichen, falls diese den Amortisationszahlungen noch nicht nachkommen können⁶⁸. Die relativ zu den Vormonaten hohe Anzahl an Bürgschaftshonorierungen in den Monaten September 2022, Oktober 2022 und März 2023 könnten somit auf Kreditnehmende zurückzuführen sein, die trotz Aufschub der Amortisationszahlungen ihren Zahlungspflichten nicht nachkommen konnten.

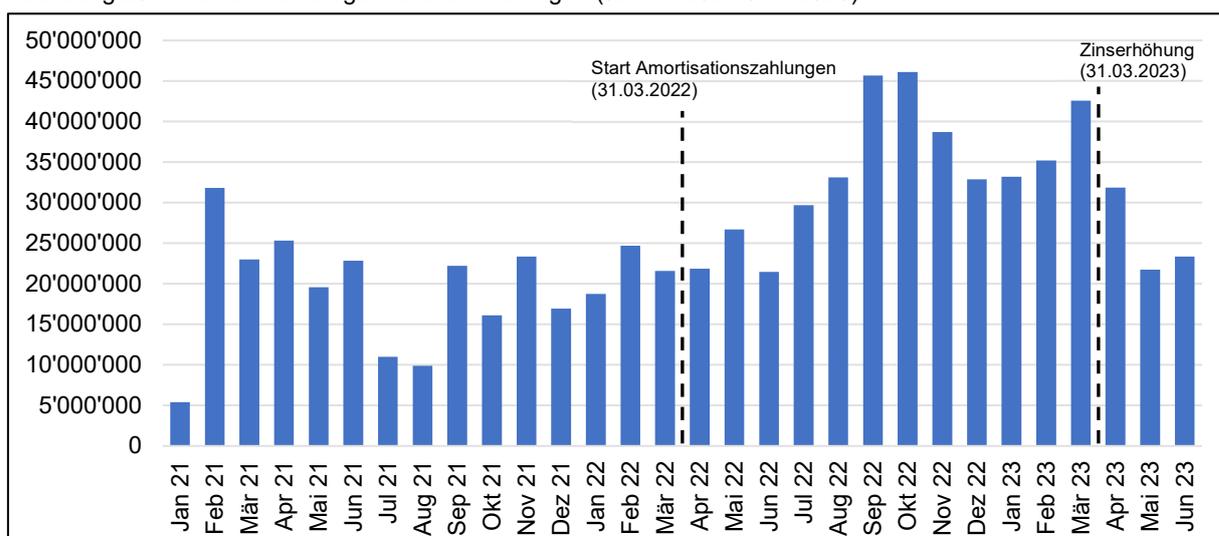
Abbildung 19: Anzahl Covid-19-Kredite mit Bürgschaftshonorierungen (Januar 2021-Juni 2023)



Quelle: JANUS, eigene Darstellung

Per 31. März 2023 wurden die Zinsen für die Covid-19-Kredite erhöht (siehe Kapitel 3.6). Die Anzahl und das Volumen der Bürgschaftshonorierungen sind drei Monate nach der Einführung der Zinsen nicht auffällig hoch, so dass schlussgefolgert werden kann, dass zumindest kurzfristig, die Zinsen für die Kreditnehmenden tragbar sind.

Abbildung 20: Volumen der Bürgschaftshonorierungen (Januar 2021-Juni 2023)



Quelle: JANUS, eigene Darstellung

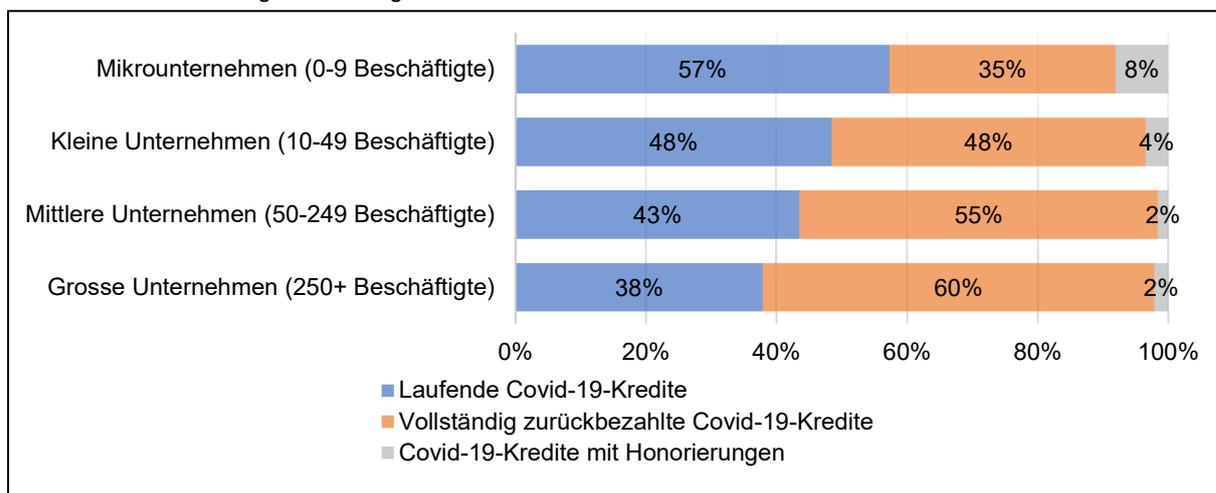
⁶⁷ SBVg (2022)

⁶⁸ SBVg (2022)

3.4.3 Unternehmensgrössen (Phase 2 und 3)

Bis Mitte Juni 2023 wurden 35 Prozent des an Mikrounternehmen und 60 Prozent des an Grossunternehmen gewährten Kreditvolumens vollständig zurückbezahlt (siehe Abbildung 21). Der Anteil des vollständig zurückbezahlten Kreditvolumens der restlichen Unternehmensgruppen befindet sich zwischen diesen Extremwerten. Der Grossteil der Kreditnehmenden fällt in die Kategorie der Mikrounternehmen, an welche ein Kreditvolumen in der Höhe von beinahe der Hälfte des total gewährten Kreditvolumens (7,7 Milliarden Franken) vergeben wurde (siehe Tabelle 16 im Anhang 9.3, welche über die gewährten Covid-19-Kredite nach Unternehmensgrösse informiert). Die Grossunternehmen beanspruchten 1,2 Milliarden Franken. Aus der Abbildung 21 ist ersichtlich, je grösser das Unternehmen, desto grösser ist der Anteil des vollständig zurückbezahlten Kreditvolumens und desto kleiner ist der Anteil der Honorierungen. Es wurden zwischen 8 Prozent des an die Mikrounternehmen und 2 Prozent des an die Grossunternehmen gewährten Kreditvolumens honoriert. Somit sind per Mitte Juni 2023 noch zwischen 57 Prozent des an die Mikrounternehmen und 38 Prozent des an die Grossunternehmen gewährten Volumens ausstehend. Der Anteil des noch laufenden Kreditvolumens bewegt sich bei den restlichen Unternehmensgrössenkategorien zwischen diesen beiden Extremwerten. Der Anteil des laufende Kreditvolumens verhält sich Stand Mitte Juni 2023 umgekehrt proportional zur Unternehmensgrösse.

Abbildung 21: Anteil laufendes, vollständig zurückbezahltes und honoriertes Kreditvolumen innerhalb der Unternehmensgrössenkategorien



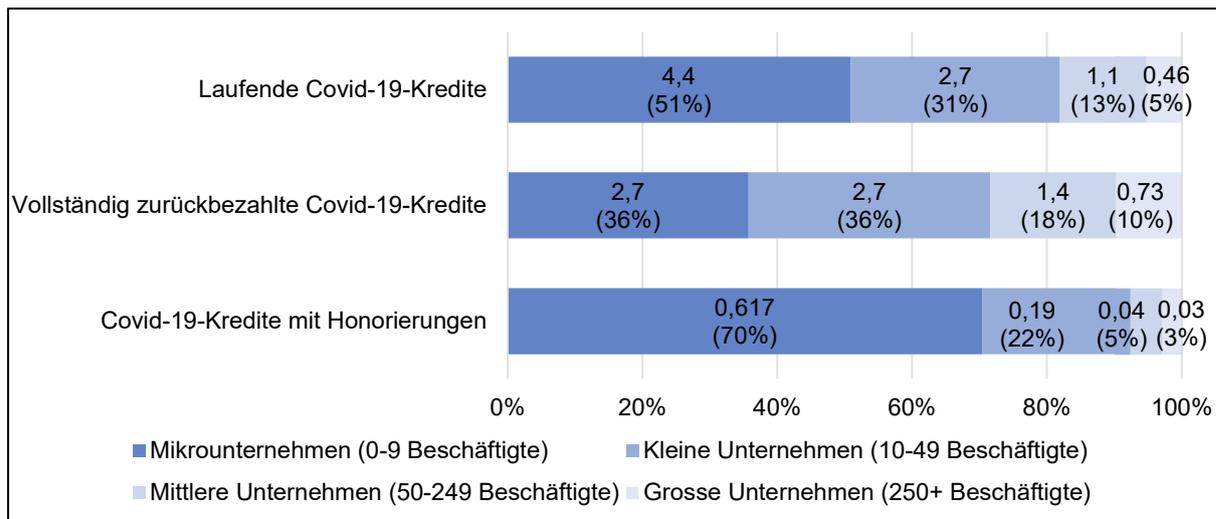
Quelle: JANUS (Mitte Juni 2023), eigene Darstellung

Bemerkung: 100 % entspricht dem an die entsprechende Unternehmensgrössengruppe gewährten Kreditvolumen.

Abbildung 22 ermöglicht es die Erkenntnisse aus Abbildung 21 ins Verhältnis zum gesamten laufenden, honorierten und vollständig zurückbezahlten Kreditvolumen zu setzen. Die Grossunternehmen haben bis Mitte Juni 2023 bereits rund 60 Prozent des an sie gewährten Kreditvolumens zurückbezahlt (siehe Abbildung 21). Dieser Anteil macht jedoch lediglich 10 Prozent des totalen vollständig zurückbezahlten Kreditvolumens aus (siehe Abbildung 22). Das vollständig zurückbezahlte Kreditvolumen setzt sich hauptsächlich aus je rund 36 Prozent (je ca. 2,7 Milliarden Franken) der durch die Mikro- und kleinen Unternehmen zurückerstatteten Beträge zusammen. Dieser Betrag entspricht jeweils rund 35 Prozent des an die Mikrounternehmen und rund 48 Prozent des an die kleinen Unternehmen gewährten Kreditvolumens (siehe Abbildung 21).

Rund 70 Prozent des honorierten Kreditvolumens besteht aus Honorierungen von Krediten, die an Mikrounternehmen gewährt wurden (617 Millionen Franken), während rund 22 Prozent der Honorierungen (192 Millionen Franken) auf Kredite, die an kleine Unternehmen vergeben wurden, zurückzuführen sind. Der Anteil der Grossunternehmen am laufenden Kreditvolumen beläuft sich auf rund 5 Prozent. Rund 51 Prozent (4,4 Milliarden Franken) des per Mitte Juni 2023 laufenden Kreditvolumens ist auf die Mikrounternehmen zurückzuführen, während das Volumen der kleinen Unternehmen rund 31 Prozent (2,7 Milliarden Franken) des laufenden Kreditvolumens beträgt. Somit ist anzunehmen, dass die Entwicklung des Standes des laufenden Kreditvolumens bzw. der Rückzahlungen in hohem Masse durch die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung der Mikro- und kleinen Unternehmen bestimmt wird.

Abbildung 22: Anteil der Unternehmensgrössenkategorien am laufenden, vollständig zurückbezahlten und honorierten Kreditvolumen (in Mia. CHF)



Quelle: JANUS (Mitte Juni 2023), eigene Darstellung

Bemerkung: 100 % entspricht dem total laufenden, honorierten oder vollständig zurückbezahlten Kreditvolumen.

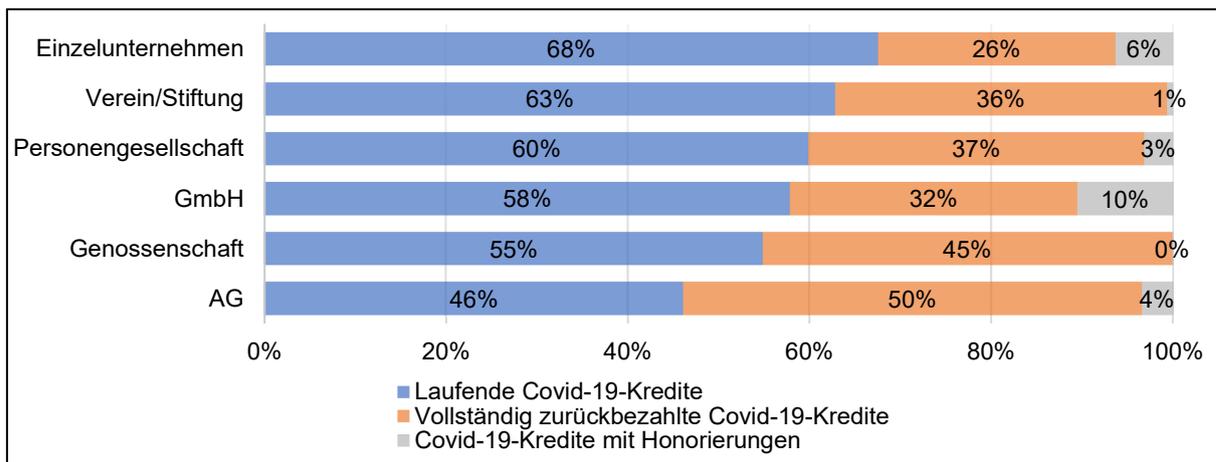
Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die grösseren Unternehmen die Kredite grundsätzlich schneller zurückbezahlen können und weniger des an sie gewährten Kreditvolumens honoriert werden muss als bei den kleineren Unternehmen (siehe Abbildung 21). Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass Grossunternehmen weniger stark von der Covid-19-Pandemie getroffen wurden und sich schneller erholen konnten als die kleinen Unternehmen, welche einen grösseren Umsatzrückgang erfahren haben⁶⁹, grundsätzlich eine kleinere Liquiditätsbasis aufweisen und nicht von Grössenvorteilen profitieren können.

3.4.4 Rechtsformen (Phase 2 und 3)

Die Aktiengesellschaften (AG) haben bis Mitte Juni 2023 die Hälfte des an sie gewährten Kreditvolumens vollständig zurückbezahlt (siehe Abbildung 23). Die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) bezahlten bis anhin 32 Prozent und die Einzelunternehmen 26 Prozent des an sie gewährten Kreditvolumens zurück. Stand Mitte Juni 2023 wurden 10 Prozent des an die GmbH gewährten Kreditvolumens honoriert, während es bei den Einzelunternehmen 6 Prozent, bei den AG 4 Prozent und bei den Personengesellschaften 3 Prozent sind. Somit sind Stand Mitte Juni 2023 noch zwischen 68 Prozent (Einzelunternehmen) und 46 Prozent (AG) des an die entsprechende Rechtsformgruppe gewährten Kreditvolumens ausstehend.

⁶⁹ Abberger/Mühlebach (2022)

Abbildung 23: Anteil laufendes, vollständig zurückbezahltes und honoriertes Kreditvolumen innerhalb der Rechtsformen

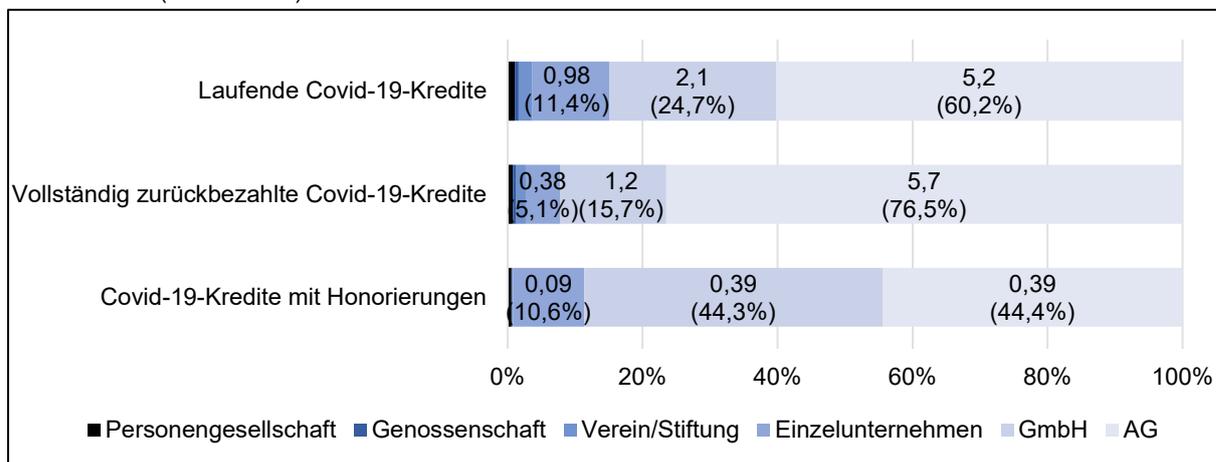


Quelle: JANUS (Mitte Juni 2023), eigene Darstellung

Bemerkung: Personengesellschaft beinhaltet die Kommanditgesellschaft, einfache Gesellschaft und Kollektivgesellschaft. 100 % entspricht dem an die entsprechende Rechtsform gewährten Kreditvolumen.

Betrachtet man das gesamte honorierte Kreditvolumen über alle Rechtsformen hinweg, wird ersichtlich, dass es bei den AG und den GmbH zu Honorierungen in der Höhe von je rund 44 Prozent des total honorierten Kreditvolumens kam (siehe Abbildung 24). Bei den GmbH macht dieser Betrag 10 Prozent und bei den AG, welche ein leicht höheres Kreditvolumen beanspruchten, lediglich 4 Prozent des an die jeweilige Rechtsform gewährten Kreditvolumens aus (siehe Abbildung 23). Somit besteht das laufende Kreditvolumen per Mitte Juni 2023 hauptsächlich aus an die AG (60,2 %), an die GmbH (24,7 %) und an die Einzelunternehmen (11,4 %) gewährten Kredite. Die restlichen Rechtsformen – Verein/Stiftung, Genossenschaften und Personengesellschaften – stellen eine Minderheit (3,7 %) in Sache laufendem Kreditvolumen dar.

Abbildung 24: Anteil der Rechtsformen am laufenden, vollständig zurückbezahlten und honorierten Kreditvolumen (in Mia. CHF)



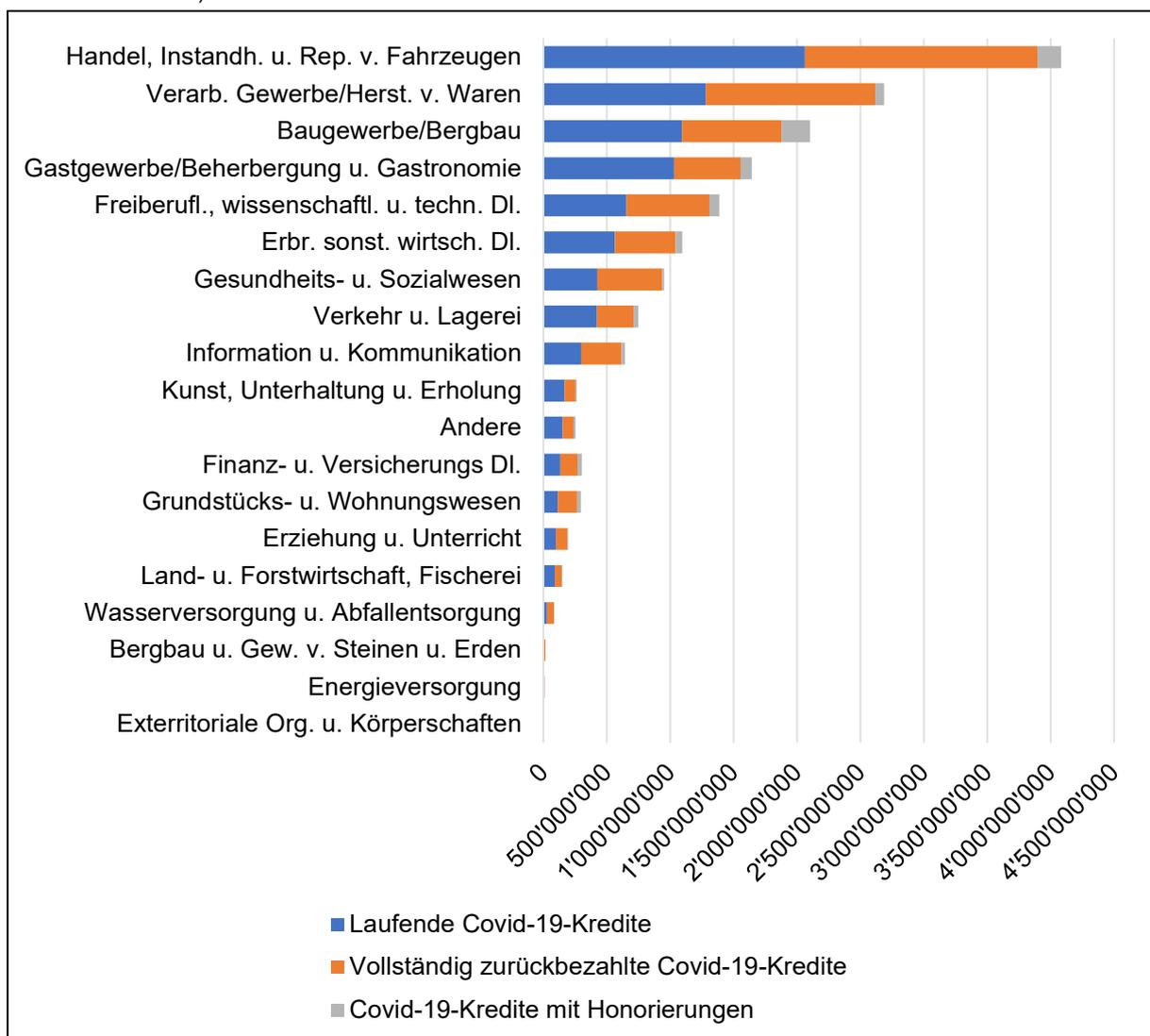
Quelle: JANUS (Mitte Juni 2023), eigene Darstellung

Bemerkung: Personengesellschaft beinhaltet die Kommanditgesellschaft, einfache Gesellschaft und Kollektivgesellschaft. 100 % entspricht dem total laufenden, honorierten oder vollständig zurückbezahlten Kreditvolumen.

3.4.5 Branchen (Phase 2 und 3)

Stand Mitte Juni 2023 laufen mit rund 2 Milliarden Franken am meisten Covid-19-Kredite in der Branche «Handel, Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeugen» (siehe Abbildung 25). Auch wurden in dieser Branche mit rund 1,8 Milliarden Franken am meisten Kredite zurückbezahlt. Am meisten Honorierungen fanden hingegen in der Branche «Baugewerbe / Bau» für einen Betrag von 223 Millionen Franken statt.

Abbildung 25: Laufendes, vollständig zurückbezahltes und honoriertes Kreditvolumen innerhalb der Branchen (in CHF)

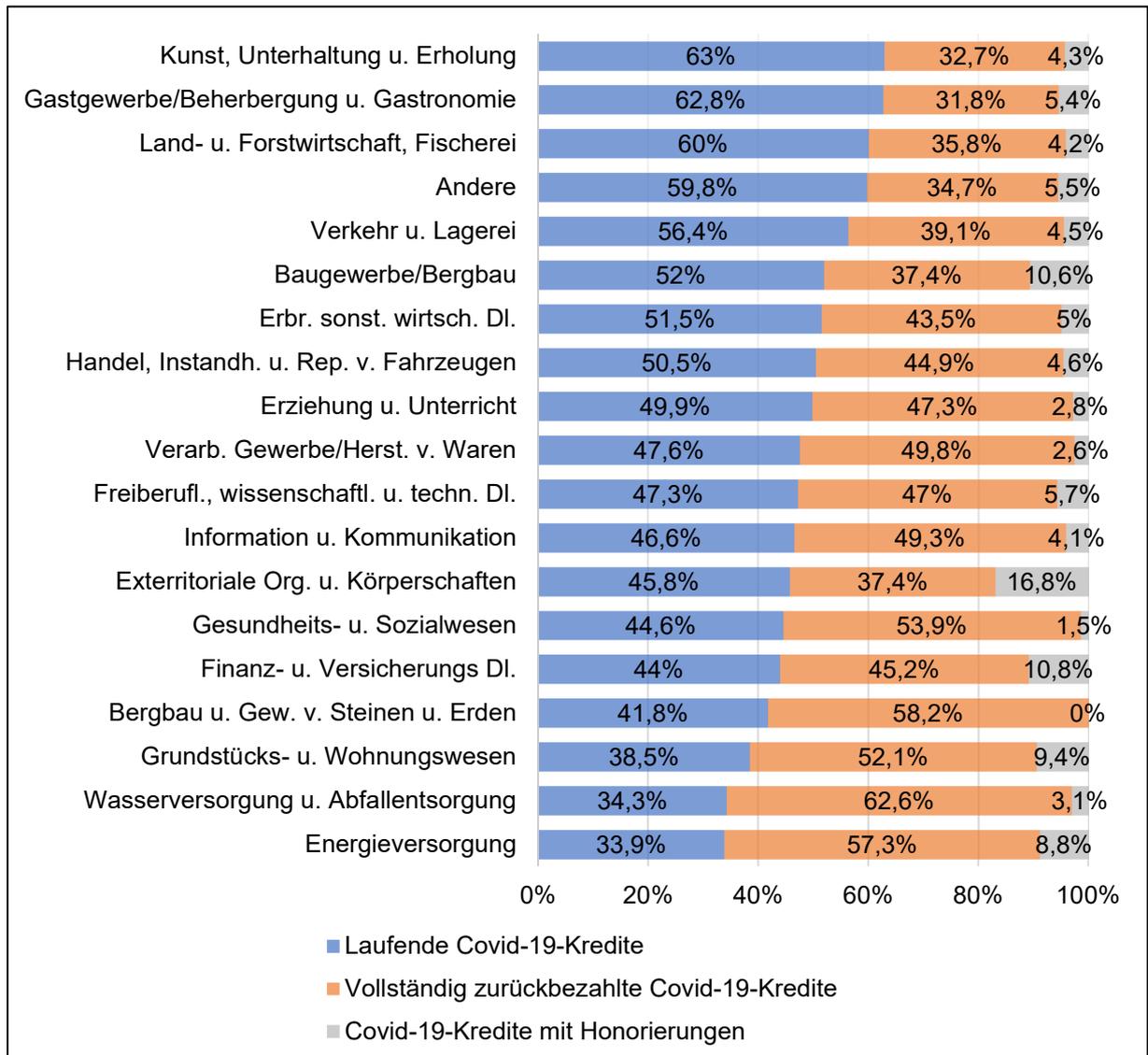


Quelle: JANUS (Mitte Juni 2023), eigene Darstellung angelehnt an EFK (2022b)

Innerhalb des NOGA-Abschnittes «Baugewerbe/ Bau» wurden rund 11 Prozent des Gesamtbetrages an gewährten Krediten honoriert (siehe Abbildung 26). Dies entspricht ungefähr einem Viertel des gesamten honorierten Betrages. Die Branche «Handel, Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeugen» macht rund 21 Prozent, d.h. rund 186 Millionen Franken, des gesamten honorierten Betrages aus. Die Branche «Gastgewerbe / Beherbergung und Gastronomie» ist die drittgrösste Branche bezüglich dem honoriertem Kreditvolumen mit 10 Prozent und 89 Millionen Franken. Auffällig sind auch die vergleichsweise hohen Quoten an Honorierungen von 8 bis 10 Prozent in den Branchen «Energieversorgung» und «Finanz- und Versicherungsdienstleistungen». In Bezug auf die absoluten Beträge fallen diese Honorierungen jedoch verhältnismässig tief aus.

Einige Branchen, die am meisten zu den Honorierungen beitragen, weisen gleichzeitig die höchste Anzahl an zurückbezahlten Covid-19-Krediten auf. Rund ein Viertel der Gesamtsumme an zurückbezahlten Krediten stammt aus dem NOGA-Abschnitt «Handel, Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeugen», bei dem NOGA-Abschnitt «Baugewerbe/Bau» sind es rund 11 Prozent. Rund 18 Prozent der gesamten, zurückbezahlten Kreditsumme stammt von der Branche «Verarbeitendes Gewerbe / Herstellung von Waren». Der Anteil an honorierten Covid-19-Krediten ist in dieser Branche mit rund 3 Prozent allerdings auffällig niedrig. Die Branchen «Gastgewerbe» und «Kunst, Unterhaltung und Erholung» bilden mit rund 32 und 33 Prozent das Schlusslicht, wenn es um die Quote an vollständig zurückbezahlten Beträgen geht. Über alle Branchen hinweg liegt die durchschnittliche Honorierungsquote bei 5,18 Prozent.

Abbildung 26: Anteil laufendes, vollständig zurückbezahltes und honoriertes Kreditvolumen innerhalb der Branchen



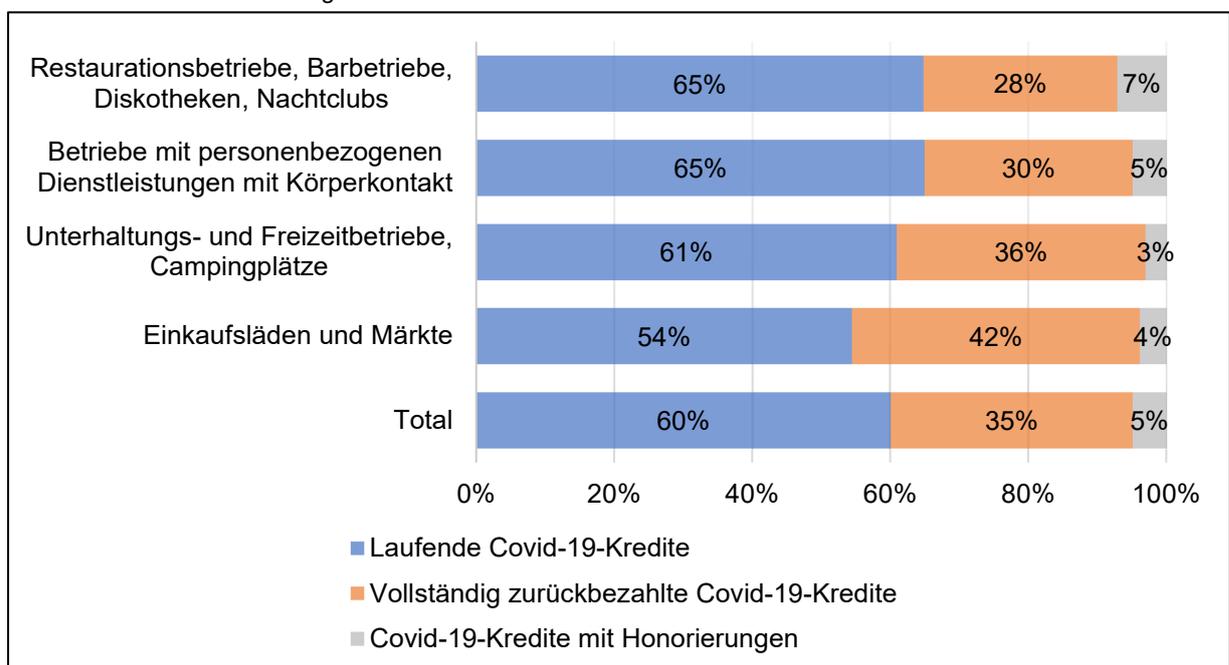
Quelle: JANUS (2023), eigene Darstellung angelehnt an EFK (2022b)

Abbildung 27 bildet den Anteil des vollständig zurückbezahlten, laufenden und honorierten Kreditvolumens am gewährten Kreditvolumen der gemäss BFS direkt von Schliessungen betroffenen Branchen ab⁷⁰. Stand Mitte Juni 2023 waren über alle Branchen hinweg noch circa 51 Prozent des totalen Covid-19-Kreditvolumens ausstehend. Dieser Anteil liegt bei den direkt von Schliessungen betroffene Branchen zwischen 54 Prozent («Einkaufsläden und Märkte») und 65 Prozent («Betriebe mit personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt»).

⁷⁰ BFS (2021a)

Die Unternehmen der Branche «Restaurationsbetriebe, Barbetriebe, Diskotheken und Nachtclubs» haben 28 Prozent des an sie gewährten Kreditvolumens zurückbezahlt. Da in diesen Branchen mehr als die Hälfte der Unternehmen einen Covid-19-Kredit beanspruchten (siehe Kapitel 3.3.6, Abbildung 12), ist davon auszugehen, dass diese besonders auf die zusätzliche Liquidität angewiesen waren. Es ist zu vermuten, dass sich diese Unterschiede bezüglich Liquiditätsbedarf in der Rückzahlungsdauer widerspiegelt. Bei den restlichen drei Branchengruppen wurde zwischen 30 Prozent (Betriebe mit personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt) und 42 Prozent (Einkaufsläden und Märkte) des an die Branche gewährten Kreditvolumens vollständig zurückbezahlt. Abgesehen von den Einkaufsläden und Märkten liegt der Anteil der vollständigen Rückzahlungen der direkt von Schliessungen betroffenen Branchen deutlich unter dem Durchschnitt über alle Branchen hinweg (44 %). Rund 7 Prozent des an die Restaurationsbetriebe, Barbetriebe, Diskotheken und Nachtclubs gewährten Kreditvolumens wurden bis Mitte Juni 2023 honoriert, während es bei den Einkaufsläden und Märkten rund 4 Prozent sind. Die Honorierungsquote der vier Branchen (5 %) entspricht ungefähr der Honorierungsquote über alle Branchen hinweg (5,18 %).

Abbildung 27: Anteil laufendes, vollständig zurückbezahltes und honoriertes Kreditvolumen innerhalb der direkt von Schliessungen betroffene Branchen

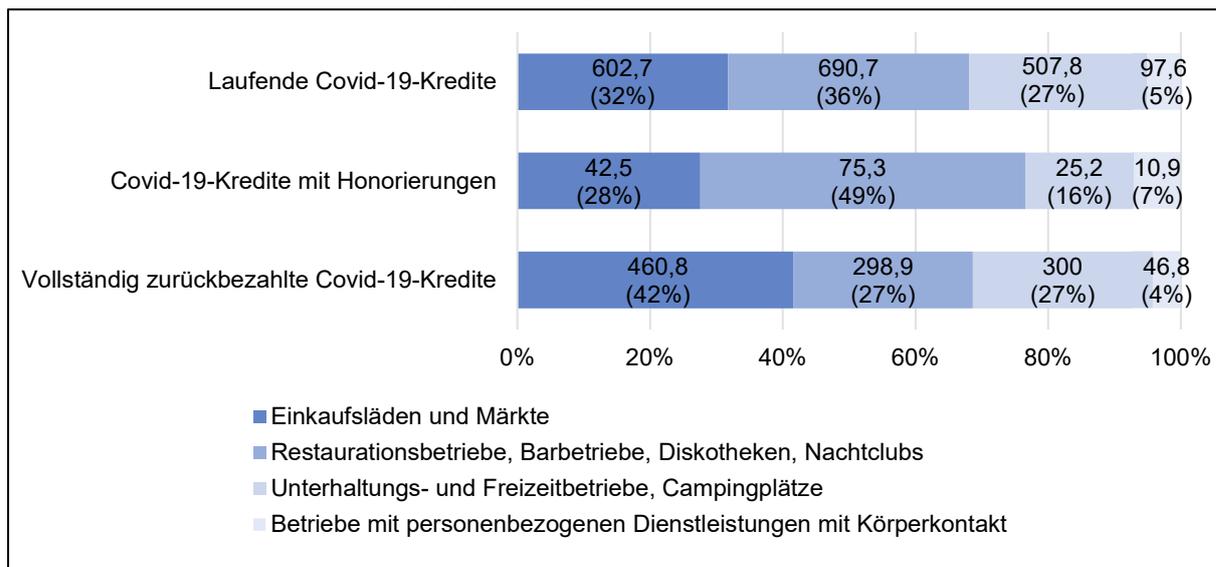


Quelle: BFS (2021a), JANUS (Mitte Juni 2023), eigene Darstellung.

Bemerkung: 100 % entspricht dem an die entsprechende Branche gewährten Kreditvolumen.

Die Einkaufsläden und Märkte machen mit rund 460,8 Millionen Franken (42 %) einen Grossteil des durch diese vier Branchen vollständig zurückbezahlten Gesamtvolumens aus (siehe Abbildung 28). Das vollständig zurückbezahlte Kreditvolumen der Branchen «Restaurationsbetriebe, Barbetriebe, Diskotheken und Nachtclubs» und «Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe und Campingplätze» beträgt je rund 300 Millionen Franken (je 27 %). Das total honorierte Covid-19-Kreditvolumen besteht zu 49 Prozent (75,3 Millionen Franken) aus Honorierungen durch Restaurationsbetriebe, Barbetriebe, Diskotheken und Nachtclubs. Dies entspricht 7 Prozent des an diese Branche gewährten Kreditvolumen (siehe Abbildung 27). Das honorierte Covid-19-Kreditvolumen der Einkaufsläden und Märkte beträgt lediglich 4 Prozent. Dennoch tragen diese mit einem Anteil von 28 Prozent im Umfang von 42,5 Millionen Franken ebenfalls zum honorierten Gesamtvolumen bei. Betriebe mit personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt machen rund 5 Prozent des laufenden Kreditvolumens aus. Die restlichen 95 Prozent setzen sich ungefähr je zu einem Drittel aus den restlichen drei betrachteten Branchen zusammen.

Abbildung 28: Anteil der von Schliessungen betroffene Branchen am laufenden, vollständig zurückbezahlten und honorierten Kreditvolumen (in Mio. CHF)



Quelle: BFS (2021a), JANUS (Mitte Juni 2023), eigene Darstellung.

Bemerkung: 100 % entspricht dem total laufenden, honorierten oder vollständig zurückbezahlten Kreditvolumen der vier Branchen.

3.4.6 Kantone (Phase 2 und 3)

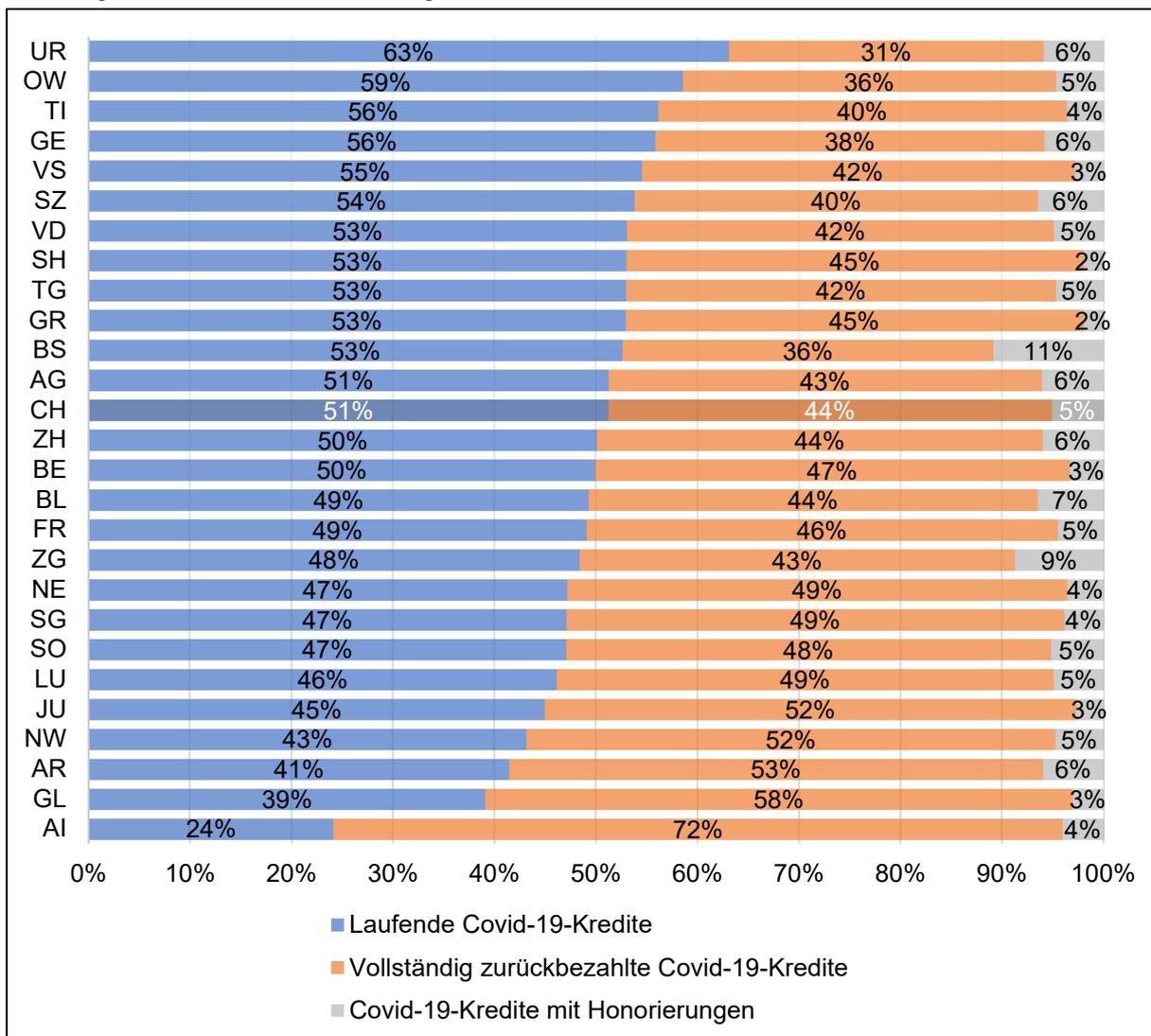
Aufgrund von interkantonalen Unterschieden – u. a. in der Höhe des gewährten Kreditvolumens oder der kantonalen Branchenstruktur (siehe Kapitel 3.3.7) – kommt es auch zu Unterschieden hinsichtlich des Stands der Rückzahlung der Covid-19-Kredite. Abbildung 29 gibt eine Übersicht über das in dem jeweiligen Kanton vollständig zurückbezahlte, honorierte und laufende Kreditvolumen als Anteil des im Kanton gewährten Kreditvolumens. Der Anteil des Volumens der vollständig zurückbezahlten Kredite am gewährten Kreditvolumen bewegt sich in den Kantonen per Mitte Juni 2023 zwischen rund 31 Prozent (Kanton Uri) und rund 72 Prozent (Kanton Appenzell Innerhoden).

Der Anteil des honorierten Kreditvolumens⁷¹ am im Kanton gewährten Kreditvolumen bewegt sich in den Kantonen zwischen rund 2 Prozent (Kanton Schaffhausen und Graubünden) und rund 11 Prozent (Kanton Basel-Stadt). Der Anteil des laufenden am im jeweiligen Kanton gewährten Kreditvolumen variiert zwischen 24 Prozent (Kanton Appenzell-Innerhoden) und 63 Prozent (Kanton Uri). Die fünf Kantone mit am meisten Covid-19-Krediten und dem höchsten gewährten Kreditvolumen sind die Kantone Zürich, Waadt, Bern, Tessin und Genf. Der Anteil des laufenden Kreditvolumens beläuft sich in diesen Kantonen auf zwischen 50 Prozent und 56 Prozent des im jeweiligen Kanton gewährten Kreditvolumens. Insgesamt beträgt das laufende Kreditvolumen in diesen Kantonen rund 4,7 Milliarden Franken⁷², oder approximativ die Hälfte des total laufenden Kreditvolumens. Die Anzahl der Covid-19-Kredite in diesen Kantonen beträgt total circa 54 Prozent aller gewährter Covid-19-Kredite.

⁷¹ In den nachfolgenden Abschnitten wird bei den Honorierungen jeweils der gewährte Betrag betrachtet und nicht der tatsächlich honorierte Betrag, welcher aufgrund von Rückzahlungen vor den Honorierungen (siehe Abschnitt zu den teilweise zurückbezahlten Covid-19-Krediten) jeweils tiefer liegen kann. Somit kann der Anteil der laufenden, zurückbezahlten und honorierten Kredite als Anteil am gewährten Kreditvolumen veranschaulicht werden.

⁷² Berechnung basiert auf Angaben aus der Tabelle 19 zum gewährten Kreditvolumen nach Kanton und Abbildung 29: $4,7 = 0,5 \times 2,88 + 0,53 \times 1,8 + 0,56 \times 1,369 + 0,5 \times 1,572 + 0,56 \times 1,367$

Abbildung 29: Anteil laufendes, vollständig zurückbezahltes und honoriertes Kreditvolumen innerhalb der Kantone



Quelle: JANUS (Mitte Juni 2023), eigene Darstellung

Bemerkung: 100 % entspricht dem innerhalb des Kantons gewährten Kreditvolumen.

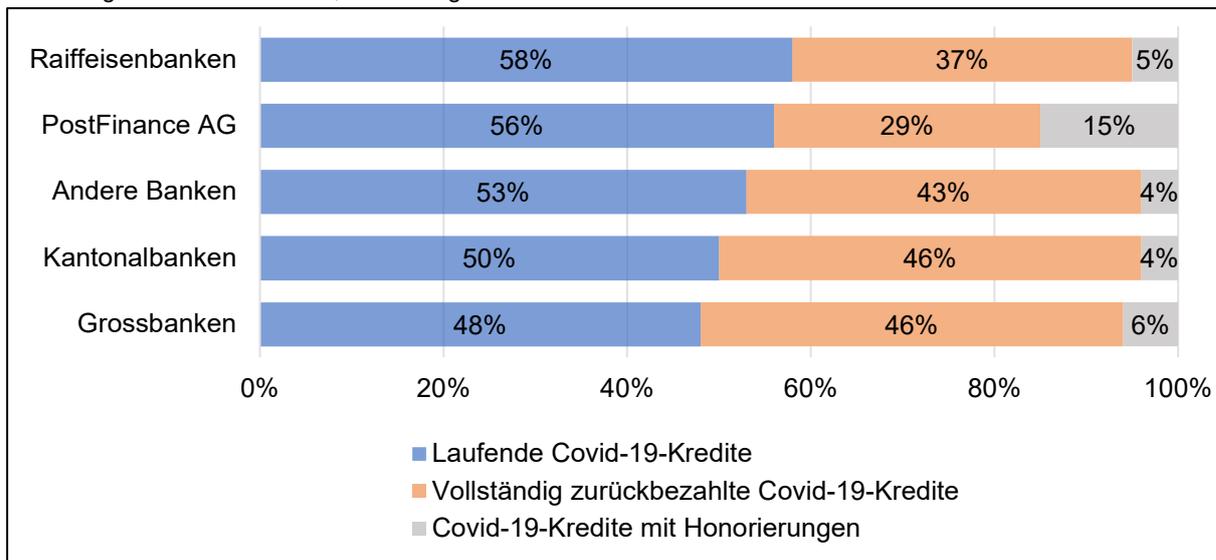
3.4.7 Banken (Phase 2 und 3)

Nach ungefähr drei Jahren ab dem Ende des Gesuchseinreichszeitraums sind noch je rund 50 Prozent des von den Gross- und Kantonalbanken gewährten Kreditvolumens, beziehungsweise 58 Prozent des von den Raiffeisenbanken gewährten Volumens, ausstehend. Bei den Gross- und Kantonalbanken wurden je 46 Prozent des von ihnen gewährten Kreditvolumens per Mitte Juni 2023 zurückbezahlt, während sich dieser Anteil bei den Raiffeisenbanken auf 37 Prozent beläuft. Rund 92,9 Prozent der Covid-19-Kreditnehmenden der PostFinance AG sind Mikrounternehmen. Mikrounternehmen scheinen einen besonderen Bedarf an Liquidität in Form von Krediten gehabt zu haben, da sie überdurchschnittlich viel Covid-19-Kredite nachgefragt haben – 84 Prozent aller Covid-19-Kreditnehmenden sind Mikrounternehmen (siehe Tabelle 16 im Anhang 9.3), welche die Unternehmen mit erhaltenem Covid-19-Kredit nach Grösse des Unternehmens zeigt)⁷³. Da der Anteil der kreditnehmenden Mikrounternehmen bei der PostFinance AG überdurchschnittlich hoch ist und sich die Grösse des Unternehmens umgekehrt proportional zum honorierten Volumen verhält (siehe Kapitel 3.4.3), musste bei der PostFinance AG mit rund 15 Prozent ein grösserer Anteil des Kreditvolumens honoriert werden als bei den anderen Banken. Die Kantonalbanken und Banken der Kategorie «andere Banken» honorierten 4 Prozent, die Raiffeisenban-

⁷³ Die Covid-19-Kreditnehmenden der PostFinance AG setzen sich wie folgt zusammen: 16 394 Mikrounternehmen (92,94 %), 1061 Kleinunternehmen (6,02 %), 155 mittlere Unternehmen (0,88 %), 29 Grossunternehmen (0,16 %). Zum Vergleich: Bei den Grossbanken beläuft sich der Anteil der Mikrounternehmen auf rund 79,7 Prozent (Anzahl: 32 010) und bei den Kantonalbanken auf rund 80,6 Prozent (Anzahl: 32 193).

ken 5 Prozent und die Grossbanken 6 Prozent ihres gewährten Kreditvolumens. Der Stand des laufenden, vollständig zurückbezahlten und honorierten Kreditvolumens nach Banken ist in Abbildung 30 ersichtlich.

Abbildung 30: Anteil laufendes, vollständig zurückbezahltes und honoriertes Kreditvolumen innerhalb der Banken

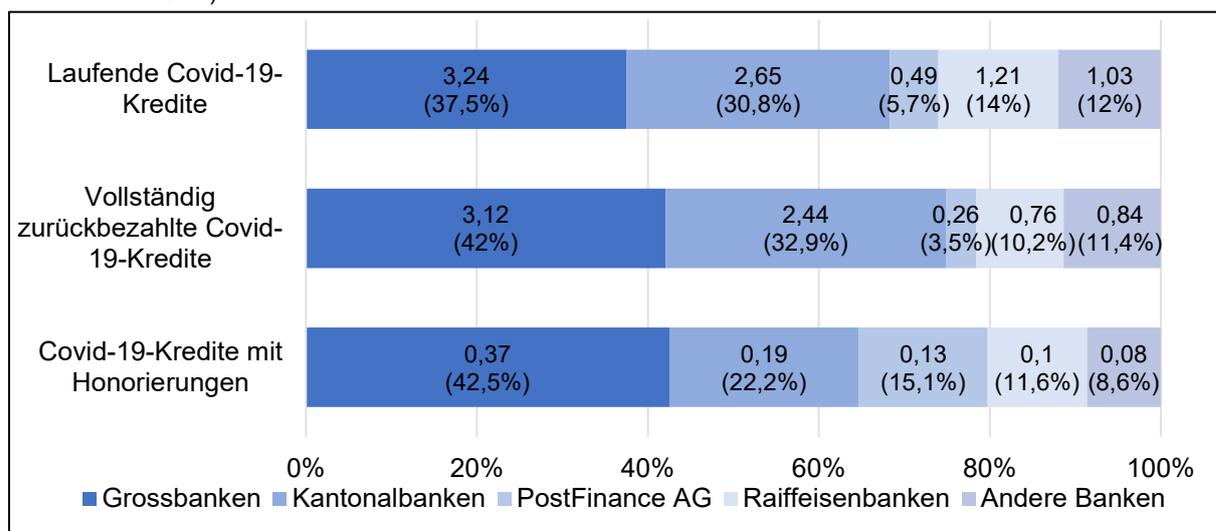


Quelle: JANUS (Mitte Juni 2023), eigene Darstellung

Bemerkung: Grossbanken umfassen die Credit Suisse und UBS. 100 % entspricht dem von der entsprechenden Bank gewährten Kreditvolumen.

Gemessen am gesamten honorierten Kreditvolumen tragen die Gross- und Kantonalbanken mit insgesamt rund 65 Prozent am meisten zu den Honorierungen bei, wobei die PostFinance AG rund 15 Prozent und die Raiffeisenbanken knapp 12 Prozent des total honorierten Kreditvolumens ausmachen (siehe Abbildung 31). Rund 76 Prozent aller Covid-19-Kredite und rund 83 Prozent des total gewährten Kreditvolumens wurden über die Grossbanken, die Kantonalbanken und die Raiffeisenbanken vergeben (siehe Tabelle 15 in Anhang 9.3, welche über die gewährten Covid-19-Kredite nach Banken informiert). Im Schnitt gewährten die Gross- und Kantonalbanken die höchsten Beträge pro Kreditnehmenden. Dieser Unterschied lässt sich vermutlich durch Unterschiede in den Kundenstämmen der Banken erklären.

Abbildung 31: Anteil der Banken am laufenden, vollständig zurückbezahlten und honorierten Kreditvolumen (in Mia. CHF)



Quelle: JANUS (Mitte Juni 2023), eigene Darstellung

Bemerkung: Grossbanken umfassen die Credit Suisse und UBS. 100 % entspricht dem total laufenden, honorierten oder vollständig zurückbezahlten Kreditvolumen.

3.5 Forderungsbewirtschaftung und Verluste (Phase 3)

Nach der Bürgschaftshonorierung gehen die ausstehenden Forderungen aus dem jeweiligen Covid-19-Kredit von der kreditgebenden Bank auf die Bürgschaftsorganisation zur Forderungsbewirtschaftung über. Der honorierte Betrag entspricht in der Regel noch nicht dem effektiven Verlust, da bei der Forderungsbewirtschaftung die Bürgschaftsorganisationen alle notwendigen Vorkehrungen treffen, um die ausstehenden Forderungen wiedereinzubringen (Wiedereingänge). Die Forderungsbewirtschaftung wird eingestellt falls entweder der gesamte ausstehende Betrag wiedereingebracht werden konnte oder keine weiteren Wiedereingänge möglich sind (uneinbringliche Forderungsbeträge). Bei den uneinbringlichen Forderungsbeträgen wird unterschieden zwischen den Bürgschaften, bei welchen ein Teil des honorierten Betrags wiedereingebracht werden konnte (Teilverlust), und denjenigen, bei welchen keine Wiedereingänge generiert werden konnten (Totalverlust). Gründe für die Entstehung von uneinbringlichen Forderungsbeträgen nach der Honorierung von Covid-19-Solidarbürgschaften sind: Der Kreditnehmende ist eine erloschene, eine in Konkurs gegangene Kapitalgesellschaft oder der Kreditnehmende ist zwischenzeitlich verstorben. In den Fällen von Konkurs und Todesfall können uneinbringliche Forderungen mangels Aktiven, oder weil ein an die Bürgschaftsorganisation ausgestellter Verlustschein nicht weiter bewirtschaftet werden kann, entstehen. Die nachstehende Tabelle 4 informiert über die Forderungsbewirtschaftung der honorierten Covid-19-Solidarbürgschaften.

Tabelle 4: Eingestellte und laufende Forderungsbewirtschaftung

		Anzahl	Gewährter Betrag in CHF	Honorierter Betrag in CHF	Wiedereingänge in CHF	Uneinbringliche Forderungsbeträge in CHF
Forderungsbewirtschaftung eingestellt	mit Wiedereingängen (100 % zurückgezahlt) ²	187	11 947 181	8 972 403	8 980 079	0
	mit Wiedereingängen (Teilverlust)	318	24 347 670	22 579 982	2 565 540	20 014 443
	ohne Wiedereingänge (Totalverlust)	866	47 272 691	41 784 215	0	41 784 215
	Total Fälle mit eingestellter Forderungsbewirtschaftung	1371	83 567 542	73 336 600	11 545 619	61 798 658
Forderungsbewirtschaftung laufend		10 068	793 015 313	736 547 510	17 324 348	0
Gesamt		11 439	876 582 855	809 884 110	28 869 967	61 798 658

Quelle: covid19.easygov.swiss (2023a, Juni)

Bemerkung: Die uneinbringlichen Forderungsbeträge berechnen sich aus dem honorierten Bürgschaftsvolumen abzüglich der Wiedereingänge. Bei Missbrauchsfällen gemäss der Covid-19-SBüV und dem Covid-19-SBüG können die Wiedereingänge aufgrund von Verzugs- und Schadenszinsen grösser als der honorierte Betrag ausfallen.

Per Mitte Juni 2023 wurde gemäss Tabelle 4 die Forderungsbewirtschaftung in 1371 Fällen eingestellt. Diese erhielten gemeinsam ein gewährtes Kreditvolumen von rund 83,57 Millionen Franken. Davon wurden rund 73,34 Millionen Franken honoriert. Bei diesen Krediten wurden somit bis zur Bürgschaftshonorierung Amortisationen von total 10,23 Millionen Franken geleistet. Durch die Forderungsbewirtschaftung der Bürgschaftsorganisationen konnte bei 187 Krediten der honorierte Betrag von total 8,97 Millionen Franken vollständig wieder eingebracht werden, während bei 318 Krediten nur ein Teil des honorierten Betrages von 22,58 Millionen Franken – nämlich rund 2,57 Millionen Franken – wieder eingebracht werden konnte, bevor die Forderungsbewirtschaftung eingestellt werden musste. 866 gewährte Kredite resultierten bisher in einem Totalverlust von rund 41,78 Millionen Franken, da die Forderungsbewirtschaftung der Bürgschaftsorganisation ohne jegliche Wiedereingänge eingestellt werden musste. Somit wurden in den 1371 Fällen insgesamt rund 11,55 Millionen Franken wiedereingebracht.

Zusätzlich zu den 1371 eingestellten Fälle sind bis Mitte Juni 2023 10 068 Kredite honoriert worden, bei denen die Forderungsbewirtschaftung und somit auch die Generierung von Wiedereingängen noch ausstehend ist. Insgesamt konnten bis Mitte Juni 2023 rund 28,9 Millionen Franken der rund 809,9 Millionen Franken an honorierten Beträgen wiedereingebracht werden. Durch die 1371 Fälle, bei welchen die Forderungsbewirtschaftung eingestellt wurde, ohne dass der komplette honorierte Betrag wiedereingebracht werden konnte, sind für den Bund bis Mitte Juni 2023 effektive Verluste von rund 61,8 Millionen Franken entstanden. Dies entspricht rund 0,37 Prozent des total gewährten Kreditvolumens.

3.6 Anpassung Zinssätze

Der Zins für die Covid-19-Kredite betrug bis Ende März 2023 0 Prozent, für die Covid-19-Kredite Plus 0,5 Prozent. Die beiden Zinssätze werden gemäss Art. 4 Abs. 2 Covid-19-SBÜG jährlich per 31. März auf Antrag des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) durch den Bundesrat überprüft und gegebenenfalls den Marktentwicklungen angepasst. In den Jahren 2021 und 2022 erfolgten jeweils per 31. März Überprüfungen, die keine Anpassung der Zinssätze zur Folge hatten, da sich per diesen Stichtagen die u. a. massgebenden Franken-Zinsen weiterhin im negativen Bereich befanden. Aufgrund des sich ändernden Marktumfeldes mit seit Mitte Juni 2022 stark angestiegenen Zinsen erkannte der Bundesrat Handlungsbedarf bei den Zinsen für Covid-19-Solidarbürgschaftskredite. Da der Entscheid der Zinsanpassung der Covid-19-Kredite insbesondere vom SNB-Leitzins abhängt, wurde die geldpolitische Lagebeurteilung der SNB vom 23. März 2023 abgewartet. Im Rahmen dieser Lagebeurteilung hat die SNB den Leitzins um 0,5 Prozentpunkte auf 1,5 Prozent erhöht. Der Bundesrat hat an der darauffolgenden Bundesratssitzung am 29. März 2023 im Einklang mit Art. 4 Abs. 2 des Covid-19-SBÜG beschlossen, die Zinssätze per 31. März 2023 für die Covid-19-Kredite auf 1,5 Prozent und für die Covid-19-Kredite Plus auf 2 Prozent zu erhöhen^{74,75}.

Eine moderate Erhöhung der Zinsen ist nach Einschätzung des Bundesrates für die kreditnehmenden Unternehmen tragbar. Laut Bundesrat bestehen für die Kreditnehmenden selbst mit der Zinsanhebung weiterhin attraktive Zinsbedingungen. Zudem ist der Bundesrat der Meinung, dass die Anpassung der Zinssätze einen Anreiz schafft, die Covid-19-Kredite nicht länger als nötig in Anspruch zu nehmen. Dies entspricht sowohl dem ursprünglichen Ziel des Kreditprogramms – die durch die Covid-19-Pandemie entstandenen Liquiditätsengpässe zu überbrücken – als auch dem Interesse der Steuerzahlerinnen und -zahler, dass Kreditausfälle möglichst geringgehalten werden⁷⁶. Durch die Zinsanpassung werden auch Wettbewerbsverzerrungen gemildert. Die überwiegende Mehrheit der in der Schweiz tätigen Unternehmen hat keinen Covid-19-Kredit beantragt oder diesen bereits zurückbezahlt. Für diese Unternehmen herrschen somit Marktbedingungen. Würden die Covid-19-Kreditzinsen nicht jeweils den Marktbedingungen angepasst, würde dies eine Wettbewerbsverzerrung zuungunsten aller Unternehmen, die keinen Covid-19-Kredit beantragt oder den Kredit bereits zurückbezahlt haben, bedeuten⁷⁷.

Der Bundesrat ist bei seiner Entscheidung betreffend Zinsanpassung jeweils an die gesetzlichen Vorgaben gemäss Art. 4 Abs. 2 des Covid-19-SBÜG gebunden, die eine Anpassung der Zinssätze an die Marktentwicklungen vorsehen. Die gesetzlich vorgeschriebene jährliche Überprüfung kann somit auch in Zukunft eine Erhöhung, Verringerung oder Bestätigung der bestehenden Zinssätze bedeuten.

Es ist nicht auszuschliessen, dass sich die Zinserhöhung Ende März 2023 bei den Kreditrückzahlungen bemerkbar machte. Zu beachten ist zudem, dass auch die Empfehlung der SBVg, Amortisationszahlungen per Ende März 2022 und die Möglichkeit auf Aufschub um 6 bis 12 Monate einzuführen, einen grossen Einfluss auf die Rückzahlungen gehabt haben könnte⁷⁸. Im April 2023 konnte im Vergleich zu den Vormonaten als auch zum April 2022 eine deutlich höhere Anzahl vollständig zurückbezahlter Covid-19-Kredite beobachtet werden (siehe Abbildung 32).

⁷⁴ Bundesrat (2023)

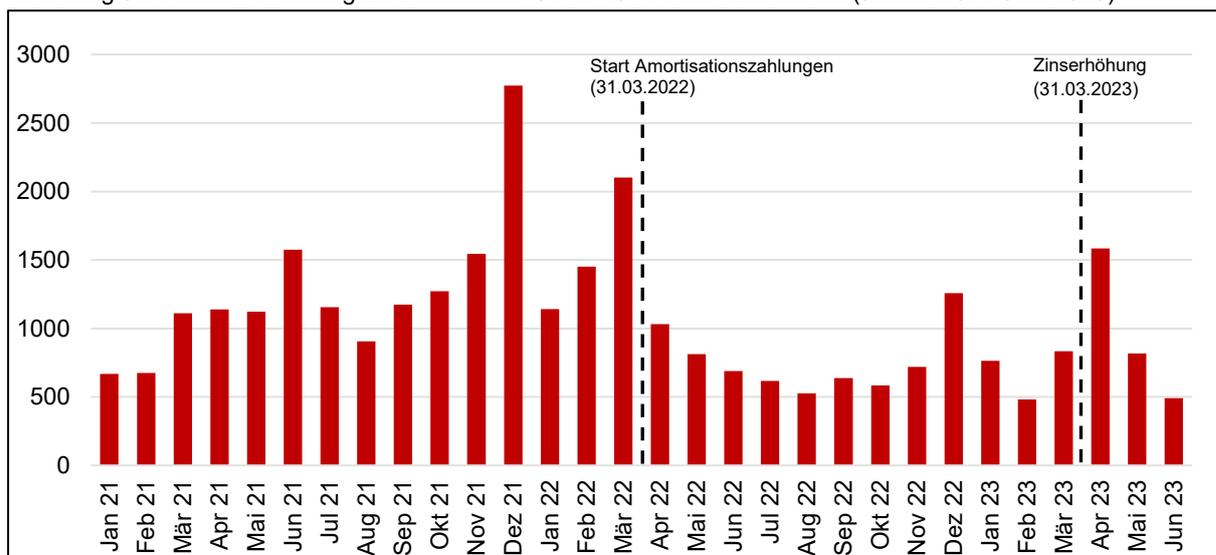
⁷⁵ Verordnung vom 29. März 2023 über die Anpassung der Zinssätze nach dem Covid-19-SBÜG.

⁷⁶ Bundesrat (2023)

⁷⁷ EFD (2023)

⁷⁸ SBVg (2022)

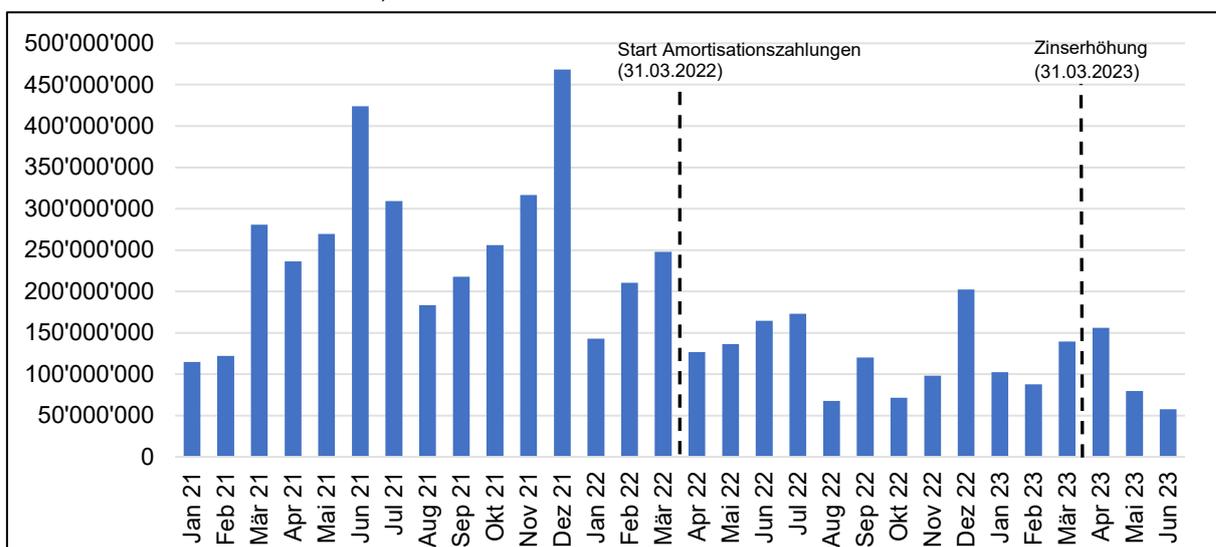
Abbildung 32: Anzahl vollständig zurückbezahlte Covid-19-Kredite nach Monat (Januar 2021-Juni 2023)



Quelle: JANUS, eigene Darstellung

Betreffend Kreditvolumen der Rückzahlungen ist ab April 2023 im Vergleich zum Vormonat März 2023 nur eine minimale Zunahme festzustellen (siehe Abbildung 33). Es ist davon auszugehen, dass im April 2023 somit viele Covid-19-Kredite mit tiefen Kreditbeträgen zurückgezahlt wurden. In den darauffolgenden Monaten Mai und Juni 2023 belief sich die Anzahl Rückzahlungen pro Monat wieder auf dem Niveau vor dem März 2023 und in Sache Volumen sogar leicht darunter.

Abbildung 33: Kreditvolumen (in CHF) der vollständig zurückbezahlten Covid-19-Kredite nach Monat (Januar 2021-Juni 2023)



Quelle: JANUS, eigene Darstellung

4 Missbrauchsbekämpfung

4.1 Beschreibung Konzept zur Missbrauchsbekämpfung

Das Covid-19-Kreditprogramm zielte darauf ab, Schweizer Unternehmen schnell und unbürokratisch Zugang zu Liquidität zu ermöglichen. Deshalb wurde bei den Covid-19-Krediten bis 500 000 Franken auf eine umfassende Kreditprüfung jedes Unternehmens im Gesuchstellungsprozess verzichtet. Man beschränkte sich auf eine Selbstdeklaration der Kreditnehmenden und eine rudimentäre Prüfung durch die kreditgebenden Banken. Die Bedeutung der Selbstdeklaration im Prozess der Gewährung des Covid-19-Kredits wird durch die beiden Felder in Ziffer 4 der Kreditvereinbarung verdeutlicht. Im ersten Feld heisst es: *«Der Kreditnehmer bestätigt, dass alle Angaben vollständig sind und der Wahrheit entsprechen.»* Im zweiten Feld steht: *«Dem Kreditnehmer ist bekannt, dass er durch unrichtige oder unvollständige Angaben wegen Betrugs (Art. 146 Strafgesetzbuch), Urkundenfälschung (Art. 251 Strafgesetzbuch) etc. strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden und mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft werden kann. Zudem wird mit Busse bis 100 000 Franken bestraft, wer vorsätzlich mit falschen Angaben einen Kredit nach der COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung erwirkt oder die Kreditmittel nicht zur Sicherung der oben erwähnten Liquiditätsbedürfnisse verwendet.»*⁷⁹ Aufgrund der gesamten Umstände im Frühling 2020 musste auf die Selbstdeklaration gesetzt werden und Missbräuche waren nicht zu vermeiden.

Nach erfolgtem Kreditentscheid waren gemäss Prüfkonzept vertiefte (Daten-)Abklärungen vorgesehen. Normalerweise finden Abklärungen vor einer Kreditsprache statt. Vor dem Hintergrund eines drohenden Wirtschaftseinbruches in der Schweiz aufgrund der Covid-19-Pandemie entschied der Bundesrat in umgekehrter Reihenfolge vorzugehen. Mit der Unterzeichnung des Covid-19-Kreditanspruchs entband die Antragstellerin oder der Antragsteller insbesondere die kreditgebende Bank sowie die zuständigen Ämter des Bundes und der Kantone vom Bank-, Steuer- und Amtsgeheimnis. Er erklärte sich zudem damit einverstanden, dass die Hauptbeteiligten (insbesondere die Bürgschaftsorganisationen, die kreditgebenden Banken, die zuständigen Ämter des Bundes und der Kantone) die zur Erfüllung der Aufgaben der Missbrauchsbekämpfung erforderlichen Daten untereinander austauschen. Im Covid-19-SBÜG, welches am 19. Dezember 2020 in Kraft getreten ist, wurden unter anderem die längerfristigen Grundlagen zur Missbrauchsbekämpfung geschaffen. So bleibt beispielsweise der Austausch von Steuer- und Bankdaten weiterhin möglich, um zu kontrollieren, ob die Vorgaben zur Kreditverwendung, wie z.B. das Verbot von Dividendenausschüttungen, eingehalten werden.

Bereits am 3. April 2020 hat der Bundesrat in seiner Medienmitteilung angekündigt, dass er die zuständigen Departemente mit der Erstellung eines Konzepts zur Missbrauchsbekämpfung im Rahmen des Covid-19-Solidarbürgschaftssystems beauftragt hat⁸⁰. Daraufhin hat das SECO in Zusammenarbeit mit der EFV und der EFK ein umfassendes feinmaschiges Konzept zur Identifikation von Missbräuchen erstellt. Dieses Prüfkonzept wurde online publiziert⁸¹ und wird bei Bedarf aktualisiert. Durch dieses Prüfkonzept ist eine systematische Überprüfung jedes einzelnen Covid-19-Kredits gewährleistet.

Für ein Fallmanagement wurde für die Missbrauchsbekämpfung eine neue digitale Plattform (Next) eingerichtet, in welcher die von den Bürgschaftsorganisationen beauftragte Anwaltskanzlei Kellerhals Carrard (KC) alle Missbrauchsfälle einpflegt. Um einen Informationsaustausch zwischen KC und den Bürgschaftsorganisationen zu gewährleisten, haben alle Bürgschaftsorganisationen Zugriff auf diese Datenbank. Das SECO als Aufsichtsbehörde kann ebenfalls auf die Plattform Next zugreifen. Die bereits vor der Covid-19-Pandemie bestandene Datenbank JANUS – in welcher alle verbürgten Covid-19-Kredite sowie die in den Kreditanträgen enthaltenen Informationen erfasst werden⁸² – wird u.a. auch für die Missbrauchsbekämpfung genutzt. Sie ermöglicht einen Informationsaustausch zur Missbrauchsbekämpfung zwischen dem SECO, den Bürgschaftsorganisationen und der EFK.

Abbildung 34 bildet alle involvierten Akteurinnen und Akteure bei der Missbrauchsbekämpfung ab. Durch die Beteiligung all dieser Akteurinnen und Akteure konnte ein feinmaschiges Netz zur Missbrauchsbekämpfung etabliert werden. Es ist davon auszugehen, dass mit diesem Vorgehen die allermeisten Missbrauchsfälle früher oder später aufgedeckt werden.

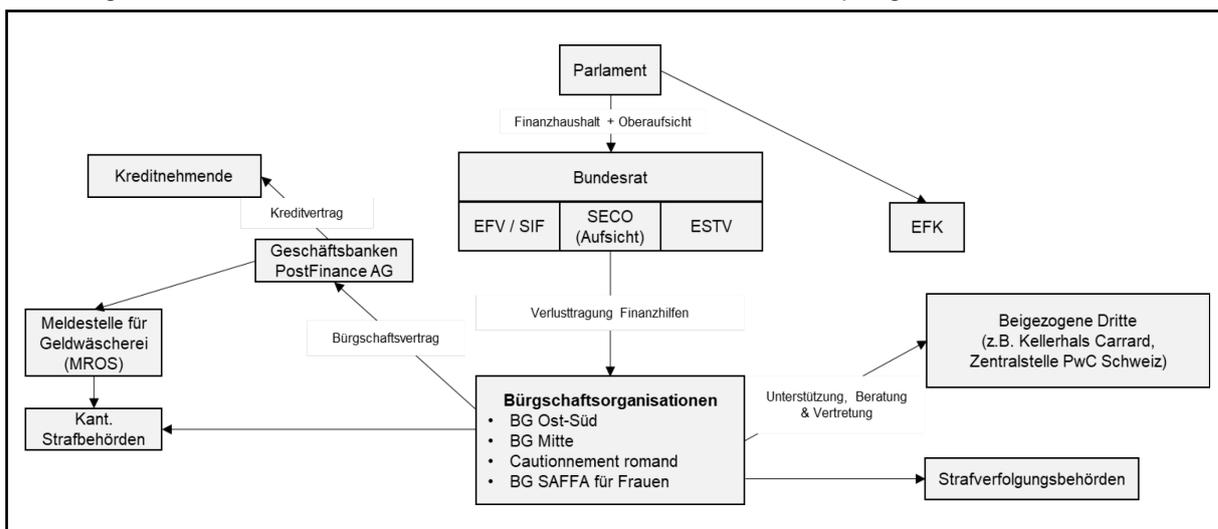
⁷⁹ Micheli/Spahni (2023)

⁸⁰ Bundesrat (2020e)

⁸¹ Das Prüfkonzept wird auf der Webseite covid19.easygov.swiss in deutscher und französischer Sprache zur Verfügung gestellt.

⁸² Micheli/Spahni (2023)

Abbildung 34: Involvierte Akteurinnen und Akteure bei der Missbrauchsbekämpfung



Quelle: SECO, eigene Darstellung

Die Überprüfung der Covid-19-Kredite lässt sich in drei Phasen unterteilen:

1. Phase: Überprüfung der Einhaltung der Voraussetzungen

Die Zentralstelle der Bürgschaftsorganisationen (PwC) überprüfte in deren Auftrag für jeden gewährten Covid-19-Kredit, ob die Kreditnehmenden die Voraussetzungen für den Erhalt eines Kredites erfüllten. Die Zentralstelle hat diese Tätigkeit Ende März 2023 abgeschlossen. Die erste Phase ist somit beendet.

2. Phase: Überprüfung der Korrektheit der selbstdeklarierten Angaben insbesondere bezüglich des Umsatzes

Die EFK überprüfte für jeden einzelnen Kredit den von den Kreditnehmenden in der Selbstdeklaration angegebenen Umsatz mit den Daten der Mehrwertsteuer-Datenbank der ESTV. Auffälligkeiten hat die EFK über das SECO zur Detailprüfung an die Bürgschaftsorganisationen übermittelt. Die EFK hat diese Tätigkeit abgeschlossen. Die zweite Phase ist somit ebenfalls beendet.

3. Phase: Prüfung der rechtmässigen Mittelverwendung

Während der dritten Phase läuft die Prüfung der rechtmässigen Verwendung von Mitteln bis zum Ende des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm weiter. Die EFK überprüft laufend mittels Abgleiche mit den Verrechnungssteuerdaten der ESTV, ob Unternehmen mit laufenden Covid-19-Solidarbürgschaften gegen das Dividendenverbot⁸³ oder das Rückerstattungsverbot von Kapitaleinlagen⁸⁴ verstossen. Missbrauchsverstösse aus diesen Prüfungen leitet die EFK zur Abklärung an das SECO weiter, welches diese nach Prüfung an die Bürgschaftsorganisationen weiterleitet. Zusätzliche Informationsquellen für Hinweise auf einen missbräuchlichen Bezug eines Covid-19-Kredits oder dessen missbräuchliche Verwendung sind die kantonalen Polizeien, kantonale Staatsanwaltschaften oder Privatpersonen. Bürgschaftsorganisationen untersuchen jeweils weitere verdächtige Kennzahlen und Hinweise zu den Covid-19-Kreditnehmenden.

⁸³ Gemäss Art. 6 Abs. 3 Bst. a Covid-19-SBÜV, die bis zum 18. Dezember 2020 in Kraft war, war die Ausschüttung von Dividenden während der Dauer der Covid-19-Solidarbürgschaft unzulässig. Gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. a Covid-19-SBÜG, das am 19. Dezember 2020 in Kraft getreten ist, ist gemäss dem Willen des Parlaments sowohl der Beschluss als auch die Ausschüttung von Dividenden während der Dauer der Covid-19-Solidarbürgschaft unzulässig (Amtliches Bulletin, 2020).

⁸⁴ Gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. a Covid-19-SBÜG ist die Rückerstattung von Kapitaleinlagen verboten.

Nach der Abklärung lassen sich viele Missbrauchsverdachtsfälle nicht bestätigen. Bei gewissen Missbrauchsfällen kommt es zu einer Berichtigung ohne Strafanzeige oder die Abklärung wird eingestellt ohne Strafanzeige, weil der Kreditnehmende, respektive dessen Organe sowie alle mit der Geschäftsführung oder der Liquidation des Kreditnehmenden befassten Personen, soweit sie haftbar wären, verstorben oder verschollen sind. Taucht eine verschollene Person wieder auf, kann der Fall wieder aufgerollt werden. Bei Missbrauchsfällen kann ein Straf- oder Zivilverfahren bei den Staatsanwaltschaften eingeleitet werden. Für die juristischen Abklärungen sowie die allfällige Einleitung eines Straf- oder Zivilverfahrens werden die Bürgschaftsorganisationen von der Anwaltskanzlei Kellerhals Carrard unterstützt⁸⁵. Falls sich der Verdacht auf Missbrauch erhärtet, nimmt die Bürgschaftsorganisation mit der kreditgebenden Bank Kontakt auf, um die vollständige Rückzahlung des Kredites innerhalb von 90 Tagen einzufordern. Wenn die Rückzahlung innerhalb der Frist erfolgt, kann die Bürgschaftsorganisation von einer Strafanzeige absehen unter Vorbehalt, dass es sich nicht um offensichtliche kriminelle Energie, mehrere Missbräuche oder unkooperatives Verhalten des Kreditnehmers handelt. In letztgenannten Fällen leitet die Bürgschaftsorganisation den Fall an Kellerhals Carrard zur juristischen Abklärung und Erstattung von Strafanzeige weiter. Bei Verdachtsfällen in Zusammenhang mit Geldwäscherei, die jeweils seitens der Banken der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) mitgeteilt werden, entscheidet die MROS über die Erstattung einer Strafanzeige. Die Dauer der rechtlichen Abklärungen variiert stark nach dem Grad der Komplexität des potenziellen Missbrauchsfalls und den Möglichkeiten des Angeklagten, Rechtsmittel einzulegen.

Gemäss dem eingerichteten System zur Missbrauchsbekämpfung wird also nicht in jedem Fall eine Klage eingereicht. Ziel ist es, ein Gleichgewicht zwischen dem Interesse an der Bestrafung von Missbrauchern und den Kosten der Strafverfolgung für Steuerzahlende zu erreichen. Das heutige System zur Missbrauchsbekämpfung beruht somit sowohl auf dem Wirtschaftlichkeitsprinzip als auch auf dem Prinzip der Strafbarkeit.

4.2 Angaben zu den Missbrauchsfällen

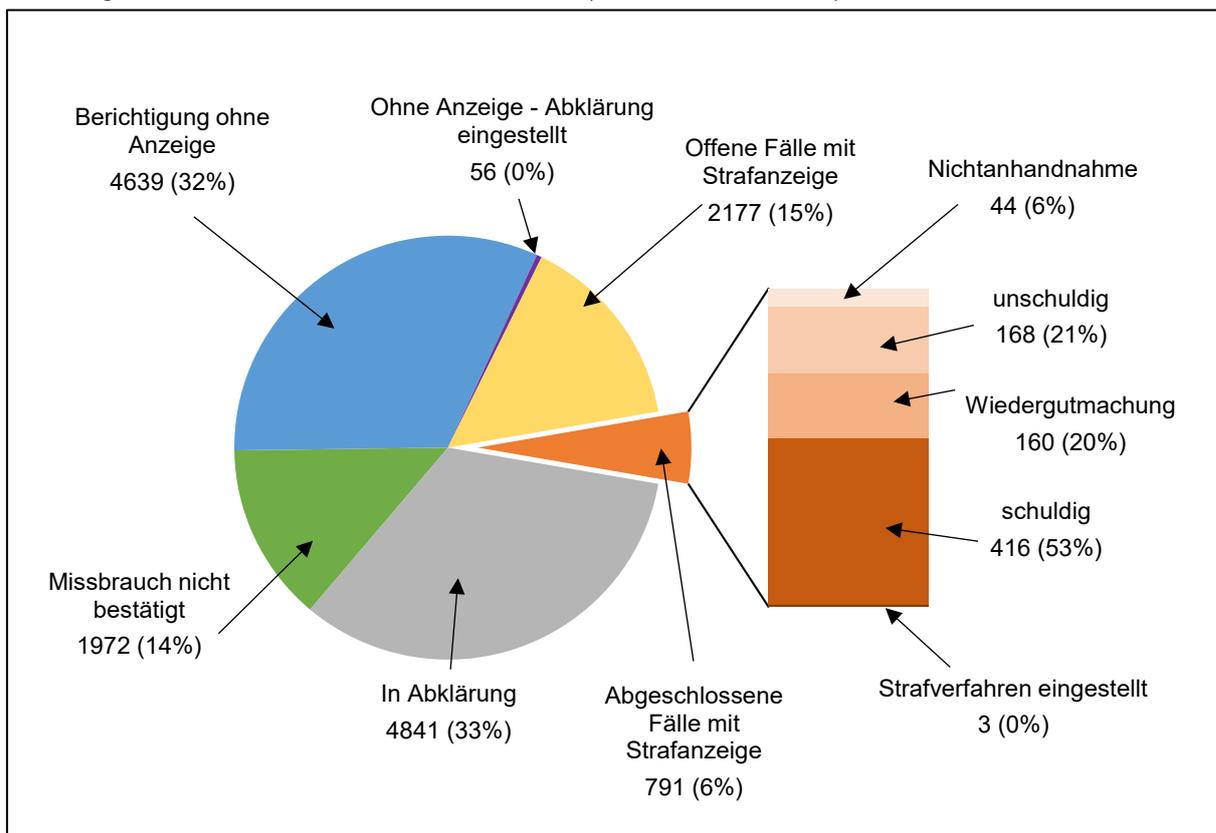
Bis Mitte Juni 2023 gab es total 14 476 Missbrauchsverdachtsfälle. Rund 33 Prozent davon, d.h. 4841 potenzielle Missbrauchsfälle, befanden sich Stand Mitte Juni 2023 noch in Abklärung (siehe Abbildung 35). Für 67 Prozent, d.h. 9635 Fälle wurden die Abklärungen abgeschlossen. Stand Mitte Juni 2023 konnte bei 1972 Fällen, rund 14 Prozent aller Verdachtsfälle, kein Missbrauch bestätigt werden. Bei 4639 Fällen erfolgte eine Berichtigung ohne Strafanzeige⁸⁶. Bei 56 Fällen wurde die Abklärung eingestellt ohne Strafanzeige, weil der Kreditnehmende, respektive dessen Organe sowie alle mit der Geschäftsführung oder der Liquidation des Kreditnehmenden befassten Personen, soweit sie haftbar wären, verstorben oder verschollen sind. Stand Mitte Juni 2023 gab es 2177 offene Fälle mit Strafanzeige und 791 abgeschlossene Strafverfahren. 53 Prozent der 791 abgeschlossenen Fällen mit Strafanzeige führten zu Schuldsprüchen.

Dies entspricht 0,3 Prozent aller gewährter Covid-19-Kredite. 168 Missbrauchsverdachtsfälle erwiesen sich als unschuldige Fälle und bei 160 Missbrauchsverdachtsfällen kam es zu einer Wiedergutmachung. 6 Prozent der 791 abgeschlossenen Fällen mit Strafanzeige führten zur Nichtanhandnahme und in 3 Fällen wurde das Strafverfahren eingestellt. Insgesamt wurde bis im Juni 2023 bei 3,8 Prozent aller kreditnehmenden Unternehmen definitiv ein Missbrauch festgestellt.

⁸⁵ Kellerhals Carrard/Bürgschaftsgenossenschaften, Schweiz (Hrsg.) (2021)

⁸⁶ Bei diesen berichtigten Fällen wurde ein Missbrauch entweder gemäss der Covid-19-SBüV oder dem Covid-19-SBüG festgestellt. Es handelt sich um Fälle mit unabsichtlichem Fehler seitens der Kreditnehmenden, welche auf Aufforderung hin entweder den kompletten Covid-19-Kredit oder einen Teilbetrag eines zu hoch beantragten Covid-19-Kredits zurückbezahlt haben oder eine Abzahlungsvereinbarung zur vollständigen Rückzahlung abgeschlossen haben. Da es sich hierbei um Irrtümer respektive unabsichtliche Fehler handelt, hat die zuständige Bürgschaftsorganisation davon abgesehen, ein Strafverfahren einzuleiten.

Abbildung 35: Statistik der Missbrauchsverdachtsfälle (Stand: Mitte Juni 2023)



Quelle: SECO, eigene Darstellung

Stand Mitte Juni 2023 bearbeiteten die Bürgschaftsorganisationen 14 476 potenzielle Missbrauchs-fälle⁸⁷. Bis Mitte Juni 2023 gab es mit 5855 Fällen, d.h. einem Anteil von 40 Prozent, am meisten potenzielle Missbrauchs-fälle in der Missbrauchsart «Kreditverwendung allgemein und Ersatzinvestitionen»⁸⁸, relativ dicht gefolgt von der Missbrauchsart «Umsatzangabe»⁸⁹ mit einem Anteil von 26 Prozent (3722 Fälle) und der Missbrauchsart «Kreditverwendung, Dividenden, Refinanzierungen, etc.»⁹⁰ mit einem Anteil von 20 Prozent (2856 Fälle). Detaillierte Angaben zu den Missbrauchsarten finden sich in Tabelle 20 im Anhang 9.4.

⁸⁷ Die Meldestelle für Geldwäscherei MROS erhält beispielsweise von Instituten, die dem Geldwäschereigesetz unterstellt sind, Verdachts-meldungen im Zusammenhang mit Covid-19-Krediten, die nicht an die Bürgschaftsorganisationen weitergeleitet werden und somit nicht in diesen Zahlen enthalten sind.

⁸⁸ Verstoss gegen Art. 6 Abs. 1 und 2 Covid-19-SBüV. Art. 6 Abs. 1 Covid-19-SBüV hält fest: «Die Solidarbürgschaft nach dieser Verordnung dient ausschliesslich der Sicherstellung von Bankkrediten für die laufenden Liquiditätsbedürfnisse des Gesuchstellers oder der Gesuchstelerin.» und Art. 6 Abs. 2 Covid-19-SBüV führt Folgendes aus: «Die Gewährung einer Solidarbürgschaft ist ausgeschlossen, wenn: a. der Umsatzerlös des Gesuchstellers oder der Gesuchstelerin im Jahr 2019 den Betrag von 500 Millionen Franken überstiegen hat; oder b. der zu verbürgende Kredit dem Kreditnehmer oder der Kreditnehmerin dazu dienen würde, neue Investitionen ins Anlagevermögen zu tätigen, die nicht Ersatzinvestitionen sind.»

⁸⁹ Verstoss gegen Art. 7 Abs. 1 Covid-19-SBüV: «Der insgesamt verbürgte Betrag gemäss den Art. 3 und 4 beträgt höchstens 10 Prozent des Umsatzerlöses des Gesuchstellers oder der Gesuchstelerin im Jahr 2019. Liegt der definitive Jahresabschluss 2019 nicht vor, so ist die provisorische Fassung massgebend oder, wenn auch diese fehlt, der Umsatzerlös des Jahres 2018.»

⁹⁰ Verstoss gegen Art. 6 Abs. 3 Covid-19-SBüV: «Während der Dauer der Solidarbürgschaft ausgeschlossen sind: a. die Ausschüttung von Dividenden und Tantiemen sowie das Zurückerstaten von Kapitaleinlagen; b. die Gewährung von Aktivdarlehen oder die Refinanzierung von als Aktivdarlehen ausgestalteten Privat- und Aktionärsdarlehen, mit Ausnahme der Refinanzierung von seit dem 23. März 2020 aufgelaufenen Kontoüberzügen bei derjenigen Bank, die den nach dieser Verordnung verbürgten Kredit gewährt; c. das Zurückführen von Gruppendarlehen; und d. die Übertragung von mittels einer Solidarbürgschaft nach dieser Verordnung besicherten Kreditmitteln an eine mit dem Gesuchsteller oder der Gesuchstelerin direkt oder indirekt verbundene Gruppengesellschaft, die ihren Sitz nicht in der Schweiz hat.»

Stand Mitte Juni 2023 führten die Mehrheit der Fälle mit Strafanzeige zu einem Schuldspruch. 416 von insgesamt 791 Fällen mit Strafanzeige, d. h. rund 53 Prozent, wurden mit einem Schuldspruch abgeschlossen. Von den insgesamt 137 870 gewährten Covid-19-Krediten führten bis Mitte Juni 2023 somit rund 0,3 Prozent der Kredite zu einem Schuldspruch. Dies deutet darauf hin, dass sich die Prozesse der Bürgerschaftsorganisationen zur Einleitung eines Strafverfahrens bewährt haben. Sollten Stand Mitte Juni 2023 alle juristischen Abklärungen und laufenden Strafverfahren zu einem Schuldspruch führen, wären rund 5,5 Prozent aller gewährten Covid-19-Kredite entweder missbräuchlich beantragt oder verwendet worden. Da bis Mitte Juni 2023 2184⁹¹, d.h. rund 15 Prozent der potenziellen Missbrauchsfälle nach den juristischen Abklärungen oder dem Strafverfahren nicht bestätigt werden konnten, darf heute davon ausgegangen werden, dass diese 5,5 Prozent eine Obergrenze darstellen und die effektive Missbrauchsquote deutlich tiefer liegt. Detaillierte Angaben zu den abgeschlossenen Fällen mit Strafanzeige nach Missbrauchsart finden sich in Tabelle 21 im Anhang 9.4.

Vor dem Hintergrund, dass die Covid-19-Kredite aufgrund der Liquiditätsbedürfnisse der Unternehmen schnell und unbürokratisch ausbezahlt werden sollten und somit auf eine umfassende Kreditprüfung verzichtet werden musste, darf die verhältnismässig tiefe Missbrauchsquote von voraussichtlich weniger als 5 Prozent aller Covid-19-Kredite positiv gewürdigt werden. Die EFK hat in ihrem Prüfbericht über den Beizug Dritter in der Umsetzung der Covid-19-Massnahmen⁹² festgehalten, dass sich die Abarbeitung der Missbrauchsverdachtsfälle gut entwickelt hat. Weiter hat die EFK in ihrem Bericht das stringente Controlling und der hohe Grad an Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit betreffend der Missbrauchsbekämpfung gelobt⁹³. Die EFK erwartet, dass sich der Prozess für die Identifikation und Abklärung von möglichen Missbräuchen über die Abarbeitung der aktuell gemeldeten Fälle hinaus kontinuierlich weiterentwickeln wird.

Die Anzahl der Schuldsprüche im Rahmen des Covid-19-Kreditprogramms war mit 416 Fällen – d.h. 0,3 Prozent aller gewährten Covid-19-Kredite - bisher verhältnismässig tief. Eine abschliessende Beurteilung zur Missbrauchsbekämpfung kann erst nach Abschluss des Covid-19-Kreditprogramms vorgenommen werden, insbesondere muss aber die Bearbeitung der 4841 Fälle in Abklärung abgewartet werden.

4.2.1 Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur nach Kanton

Betrachtet man den kantonalen Anteil an allen laufenden Strafverfahren⁹⁴, Schuldsprüchen und Wiedergutmachungen, so gab es im Kanton Zürich mit einem Anteil von 21,58 Prozent (594 Fälle) mit Abstand am meisten (potenzielle) Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur. Im Kanton Zürich gibt es allerdings auch am meisten Kreditnehmende. Setzt man die Anzahl der (potenziellen) Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur ins Verhältnis zur Anzahl Kreditnehmenden im Kanton, so zeigt sich, dass der Anteil der (potenziellen) Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur im Kanton Appenzell -Ausserrhododen mit 3,89 Prozent am grössten ist. Der schweizweite Durchschnitt liegt bei 2,01 Prozent (siehe Abbildung 36).

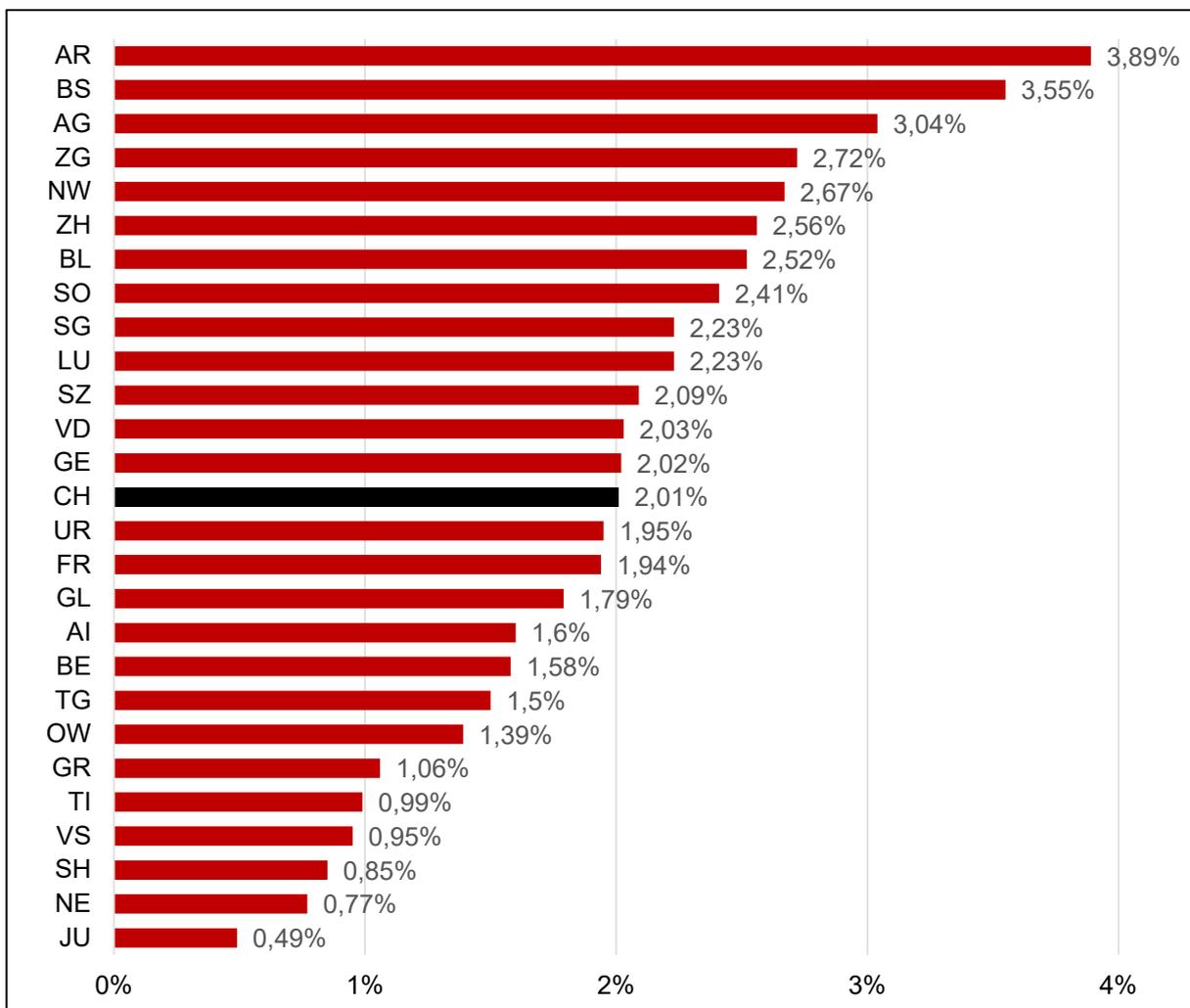
⁹¹ Die Zahl berechnet sich aus den Fällen, in welchen der Missbrauch nicht bestätigt wurde, den unschuldigen Fällen und den Nichtanhandnahmen.

⁹² EFK (2022a)

⁹³ EFK (2022a)

⁹⁴ Die Berücksichtigung der laufenden Strafverfahren nebst den Schuldsprüchen und Wiedergutmachungen, vermeidet eine mögliche Verzerrung der Analyse aufgrund der unterschiedlichen Dauer der Strafverfahren in den verschiedenen Kantonen.

Abbildung 36: Anteil (potenzieller) Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur an Covid-19-Kreditnehmenden nach Kanton



Quelle: covid19.easygov.swiss (2023a, Juni)

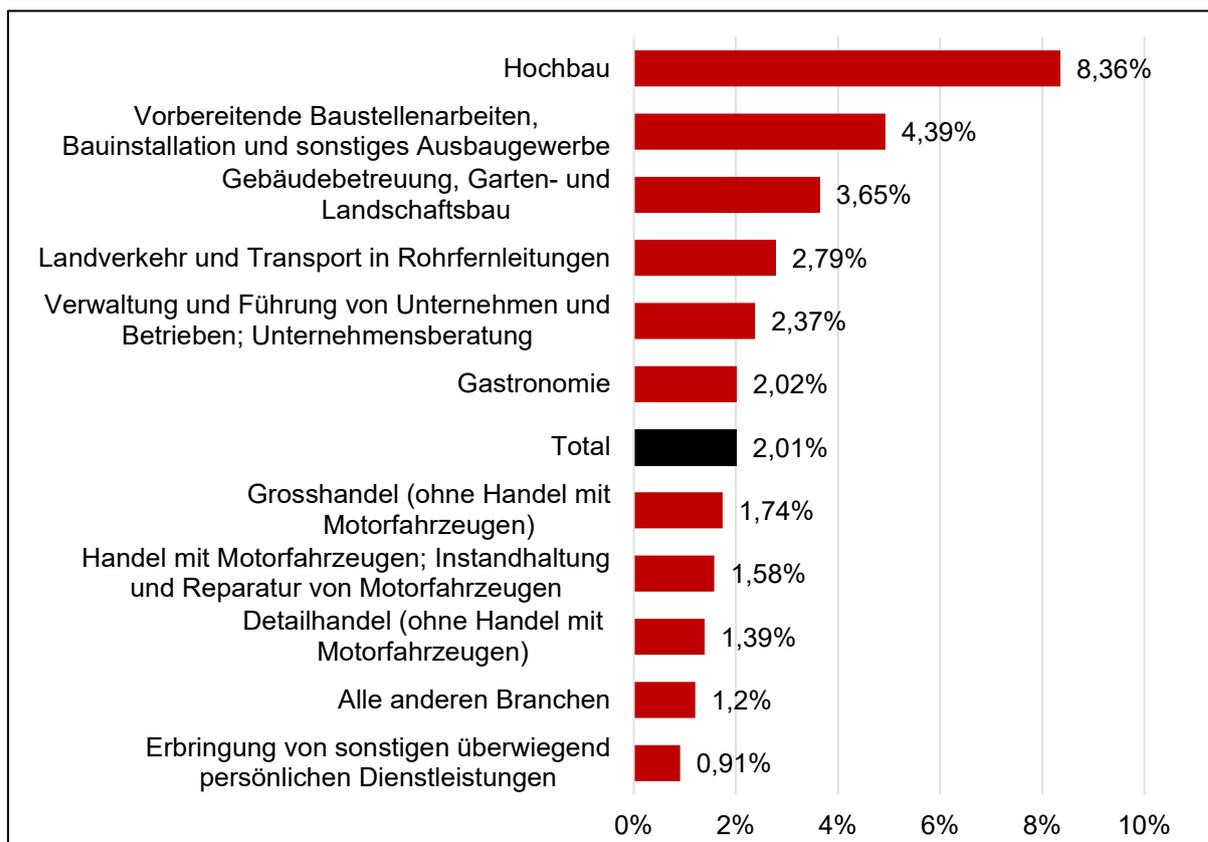
Detaillierte Angaben zu den Missbrauchsfällen strafrechtlicher Natur nach Kanton finden sich in Tabelle 22 im Anhang 9.4. Angaben zu den Deliktsummen nach Kanton finden sich auf der Webseite covid19.easygov.swiss.

4.2.2 Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur nach Branche

Betrachtet man den Anteil pro Branche an allen laufenden Strafverfahren⁹⁵, Schuldsprüchen und Wiedergutmachungen, so gab es in der Branche «Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallationen und sonstiges Ausbaugewerbe» mit einem Anteil von 23,28 Prozent (641 Fälle) am meisten (potenzielle) Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur. Setzt man die Anzahl der (potenziellen) Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur innerhalb der Branche ins Verhältnis zur Anzahl Unternehmen mit Covid-19-Krediten pro Branche, so zeigt sich, dass der Anteil der (potenziellen) Missbrauchsfällen strafrechtlicher Natur innerhalb der Branche «Hochbau» mit einem Anteil von 8,36 Prozent am grössten ist. Der schweizweite Durchschnitt liegt bei 2,01 Prozent.

⁹⁵ Die Berücksichtigung der laufenden Strafverfahren nebst den Schuldsprüchen und Wiedergutmachungen, vermeidet eine mögliche Verzerrung der Analyse aufgrund der unterschiedlichen Dauer der Strafverfahren in den verschiedenen Kantonen.

Abbildung 37: Anteil (potenzieller) Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur an Covid-19-Kreditnehmenden nach Branche



Quelle: covid19.easygov.swiss (2023a, Juni)

Detaillierte Angaben zu den Missbrauchsfällen strafrechtlicher Natur nach Branchen finden sich in Tabelle 23 im Anhang 9.4. Angaben zu den Deliktsummen nach Branche finden sich auf der Webseite covid19.easygov.swiss.

5 Bürgschaftsprogramme in den Nachbarländern der Schweiz

5.1 Rolle und Beteiligung der OECD

Zahlreiche Länder auf der ganzen Welt haben Massnahmenpakete verabschiedet, die denen in der Schweiz ähneln, um die sozioökonomischen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zu mildern und somit Bürger und Unternehmen zu unterstützen, die mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert waren.

Unter anderem konzentrierten sich die Regierungen auf Massnahmen zur Bereitstellung schneller Liquidität durch Schuldmechanismen (*debt mechanisms*), von denen viele spezifisch auf KMU ausgerichtet waren. Die Analysen und Berichte, welche die OECD, insbesondere ihr Ausschuss für KMU und Unternehmertum (CSMEE), innerhalb kürzester Zeit erstellt hat, waren von grossem Nutzen, da sie einen Überblick über die Unterstützungsmassnahmen der Wirtschaft während der Covid-19-Pandemie gaben. Die OECD berichtete von nicht weniger als 46 Ländern, die sich für die Vergabe von gesicherten Krediten (*loan guarantees*) entschieden haben⁹⁶. Die AECM (*European Association of Mutual Guarantee Societies*) war während der Covid-19-Pandemie ebenfalls proaktiv⁹⁷. Die AECM trug mit ihrem Fachwissen sowie ihren Kontakten zu den Mitgliedsbürgschaftsorganisationen zur umfassenden OECD-Analyse der KMU-Politik bei. Ausserdem veröffentlichte sie eine eigene Studie, welche die Sanierungsmassnahmen in den verschiedenen Ländern zusammenfasst⁹⁸.

⁹⁶ OECD (2021), S. 32 et 73ff.

⁹⁷ Die AECM hat 47 Mitgliedsorganisationen, die in 30 Ländern tätig sind. Die AECM dient als Plattform für den Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren im Bereich der gesicherten Kredite (AECM, 2023).

⁹⁸ AECM (2022)

Nachfolgend werden die gesicherten Kredite der Schweizer Nachbarländer verglichen. Zuerst wird der von der Europäischen Kommission festgelegte Rechtsrahmen zusammengefasst und danach werden die Systeme der Nachbarländer der Schweiz erläutert. Dies führt zur Feststellung, dass starke Ähnlichkeiten, aber auch Unterschiede in Bezug auf die Kreditlaufzeit, die Garantiequote, den Zinssatz oder den maximalen Kreditbetrag existieren.

5.2 Rechtsrahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen

Am 19. März 2020 nahm die Europäische Kommission einen (inzwischen mehrfach geänderten) befristeten Beihilferahmen an, der es den Mitgliedstaaten ermöglichte, ihre Volkswirtschaften durch die in den verschiedenen EU-Beihilfevorschriften vorgesehene Flexibilität zu unterstützen. Da die Europäische Kommission der Ansicht war, dass sich die Wirtschaft der EU in «einer beträchtlichen Störung» befand, stützte sie sich auf Art. 107 Abs. 3 Bst. b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁹⁹, um ihren befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft im Kontext der Covid-19-Pandemie umzusetzen. Dieser Rahmen umfasst fünf Arten der Unterstützung¹⁰⁰, darunter Beihilfen in Form von Garantien für Kredite, die Unternehmen bei Banken aufnehmen oder auch Beihilfen in Form von Garantien für Banken, die staatliche Beihilfen an die Realwirtschaft (insbesondere KMU) gewähren. Die Mitgliedstaaten sind weiterhin an die Einhaltung des EU-Rechtsrahmens bezüglich staatlicher Beihilfen gebunden (wie es dem allgemeinen Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts entspricht), profitieren jedoch von den Lockerungen, die durch den von der Europäischen Kommission befristeten Beihilferahmen gewollt sind. Angesichts des begrenzten EU-Haushalts mussten die Unterstützungsmassnahmen, einschliesslich der direkt oder indirekt staatlich verbürgten Bankkredite, hauptsächlich von den Mitgliedstaaten über ihre nationalen Haushalte umgesetzt werden¹⁰¹. Es ist zu beachten, dass die Europäische Kommission den befristeten Beihilferahmen nicht bis zum 30. Juni 2022 verlängern wollte, mit Ausnahme der Investitionsförderungsmassnahmen, die bis zum 31. Dezember 2022 verlängert wurden, und der Massnahmen zur Unterstützung der Zahlungsfähigkeit, die bis zum 31. Dezember 2023 in Kraft bleiben¹⁰².

Darüber hinaus hat die Europäische Kommission die Bedeutung von Banken und anderen Finanzintermediären hervorgehoben, um den negativen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wirtschaft entgegenzuwirken. Der Kreditfluss ist von entscheidender Bedeutung, um einen reibungslosen Betrieb der Unternehmen zu gewährleisten. Nach Ansicht der Kommission ist es daher notwendig, dass die Mitgliedstaaten Massnahmen ergreifen können, die Banken und andere Finanzintermediäre dazu ermutigen, ihre Rolle bei der Unterstützung der Wirtschaftstätigkeit in der Europäischen Union fortzusetzen¹⁰³.

Die Europäische Kommission hat die Regeln für staatliche Beihilfen aufgrund der beträchtlichen Störungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie vorübergehend gelockert. Es wurden trotzdem Bedingungen für die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem EU-Binnenmarkt, insbesondere auf der Ebene der gesicherten Darlehen, eingeführt. Gemäss der Kommission trägt die Kontrolle staatlicher Beihilfen dazu bei, eine Fragmentierung des genannten Marktes zu verhindern und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu erhalten¹⁰⁴. Die gesicherten Darlehen sind somit (basierend auf Art. 107 Abs. 3 Bst. b AEUV) unter folgenden Bedingungen mit dem Binnenmarkt vereinbar¹⁰⁵:

- Die Garantieprämien müssen je nach Art des Unternehmens, welches den Kredit erhält (KMU, Grossunternehmen), und je nach Laufzeit des Kredits bestimmte Mindestwerte einhalten. Die «Kreditrisikomarge» für einen Kredit mit einer Laufzeit von einem Jahr muss z. B. mindestens 0,25 Prozent für KMU und 0,5 Prozent für Grossunternehmen betragen. Mit zunehmender Kreditlaufzeit steigt auch der Prozentsatz;

⁹⁹ Der AEUV ist ein Gründungstext der EU, der unter anderem die Zuständigkeiten der EU, ihre wichtigsten Politikbereiche sowie die Regeln für die Arbeitsweise der EU-Institutionen festlegt (Europäische Union, 2010).

¹⁰⁰ Die fünf Arten von Beihilfen sind : 1. Beihilfen in Form von direkten Zuschüssen, selektiven Steuervergütungen und rückzahlbaren Vorschüssen. 2. Beihilfen in Form von Bürgschaften für Kredite, die Unternehmen bei Banken aufnehmen. 3. Beihilfen in Form von zinsgünstigen öffentlichen Darlehen für Unternehmen. 4. Beihilfen in Form von Garantien für Banken, die staatliche Beihilfen an die Realwirtschaft weiterleiten. 5. Beihilfen in Form von kurzfristigen Exportkreditversicherungen.

¹⁰¹ EU-Kommission (2020b), Pressemitteilung vom 19. März 2020.

¹⁰² EU-Kommission (2022a), Pressemitteilung vom 12. Mai 2022.

¹⁰³ EU-Kommission (2020c), Mitteilung vom 20. März 2020, §5.

¹⁰⁴ EU-Kommission (2020c), Mitteilung vom 20. März 2020, §10.

¹⁰⁵ EU-Kommission (2020c), Mitteilung vom 20. März 2020, §24 ff.

- Die Garantie kann bis zum 30. Juni 2022 gewährt werden. (Ursprünglich war sie bis zum 31. Dezember 2020 vorgesehen. Die Europäische Kommission hat diese Frist jedoch verlängert¹⁰⁶);
- Die Gesamtunterstützung darf 2,3 Millionen Euro pro Unternehmen nicht überschreiten. Ausserdem dürfen Kredite, die nach dem 30. Juni 2022 fällig werden, nicht mehr als das Doppelte der jährlichen Lohnsumme des Jahres 2019 oder des letzten verfügbaren Jahres betragen. Falls das Unternehmen nach dem 1. Januar 2019 gegründet wurde, darf der Kredit die geschätzte jährliche Lohnsumme für die ersten beiden Jahre der Geschäftstätigkeit nicht überschreiten. Alternativ kann auch der erzielte Umsatz 2019 zugrunde gelegt werden. Der Kredit darf 25 Prozent davon nicht überschreiten. Der Kreditbetrag kann trotzdem höher sein, wenn die Europäische Kommission die Begründung des Mitgliedstaates erhält und dieser nachweist, dass die Verhältnismässigkeit der Beihilfe gewährleistet ist;
- Grundsätzlich darf die Laufzeit der Garantie sechs Jahre nicht überschreiten;
- Wenn die Verluste proportional und unter den gleichen Bedingungen vom Kreditinstitut und vom Staat getragen werden, darf die staatliche Garantie nicht mehr als 90 Prozent des Kredits betragen. Ausserdem muss das Volumen des Kredits im Laufe der Zeit proportional abnehmen (z. B. wenn der Kredit beginnt, zurückgezahlt zu werden);
- Die Garantie kann sowohl Investitionskredite als auch Betriebsmittelkredite abdecken;
- Die Garantie kann nur Unternehmen gewährt werden, die sich am 31. Dezember 2019 nicht in Schwierigkeiten befanden.

Es sollte klargestellt werden, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, ihr eigenes System zu gestalten und somit von den von der Europäischen Kommission festgelegten Grenzen abzuweichen, insbesondere in Bezug auf die Dauer, die Kosten oder die Garantiedeckungen. Eine geringere Garantiedeckung kann z.B. eine längere Laufzeit kompensieren¹⁰⁷.

In Europa haben nicht weniger als 34 Kreditgarantiegemeinschaften (*credit guarantee schemes*) spezifische Programme eingeführt und mindestens 35 Garantieinstitutionen (*guarantee institutions*) haben ihr Angebot an Garantien erweitert, um KMU bei der Bewältigung von Lockdown-Massnahmen zu unterstützen. Parallel dazu führten 23 Garantieinstitutionen beschleunigte Verfahren ein und lockerten ihre Dokumentationsanforderungen, um den Zugang zu Finanzmitteln für kleine Unternehmen in Schwierigkeiten zu vereinfachen¹⁰⁸.

5.3 Überblick über die Bürgschaftsprogramme der Nachbarländer

5.3.1 Deutschland

KfW-Sonderprogramm

Die deutsche Bundesregierung hat um die Krise zu bewältigen ein Massnahmenpaket erstellt, das sowohl KMU als auch Grossunternehmen zur Verfügung stand. Unter anderem trat am 23. März 2020 ein Sonderprogramm für Kredite (**KfW¹⁰⁹-Sonderprogramm**) in Kraft, welches es Unternehmen ermöglichte, bei ihrer Hausbank oder bei jeder anderen Bank, die bei den KfW-Krediten teilnimmt, Anträge auf Corona-Hilfe zu stellen. Bis zum 30. April 2022 war es möglich, Kreditanträge im Rahmen des *KfW-Sonderprogramms* zu stellen¹¹⁰. Für KMU¹¹¹ übernimmt die KfW 90 Prozent des Kreditrisikos (*Kreditausfallrisikos*), während es bei grossen Unternehmen 80 Prozent sind. Der maximale Kreditbetrag (*Kredit höchstbetrag*) liegt bei 100 Millionen Euro. Ein höherer Kredit ist über eine *Konsortialfinanzierung* möglich, die im «*KfW-Sonderprogramm - Direktbeteiligungen für Konsortialfinanzierungen*» vorgesehen ist¹¹². Bei einer *Konsortialfinanzierung* kann die Risikoübernahme der KfW maximal 80 Prozent der Projektfinanzierung betragen (*Vorhabenfinanzierung*).

¹⁰⁶ EU-Kommission (2021), Mitteilung vom 18. November 2021, §33.

¹⁰⁷ EU-Kommission (2020c), Mitteilung von 20. März 2020, §25 Bst. b.

¹⁰⁸ OECD (2021), S. 33 f.

¹⁰⁹ Es handelt sich um die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, 2023).

¹¹⁰ Bmwk (2021b)

¹¹¹ Es handelt sich um ein KMU im Sinne der Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2023 betreffend die Definition der Kleinunternehmen sowie die kleinen und mittleren Unternehmen (Art. 2): Ein Unternehmen, das weniger als 250 Personen beschäftigt und ein Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen Euro erzielt oder dessen Jahresbilanzsumme 43 Millionen Euro nicht übersteigt (Europäische Union, 2003).

¹¹² Bmwk (2021a), S. 2 f.

Die KfW übernimmt darüber hinaus die von den Finanzierungspartnern vereinbarten Konditionen (insbesondere hinsichtlich Laufzeit und Rückzahlungsmodus), sofern diese basierend auf einer Bonitäts- und Risikobewertung als angemessen erachtet werden¹¹³. Anzumerken ist, dass vor der Krise die Risikoübernahme maximal 50 Prozent des Kredits betrug¹¹⁴.

Bei den Krediten des *KfW-Sonderprogramms 2020* wurde die Rückzahlung im Vergleich zu Beginn des Programms etwas erleichtert, da die Laufzeit von fünf auf sechs Jahre verlängert wurde¹¹⁵.

KfW-Schnellkredit 2020

Am 6. April 2020 (mit Inkrafttreten per 15. April 2020) wurde das Massnahmenpaket um *KfW-Schnellkredite (KfW-Schnellkredit 2020)* für Unternehmen ergänzt. Die Antragstellung für Kredite im Rahmen des KfW-Schnellkredits 2020 war bis zum 30. April 2022 befristet¹¹⁶. Die Kredite dienen der Finanzierung von Investitionen sowie der Deckung laufender Kosten¹¹⁷. Unternehmen, die einen *KfW-Schnellkredit* beantragten, mussten folgende Bedingungen erfüllen:

- Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft: Die Anteile müssen sich mehrheitlich im Besitz von Privatpersonen befinden (Privatbesitz). Der Sitz befindet sich in Deutschland;
- Einzelunternehmen oder Freiberufler: in Deutschland tätig und ansässig;
- Das Unternehmen muss einen Gewinn aus der Summe der Ergebnisse der Geschäftsjahre 2017 bis 2019 oder im Jahr 2019 erzielt haben;
- Das Verbot von der Gesellschaft an die Gesellschafter Dividenden auszuschütten sowie Kredite zu gewähren. Dies gilt bis zur vollständigen Rückzahlung des Kredits;
- Der Geschäftsführer und die geschäftsführenden Gesellschafter dürfen während der Laufzeit des Kredits nicht mehr als 150 000 Euro pro Person und Geschäftsjahr erhalten.

Die wichtigsten Merkmale dieser *Schnellkredite* sind die Begrenzung auf einen Höchstbetrag von 2,3 Millionen Euro und eine 100-prozentige *Haftungsfreistellung* durch die KfW bei voller Deckung durch den Bundesstaat. Ausserdem erfolgte die Kreditbewilligung ohne weitere *Kreditrisikoprüfung*.

Darüber hinaus enthält das Programm *KfW-Schnellkredit 2020* drei unterschiedliche Obergrenzen je nach Anzahl der Beschäftigten der Unternehmensgruppe (Unternehmensgruppe im Sinne von verbundenen Unternehmen), die für Kreditanträge vorgesehen sind:

- Maximal 850 000 Euro pro Unternehmensgruppe mit bis zu 10 Mitarbeitern;
- Maximal 1 500 000 Euro pro Unternehmensgruppe mit 10 bis 50 Mitarbeitern;
- Maximal 2 300 000 Euro pro Unternehmensgruppe mit mehr als 50 Mitarbeitern.

Hinzu kommt das Umsatzkriterium, der Kredit darf pro Unternehmensgruppe maximal 25 Prozent des Umsatzes von 2019 betragen. Bis zum Erreichen des maximalen Kreditbetrags können maximal drei Anträge pro Unternehmensgruppe gestellt werden. Es besteht die Möglichkeit, einen Kredit aus dem *KfW-Schnellkredit 2020* mit einem Kredit aus dem *KfW-Sonderprogramm 2020* zu kombinieren. Der Antrag darf jedoch höchstens die Differenz zwischen dem für einen *KfW-Schnellkredit 2020* vorgesehenen Höchstbetrag und der Summe der im Jahr 2020 im Rahmen des *Sonderprogramms KfW 2020* erhaltenen Kreditzusagen betragen. Hinsichtlich des Zinssatzes für den *KfW-Schnellkredit* werden die Entwicklungen auf dem Kapitalmarkt berücksichtigt. Der Zinssatz wird nämlich zum Zeitpunkt der Zusage festgelegt und bleibt während der gesamten Laufzeit des Kredits bestehen. Es war möglich, einen neuen *KfW-Schnellkredit* bis zum 30. Juni 2022 abzuschliessen¹¹⁸.

¹¹³ KfW (2022), S. 3.

¹¹⁴ Statista Research Department (2022a)

¹¹⁵ Brechbühl/Chenaux/Lengauer/Nösberger (2020), in: Kellerhals Carrard/Bürgschaftsgenossenschaften Schweiz (Hrsg) (2021), Vor Art. 1, n° 44 ff.

¹¹⁶ Ecovis (2022)

¹¹⁷ Brechbühl/Chenaux/Lengauer/Nösberger (2020), in: Kellerhals Carrard/Bürgschaftsgenossenschaften Schweiz (Hrsg) (2021), Vor Art. 1, n° 44 ff.

¹¹⁸ KfW (2020) und KfW (2023)

Beim *KfW-Schnellkredit 2020* ist eine Tilgung in Raten innerhalb von maximal 10 Jahren vorgesehen. Von diesen 10 Jahren können maximal die ersten beiden Jahre tilgungsfrei gestellt werden.¹¹⁹

Zahlen und Volumen

Bis zum 13. Mai 2021 wurden sowohl für das *KfW-Sonderprogramm 2020* als auch für den *KfW-Schnellkredit 2020* insgesamt 136 638 Kreditanträge gestellt. Von allen Anträgen entfielen zwei Drittel (91 193) auf Kredite unter 800 000 Euro aus dem *KfW-Sonderprogramm 2020*¹²⁰ mit einem Kreditvolumen von 14,66 Milliarden Euro. Hinzu kommen 7,69 Milliarden Euro im Zusammenhang mit dem *KfW-Sonderprogramm 2020*¹²¹. Das deutsche BIP für das Jahr 2020 betrug 3367,56 Milliarden Euro¹²². Die Gesamtsumme der gewährten Kredite entspricht somit 1,86 Prozent des deutschen BIP für das Jahr 2020. Im Jahr 2020 gab es in Deutschland 3 374 583 Unternehmen. Die Anzahl gewährter Kredite (136 604) entspricht 4,05 Prozent der Gesamtzahl der letzteren¹²³.

Tabelle 5: Art, Anzahl und Volumen der gewährten Kredite in Deutschland

Art des Kredites	Anzahl Kredite	Volumen (in Mia. Euro)	Verhältnis Volumen/PIB 2020 (en %)	Verhältnis Kredite/ Unternehmen
KfW-Schnellkredit	38 492	7,687	0,23 %	Anzahl Kredite: 136 638 Anzahl Unternehmen: 3 374 583
<u>KfW-Sonderprogramm 2020</u>				
Kredite bis 800'000 Euro	91 193	14,666	0,44 %	
Kredite bis 3 Mio. Euro	5576	9,56	0,28 %	
Kredite bis 10 Mio. Euro	1021	6,085	0,18 %	
Kredite bis 100 Mio. Euro	322	8,456	0,25 %	
Kredite über 100 Mio. Euro	34	16,304	0,48 %	
Total	136 638	62,758	1,86 %	4,05 %

Quelle: Statista Research Department (2022a), Statista Research Department (2022b), Statista Research Department (2022c) (Stand 13. Mai 2021, abgerufen am 28 März 2023)

5.3.2 Österreich

Ab dem 14. März 2020 führte Österreich ein umfassendes Massnahmenpaket zur Unterstützung besonders betroffener Wirtschaftssektoren ein. Unter diesen Massnahmen stellten verschiedene Organisationen neue Überbrückungskreditgarantien für Unternehmen bereit.

Austria Wirtschaftsservice (aws) :

Unter anderem stellte der Austria Wirtschaftsservice (aws) neue Garantien für Überbrückungskredite an Unternehmen aus. Diese Art von Kreditbürgschaften richtete sich vor allem an KMU, freie Berufe, (neue) Selbstständige, aber auch an landwirtschaftliche Betriebe. Diese Kredite gaben den Unternehmen die Möglichkeit, die *laufenden Kosten* wie z. B. Löhne, Mieten, Versicherungen zu decken. Ein Antrag auf eine *Überbrückungsgarantie* konnte zwischen dem 10. April 2020 und dem 15. Juni 2022 gestellt werden.

¹¹⁹ Brechbühl/Chenau/Lengauer/Nösberger (2020), in: Kellerhals Carrard/Bürgschaftsgenossenschaften Schweiz (Hrsg) (2021), Vor Art. 1, n° 44 ff.

¹²⁰ Statista Research Department (2022a)

¹²¹ Statista Research Department (2022b)

¹²² EU-Kommission (2023)

¹²³ Statista Research Department (2023)

Auf der Verfahrensebene wurden die Kredite von den Banken vergeben, welche sich auch um die Beantragung der *Überbrückungsgarantie* für die Unternehmenskunden kümmerten. In einem *Schnellverfahren* kam die Zusage der aws innerhalb von 24 Stunden, bei Garantien über 5 Millionen Euro innerhalb von 48 Stunden¹²⁴.

Das aws-System grenzte die Garantie des Bundesstaates von der Höhe des gewährten Kredits ab. aws sah 3 Varianten von gesicherten Krediten vor:

Für Unternehmen, die sich nicht in Schwierigkeiten befinden:

- Variante 1: Gesicherte Kredite bis zu 500 000 Euro profitieren von einer 100-prozentige Deckung der österreichischen Bundesregierung für einen Zinssatz von 0 Prozent in den ersten beiden Jahren (gegenüber dem 3-Monats-EURIBOR + 0,75 Prozent in den Folgejahren);
- Variante 2: Gesicherte Kredite zwischen 0,5 und 27,7 Millionen Euro werden nur zu 90 Prozent besichert (für die Besicherung ist eine Höchstgrenze von 25 Millionen Euro vorgesehen), bei einem jährlichen Zinssatz von 0,25 Prozent im ersten Jahr, 0,5 Prozent im zweiten und dritten Jahr und 1 Prozent ab dem vierten Jahr;

Für Unternehmen in Schwierigkeiten:

- Variante 3: Gesicherte Kredite bis zu 1,5 Millionen Euro. Der Kredit ist zu 80 Prozent gesichert, während der Zinssatz variabel ist¹²⁵.

Kredite bis zu 500 000 Euro konnten von kleinen Unternehmen (bis zu 49 Mitarbeiter mit einem Jahresumsatz oder einer Bilanzsumme von maximal 10 Millionen Euro), aber auch von mittleren Unternehmen (zwischen 50 und 249 Mitarbeiter mit einem Jahresumsatz von maximal 50 Millionen Euro oder einer Bilanzsumme von maximal 43 Millionen Euro) und von grossen Unternehmen (250 oder mehr Mitarbeiter mit einem Jahresumsatz von mehr als 50 Millionen Euro oder einer Bilanzsumme von mehr als 43 Millionen Euro) beantragt werden. Für die beiden letztgenannten Kategorien von Unternehmen war jedoch eine Prüfung erforderlich, die nachwies, dass sich das Unternehmen nicht in Schwierigkeiten befand (*Unternehmen in Schwierigkeiten, UiS-Prüfung*¹²⁶).

Kredite bis zu 27,7 Millionen Euro standen sowohl kleinen als auch mittleren Unternehmen offen. (Bei Letzteren musste eine Prüfung nachweisen, dass das Unternehmen nicht in Schwierigkeiten war).

Die dritte Kreditvariante (bis zu 1,5 Millionen Euro) stand nur kleinen und mittleren Unternehmen offen, die in die Kategorie der *Unternehmen in Schwierigkeiten* fielen. Der Kreditbetrag durfte das Zweifache der Lohnsumme des Unternehmens im Jahr 2019 oder 25 Prozent des Gesamtumsatzes im Jahr 2019 nicht überschreiten.

So mussten sich grosse Unternehmen, die einen gesicherten Kredit von mehr als 500 000 Euro benötigten, unabhängig davon, ob sie sich in Schwierigkeiten befanden, an die Österreichische Kontrollbank wenden (siehe unten).

Anzumerken ist, dass die *Garantielaufzeit* für alle drei Varianten auf 5 Jahre festgelegt ist¹²⁷.

Oesterreichische Kontrollbank (OeKB)

Grosse Unternehmen, die einen Kredit über 500 000 Euro aufnehmen wollten, mussten sich an die Österreichische Kontrollbank (OeKB) wenden. Diese bot im Auftrag der COFAG (*Covid-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH*) Garantien an, unabhängig davon, ob die Antragstellerin bereits Kundin war oder nicht. Der vom österreichischen Staat gesicherte Anteil (*Garantiequote*) beträgt 90 Prozent des gewährten Kredits. Bis zum 30. Juni 2022 konnte ein Antrag auf eine *Überbrückungsgarantie* gestellt werden¹²⁸. Der Kredit durfte nicht mehr als 25 Prozent des Umsatzes 2019 oder das Doppelte der Lohnsumme 2019 betragen. In begründeten Fällen konnte der Kreditbetrag jedoch auf der Grundlage einer Selbsteinschätzung des Unternehmens hinsichtlich seines Liquiditätsbedarfs erhöht werden, um den

¹²⁴ Aws (2020).

¹²⁵ COFAG (2023)

¹²⁶ Die Voraussetzungen für die Einstufung als «Unternehmen in Schwierigkeiten» sind in Art. 2 Abs. 18 der Verordnung (EU) N°651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 (Europäische Union, 2014).

¹²⁷ COFAG (2023)

¹²⁸ COFAG (2023)

Liquiditätsbedarf für die nächsten 18 Monate zu decken¹²⁹. Auf jeden Fall durfte der maximale Kredit 120 Millionen Euro nicht überschreiten¹³⁰. Die Laufzeit der Garantie beträgt maximal 6 Jahre. Was die Kreditkosten betrifft, so entsprechen sie¹³¹:

- *Zinssatzobergrenze*: 1 Prozent fixiert;
- Eine Garantiegebühr von: 0,5 Prozent des Kreditbetrags im ersten Jahr, 1 Prozent im zweiten und dritten Jahr und 2 Prozent ab dem vierten Jahr.

Österreichische Hotel- und Tourismusbank (ÖHT)

Die Tourismusbranche war während der Covid-19-Pandemie stark betroffen. Infolgedessen hatte die Österreichische Hotel- und Tourismusbank (ÖHT) in Zusammenarbeit mit dem *Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus* ein branchenspezifisches Garantiesystem eingerichtet, um den Unternehmen zu helfen, ihre Liquidität aufrechtzuerhalten. Dadurch sollten Arbeitsplätze erhalten und Konkurse weitestgehend vermieden werden. Die allgemeine Funktionsweise des ÖHT-Bürgschaftsystems war der des aws sehr ähnlich (siehe oben). Es gab vier Varianten von Kreditbürgschaften: Je nach Variante variierten die Höchstbeträge, die Bürgschaftssätze und die Zinssätze¹³². Es war möglich, bis zum 30. Juni 2022 eine *Überbrückungsgarantie* bei der ÖHT zu beantragen.

Zahlen und Volumen

Bis am 30. Juni 2022 wurden von den drei befugten Stellen (*aws, OeKB, ÖHT*) 30 397 Anträge auf Kreditgarantien (*Garantiegewährungen*) mit einem Volumen von 5,94 Mrd. Euro bewilligt. Mit 21 634 bewilligten Kreditgarantien für ein Volumen von 4 Mrd. Euro war die aws mit Abstand die produktivste Organisation in diesem Bereich¹³³. Das Gesamtvolumen der vergebenen Kredite entspricht 1,56 Prozent des österreichischen BIP des Jahres 2020. Im Jahr 2020 gab es in Österreich 701 943 Unternehmen. Die Anzahl der gewährten Kredite entspricht somit 4,33 Prozent der Anzahl der Unternehmen¹³⁴.

Tabelle 6: Art, Anzahl und Volumen der gewährten Kredite in Österreich

Art des Kredites	Anzahl Kredite	Volumen (in Mia. Euro)	Verhältnis Volumen/PIB 2020 (in %)	Verhältnis Kredite/ Unternehmen
Von aws gesicherter Kredit	21 634	4,004	1,05 %	Anzahl Kredite: 30 397 Anzahl der Unternehmen: 701 943
Von OeKB gesicherter Kredit	103	0,716	0,19 %	
Von der ÖHT gesicherter Kredit	8660	1,229	0,32 %	
Total	30 397	5,949	1,56 %	4,33 %

Quelle: COFAG (2023) (Stand 30. Juni 2022 ; abgerufen am 7. März 2023)

¹²⁹ Aws (2020)

¹³⁰ Ein Kredit von mehr als 120 Millionen Euro war möglich, vorbehaltlich einer Sondergenehmigung des Aufsichtsrats der COAFG (COFAG-Aufsichtsrat).

¹³¹ Invest in Austria (2023)

¹³² Invest in Austria (2023)

¹³³ EU-Kommission (2023)

¹³⁴ Statistik Austria (2023)

5.3.3 Frankreich

Um den Schock der Covid-19-Pandemie so gut wie möglich abzufedern, hat sich die französische Regierung für die Einführung eines aussergewöhnlichen Systems entschieden¹³⁵. Dazu gehörten *staatlich gesicherte Kredite*, welche Unternehmen bei ihrer derzeitigen Bank oder bei speziellen Kreditplattformen beantragen konnten. Mit Ausnahme von Kreditinstituten und Finanzierungsgesellschaften standen diese Kredite Unternehmen und Freiberuflern unabhängig von ihrer Grösse und Rechtsform offen. Anzumerken ist, dass auch Unternehmen, die sich seit dem 1. Januar 2020 in Schwierigkeiten befanden (z. B. in einer Rettung, einem gerichtlichen Sanierungsverfahren oder sogar einer Liquidation), staatlich gesicherte Kredite in Anspruch nehmen konnten. Darüber hinaus war der Erhalt eines staatlich gesicherten Kredits bis zum 30. Juni 2022 möglich.

Der Kredit wird durch die Obergrenze von maximal 3 Monatsumsätzen (Jahr 2019) oder Lohnsummen von 2 Jahren für innovative oder seit dem 1. Januar 2019 gegründete Unternehmen limitiert. Das vorgeschlagene Amortisationssystem ist genug flexibel, da es dem Kreditnehmer überlassen bleibt, dies mit seiner Bank zu vereinbaren. Die Gesamtlaufzeit des Kredits darf grundsätzlich nicht mehr als 6 Jahre betragen. Eine Ausnahme bilden die sehr kleinen Unternehmen (mit weniger als 50 Beschäftigten), die sich in einer ernststen Liquiditätskrise befinden und von einer Verlängerung der Rückzahlungsfrist von 6 auf 10 Jahre profitieren können.

Darüber hinaus kann ein Unternehmen, welches seit April 2020 über einen staatlich gesicherten Kredit verfügt und nicht in der Lage ist, im April 2021 mit der Rückzahlung zu beginnen, einen Aufschub beantragen und somit bereits im April 2022 mit der Rückzahlung beginnen. Die Zinsen und die Kosten für die Staatsgarantie bleiben jedoch weiterhin fällig¹³⁶.

Der Zinssatz variiert zwischen 1 und 2,5 Prozent, je nachdem, wie viele Jahre für die Rückzahlung vereinbart wurden. Die Banken haben sich allerdings zu Zinssätzen zwischen 1 und 1,5 Prozent für Kredite verpflichtet, die bis 2022 oder 2023 zurückgezahlt werden, gegenüber 2 bis 2,5 Prozent für Kredite, die zwischen 2024 und 2026 zurückgezahlt werden.

Die Staatsgarantie ist auf einen Prozentsatz des Kapitalbetrags, der Zinsen und der Nebenkosten, die für die Forderung bis zum Ende der Laufzeit noch ausstehen, begrenzt. Der Prozentsatz variiert je nach Anzahl der in Frankreich Beschäftigten und dem Umsatz des letzten abgeschlossenen Geschäftsjahrs:

- 90 Prozent für Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als 1,5 Milliarden Euro und weniger als 5000 Beschäftigten in Frankreich;
- 80 Prozent für andere Unternehmen mit einem Umsatz zwischen 1,5 und 5 Milliarden Euro;
- 70 Prozent für andere Unternehmen.

Das Ziel hinter diesen Krediten ist es, die Liquidität von Unternehmen und Berufstätigen unverzüglich zu entlasten. Die französischen Banken verpflichteten sich zu einer raschen Prüfung der Anträge. Andererseits mussten sich die antragstellenden Grossunternehmen verpflichten, im Jahr 2020 keine Aktienrückkäufe zu tätigen und keine Dividenden an Aktionäre in Frankreich oder im Ausland auszuschütten.

Darüber hinaus konnten sich Unternehmen, die bei ihrer Bank keine staatlich gesicherten Kredite erhalten konnten, an den Kreditvermittler ihres jeweiligen Departements wenden¹³⁷. Wenn die Vermittlung scheiterte, konnten sie sich an die Departementalen Ausschüsse zur Prüfung von Finanzierungsproblemen von Unternehmen wenden, um andere Finanzierungsmechanismen zu beantragen. Unter diesen anderen Mechanismen hat Frankreich Sonderkredite für sehr kleine Unternehmen (mit weniger als 50 Beschäftigten) eingeführt. Dieses System läuft über eine gesicherte digitale Plattform, die es den Unternehmenführern insbesondere ermöglicht, nach einer Beratung durch die Kreditvermittlung und die Departementalen Ausschüsse zur Prüfung von Finanzierungsproblemen von Unternehmen leichter einen Kreditantrag zu stellen. Es handelt sich um ein «Junior»-Kredit, der innerhalb von maximal sieben

¹³⁵ OECD (2021), S. 124 f.

¹³⁶ Gouvernement français (2023)

¹³⁷ Die Kreditvermittlung wurde 2008 auf dem Höhepunkt der Finanzkrise eingerichtet. Diese öffentliche Einrichtung soll Unternehmen helfen, die Schwierigkeiten mit Finanzinstituten haben (Banque de France, 2023).

Jahren zurückgezahlt werden muss. Dieser Kredit ist auf 20 000 Euro für Unternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten und auf 50 000 Euro für Unternehmen mit 11 bis 49 Beschäftigten begrenzt¹³⁸.

Zahlen und Volumen

Zahlenmässig (laut verfügbarer Daten mit Stand Ende April 2022), siehe Tabelle 7 unten, belief sich die Anzahl der Begünstigten mit einem staatlich gesicherten Kredit auf 678 240 mit einem Gesamtbetrag von 148,61 Milliarden Euro. Ausserdem sind fast 95 Prozent der Begünstigten KMU und genauer gesagt sehr kleine Unternehmen (81 %) ¹³⁹. Das BIP Frankreichs für das Jahr 2020 belief sich auf 2302,86 Milliarden Euro ¹⁴⁰. Der Gesamtbetrag der gewährten Kredite entspricht somit 6,46 Prozent des französischen BIP für das Jahr 2020. Ende 2018 gab es in Frankreich 3 933 961 Unternehmen (ohne Landwirtschafts- und Finanzunternehmen). Die Zahl der Kreditnehmer entspricht somit 17,24 Prozent der Anzahl Unternehmen ¹⁴¹.

Tabelle 7: Art, Anzahl und Volumen der gewährten Kredite in Frankreich

Art der Unternehmen	Anzahl der Begünstigten	Volumen (in Mia. Euro)	Verhältnis Volumen/PIB 2020 (in %)	Verhältnis Kredite/ Unternehmen
Grosse Unternehmen	57	20,405	0,89 %	Anzahl Kredite: 678 240
Mittelgrosse Unternehmen	1307	17,27	0,75 %	
Kleine und mittlere Unternehmen	90 931	68,175	2,96 %	Anzahl Unternehmen: 3 933 961
Sehr kleine Unternehmen	552 186	41,462	1,8 %	
Anderere*	33 759	1,302	0,06 %	
Total	678 240	148,614	6,46 %	17,24 %

Quelle: Gouvernement français (2022) (Stand : 30. April 2022, abgerufen am 17. Oktober 2022)

*Unternehmen mit unbekanntem Aktivitätsniveau

5.3.4 Italien

Um auf die durch die Covid-19-Pandemie verursachten wirtschaftlichen Schwierigkeiten einzugehen, hat die italienische Regierung eine Reihe von Massnahmen ergriffen. Unter anderem entschied sich Italien für ein Garantiesystem, welches Betriebsmittel- und Investitionskredite abdeckt. Dieses System, das in erster Linie auf KMU ausgerichtet ist, soll Unternehmen bei Liquiditätsengpässen helfen und letztlich die Kontinuität ihrer Geschäftstätigkeit sicherstellen ¹⁴².

Gesicherte Kredite des Zentralen Garantiefonds

Die Intervention des Zentralen Garantiefonds (*Fondo Centrale di Garanzia* ¹⁴³) für KMU wurde unter anderem dadurch verstärkt, dass die Förderfähigkeit ohne Bonitätsprüfung vorgesehen und die Zahl der Begünstigten erweitert wurde, um den unmittelbaren Liquiditätsbedarf von Unternehmen und Freiberuflern zu erleichtern, die mit den durch die Covid-19-Pandemie verursachten Schwierigkeiten konfrontiert waren ¹⁴⁴.

¹³⁸ Gouvernement français (2023)

¹³⁹ Gouvernement français (2022)

¹⁴⁰ EU-Kommission (2023)

¹⁴¹ Insee (2020), S. 66 ff.

¹⁴² EU-Kommission (2020a)

¹⁴³ Der Garantiefonds für kleine und mittlere Unternehmen unterstützt Unternehmen und Freiberufler, die aufgrund unzureichender Sicherheiten Schwierigkeiten beim Zugang zu Bankkrediten haben. Der Fonds ist ein Mechanismus des Ministeriums für Wirtschaftsentwicklung und wird auch aus europäischen Mitteln finanziert (Fondo di garanzia, 2023).

¹⁴⁴ Fondo di garanzia (2022a)

Um dem wirtschaftlichen Schaden der Covid-19-Pandemie entgegenzuwirken, gewährte der Fonds kostenlose 100-prozentige Garantien für Kredite (*prestiti*) bis zu 30 000 Euro (90 Prozent ab dem 1. Juli 2021¹⁴⁵) an KMU¹⁴⁶ und natürliche Personen, die eine kommerzielle, künstlerische oder berufliche Tätigkeit ausüben, sowie an Makler, (Unter-)Versicherungsagenten, aber auch an zivilrechtlich anerkannte religiöse Einrichtungen. In allen Fällen musste sich die Geschäftstätigkeit aufgrund der Covid-19-Pandemie in Schwierigkeiten befinden¹⁴⁷. Anträge auf Kreditgarantien durch den Fonds konnten bis zum 23. Juni 2022 gestellt werden¹⁴⁸.

Der Kredit musste jedoch folgende Merkmale erfüllen:

- Der Betrag durfte 25 Prozent des Umsatzes oder das Doppelte der Lohnsumme für das Jahr 2019 (aber höchstens 30 000 Euro) nicht überschreiten. Ausserdem war es möglich, diesen Betrag auf mehrere Kredite und Banken zu verteilen. Die Bürgschaft betrug 100 Prozent (90 Prozent ab dem 1. Juli 2021)¹⁴⁹.
- Die maximale Laufzeit des Kredits beträgt 15 Jahre mit einer tilgungsfreien Zeit (Zeitraum ohne Rückzahlung des Kredits) bis zu den ersten 24 Monaten (*preammortamento di 24 mesi*)¹⁵⁰.

Es ist anzumerken, dass für Kredite, die bereits vor der Covid-19-Pandemie an KMU vergeben und durch den Fonds abgesichert wurden, eine Anpassung an die neuen Bedingungen beantragt werden konnte. Vor den Covid-19-Massnahmen betrug der maximale Kredit 25 000 Euro (gegenüber 30 000 Euro unter Covid-19) und die maximale Laufzeit des Kredits 6 Jahre (gegenüber 15 Jahren unter Covid-19)¹⁵¹.

Quantitativ war die Zuständigkeit des Fonds jedoch nicht auf 30 000 Euro beschränkt. Der Fonds hatte auch die Möglichkeit, Bürgschaften für Kredite bis zu einem Höchstbetrag von 5 Millionen Euro mit einer Deckungsquote von 90 Prozent an Unternehmen mit bis zu 499 Beschäftigten zu vergeben. Für Unternehmen mit einem Umsatz von bis zu 3,2 Millionen Euro konnte die 90-prozentige Garantie des Fonds mit einer anderen Drittggarantie (z. B. *Confidi*) kombiniert werden, um ein zu 100 Prozent gesicherten Kredit von bis zu 800 000 Euro zu erhalten (jedoch nicht mehr als 25 Prozent des Umsatzes 2019)¹⁵². Die Laufzeit der Bürgschaft für diese Kredite beträgt maximal 8 Jahre. Ab dem 1. März 2021 konnten auch Unternehmen mit bis zu 499 Mitarbeitern, die nicht als KMU gelten, zu denselben Bedingungen wie beim Fonds auf das Programm *Garanzia Italia* der SACE (siehe unten) zugreifen¹⁵³.

Es wurde ein sehr schnelles Verfahren eingeführt, mit dem Unternehmen mit bis zu 499 Beschäftigten beim Fonds eine Bürgschaft für einen Kredit beantragen konnten. Der besagte Antrag (mittels eines vereinfachten Antragsformulars) musste bei der gewünschten Finanzinstitution gestellt werden. Das antragstellende Unternehmen musste eine Reihe von Anforderungen selbst deklarieren, insbesondere, dass es sich tatsächlich um ein KMU handelt. Die Bank war nicht verpflichtet, die Richtigkeit der auf dem Formular enthaltenen Deklarationen zu überprüfen (da es sich um Selbstdeklarationen handelte), sondern beschränkte sich auf schnelle Vorprüfungen der finanziellen Situation des Antragstellers, insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Verschuldung. Die Garantie wurde automatisch gewährt und die Bank konnte das Geld an das antragstellende Unternehmen überweisen, ohne die Antwort des Fonds abzuwarten. Der Fonds genehmigte die von Banken, *Cofidi* oder anderen Finanzintermediären eingereichten Anträge, nachdem er überprüft hatte, dass der Antragsteller zu den berechtigten Einheiten gehörte und dass die vorgeschriebenen Fördergrenzen nicht überschritten wurden. Es handelte sich also nicht um eine Bonitätsprüfung des Begünstigten.¹⁵⁴

¹⁴⁵ MEF (2023)

¹⁴⁶ Es handelt sich um ein KMU im Sinne der Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2023 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (Art. 2): Ein Unternehmen, das weniger als 250 Personen beschäftigt und einen Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen Euro erzielt oder dessen Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Millionen Euro beläuft (Europäische Union, 2003).

¹⁴⁷ Fondo di garanzia (2020)

¹⁴⁸ Confindustria Toscana Sud (2022)

¹⁴⁹ Fondo di garanzia (2022b)

¹⁵⁰ MEF (2023)

¹⁵¹ Fondo di garanzia (2020)

¹⁵² OECD (2021), S. 152.

¹⁵³ MEF (2023)

¹⁵⁴ Fondo di garanzia (2020)

Über SACE gesicherte Kredite

Italien belies es nicht bei gesicherten Krediten, die durch den Zentralen Garantiefonds abgesichert wurden. Für grössere Unternehmen wurde ein anderes System eingeführt. Die SACE (*Servizi Assicurativi del Commercio Estero*¹⁵⁵) wurde ermächtigt, Garantien für Kredite an diese Unternehmen auf die gleiche Weise wie der Garantiefonds auszustellen. Die von den Finanzinstituten¹⁵⁶ vergebenen Kredite werden somit von der SACE gesichert und vom Staat rückgesichert (*contro-garantito*)¹⁵⁷.

Für Kredite unter 375 Millionen Euro wurde ein vereinfachtes Verfahren für kleine Unternehmen (*imprese di minori dimensioni*) vorgesehen, insbesondere für die Ausgabe von Garantien für Kredite bis zu 90 Prozent an Unternehmen mit einem Gesamtumsatz von höchstens 1,5 Milliarden Euro und mit bis zu 5 000 Beschäftigten in Italien¹⁵⁸. Das antragstellende Unternehmen reichte den Antrag auf einen gesicherten Kredit bei dem Finanzinstitut ein, das auch in einem Pool mit anderen Kreditgebern tätig werden konnte. Das Finanzinstitut beurteilte den Antrag, führte die erforderlichen Analysen durch und erfasste dann den Bürgschaftsantrag im Portal der SACE ein¹⁵⁹. Die SACE überprüfte den Garantieantrag in chronologischer Reihenfolge und stellte dem Kreditgeber, wenn dies angemessen war, einen eindeutigen Identifikationscode für die Garantie zur Verfügung. Nach Erhalt dieses Codes und wie im vereinfachten Verfahren vorgesehen, zahlte das kreditgebende Finanzinstitut den Kreditbetrag innerhalb von 30 Kalendertagen aus¹⁶⁰.

Bei Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 1,5 Milliarden Euro oder mehr als 5 000 Beschäftigten in Italien oder einem Kredit von mindestens 375 Millionen Euro, anders gesagt bei Grossunternehmen (*imprese di maggiori dimensioni*), wurde die 80-prozentige Kreditgarantie durch ein Dekret des Wirtschafts- und Finanzministers in Absprache mit dem Minister für wirtschaftliche Entwicklung auf der Grundlage der von der SACE durchgeführten Voruntersuchung beschlossen. Die Beurteilung des Wirtschafts- und Finanzministers erfolgte unter Berücksichtigung der Rolle, die das begünstigte Unternehmen in Italien in Bezug auf eine Reihe von Kriterien wie den Beitrag zur technologischen Entwicklung, den Einfluss auf die strategische Infrastruktur, den Einfluss auf das Beschäftigungsniveau und den Arbeitsmarkt spielt. Es handelt sich um das reguläre Verfahren. Sobald der Code bei der SACE eingegangen ist, zahlt das kreditgebende Finanzinstitut den Kreditbetrag innerhalb von 45 Kalendertagen aus¹⁶¹. Bei Unternehmen mit einem Umsatz von über 5 Milliarden Euro beträgt die Garantie nur 70 Prozent des Kredits¹⁶².

Staatliche Garantien (*Garanzie di Stato*) für durch die Finanzinstitute an Unternehmen gewährten Kredite, konnten bis zum 30. Juni 2022 beantragt werden. Grundsätzlich konnten alle Unternehmen, unabhängig von ihrer Grösse und Rechtsform, Garantien und Kredite beantragen. Es wurde jedoch eine Reihe von Anforderungen erlassen¹⁶³:

- Das Unternehmen muss in Italien ansässig sein;
- Das Unternehmen sollte sich am 31. Dezember 2019 nicht in Schwierigkeiten befinden, aber anschliessend aufgrund der Covid-19-Pandemie in Schwierigkeiten geraten sein;
- Das Unternehmen muss die Kapazität des Zentralen Garantiefonds ausgeschöpft haben;
- Das Unternehmen hat bereits die «Obergrenze» der vom ISMEA¹⁶⁴ (*Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare*) ausgestellten Garantien ausgeschöpft, sofern es Zugang dazu hat.

¹⁵⁵ Die italienische Exportkreditagentur: Sie unterstützt italienische Unternehmen, die in Italien und auf dem Weltmarkt expandieren möchten (SACE, 2023).

¹⁵⁶ Dazu gehören Banken, nationale und internationale Finanzinstitute, Factoring-Unternehmen, Leasing-Unternehmen und andere Einrichtungen, die in Italien Kredite vergeben dürfen.

¹⁵⁷ MEF (2023)

¹⁵⁸ MEF (2023)

¹⁵⁹ MEF (2023)

¹⁶⁰ MEF (2023)

¹⁶¹ MEF (2023)

¹⁶² Fondo di garanzia (2023)

¹⁶³ SACE (2023a)

¹⁶⁴ Es handelt sich um ein öffentliches Wirtschaftsinstitut. Das ISMEA bietet Informations-, Versicherungs- und Finanzdienstleistungen an und stellt Kreditformen und Finanzgarantien für landwirtschaftliche Unternehmen und deren verbundene Formen bereit (Ismea, 2023).

Die SACE wurde ebenfalls dazu ermächtigt, Garantien für Anleihen oder andere Schuldtitel (*obbligazioni o altri titoli di debito*) auszustellen, die in Italien von Unternehmen mit Sitz in Italien ausgegeben werden und von der Covid-19-Pandemie betroffen sind.

Die Kredite sowie die Emission von Anleihen sind jedoch auf den höchsten Betrag nach den beiden folgenden Kriterien beschränkt:

- 25 Prozent des Konzernumsatzes in Italien für das Jahr 2019. Der Umsatz ist der im Jahresabschluss (*risultante dal bilancio*) oder in der Steuererklärung angegebene Umsatz;
- Das Zweifache der jährlichen Personalkosten des Konzerns in Italien für das Jahr 2019 (oder aus den geprüften Daten, wenn das Unternehmen den Jahresabschluss nicht genehmigt hat). Falls das Unternehmen seine Geschäftstätigkeit nach dem 31. Dezember 2018 aufgenommen hat, werden die voraussichtlichen Personalkosten für die ersten beiden Jahre als Referenz herangezogen.

Die Laufzeit des von der SACE gesicherten Kredits betrug ursprünglich sechs Jahre, wurde aber auf acht Jahre verlängert. Daher kann sie nicht über den 30. Juni 2030 hinausgehen¹⁶⁵. Das Unternehmen hat dennoch die Möglichkeit von einer Tilgungsstreckung von bis zu 36 Monaten zu profitieren (*un preammortamento di durata fino a 36 mesi*). Sobald der Beginn der Abschreibungen festgelegt ist, müssen die Vorauszahlungen vierteljährlich geleistet werden¹⁶⁶.

Die Zinssätze für Kredite werden nach der Grösse des Unternehmens und dem gesicherten Betrag festgelegt.

Tabelle 8: Zinssätze für von der SACE gesicherten Kredite¹⁶⁷

Laufzeit des gesicherten Kredits (in Jahren)	KMU (Kredit bis zu 6 Jahren)	KMU (Kredit von 6 bis zu 8 Jahren)	Nicht-KMU (Kredit bis zu 6 Jahren)	NON PME (Kredit von 6 bis zu 8 Jahren)
1	0,25 %	0,75 %	0,5 %	1 %
2-3	0,5 %	1 %	1 %	1,5 %
4-5-6	1 %	1,5 %	2 %	2,5 %
7-8	-	2,5 %	-	3,5 %

Quelle: SACE (2022)

Eine Gebühr für die Ausstellung der Garantie ist ebenfalls bemerkbar. Sie darf 2 Prozent des gesicherten Betrags nicht übersteigen. Nicht-KMU mit bis zu 499 Mitarbeitern (*mid-cap companies*) erhalten eine kostenlose Garantiausstellung, sofern der gesicherte Betrag 5 Millionen Euro nicht übersteigt¹⁶⁸.

Ein Unternehmen, welches einen gesicherten Kredit erhält, verpflichtet sich dazu¹⁶⁹:

- im Jahr 2020 keine Dividenden auszuschütten oder keine Aktienrückkäufe zu tätigen oder, falls zum Zeitpunkt des Kreditantrags bereits Dividenden ausgeschüttet oder eigene Aktien zurückgekauft wurden, die oben genannte Verpflichtung für die 12 Monate nach dem Kreditantrag einzugehen. Die Verpflichtung gilt für alle Unternehmen der Gruppe¹⁷⁰;
- das Beschäftigungsniveau durch Gewerkschaftsvereinbarungen steuern¹⁷¹;
- die Finanzierung zur Deckung der Kosten der in Italien gelegenen Produktionsstätten des Unternehmens zu verwenden;
- die Produktion nicht auszulagern.

¹⁶⁵ MEF (2023)

¹⁶⁶ SACE (2023b)

¹⁶⁷ SACE (2022), S. 9 ff.

¹⁶⁸ SACE (2023b)

¹⁶⁹ MEF (2023)

¹⁷⁰ Diese Bedingung gilt nicht für Nicht-KMU mit bis zu 499 Beschäftigten (sogenannte *Mid-Caps*).

¹⁷¹ Diese Bedingung gilt nicht für Nicht-KMU mit bis zu 499 Beschäftigten (sogenannte *Mid-Caps*).

Die Finanzinstitute, die den Kredit vergeben haben, kontrollieren die Einhaltung der Verpflichtungen durch den Begünstigten und informieren die SACE darüber. Im Falle eines Verstosses gegen die Verpflichtungen sind Strafen vorgesehen. Diese können bis zur Forderung nach einer vorzeitigen Rückzahlung des Kredits gehen.

Zahlen und Volumen

Was die Zahlen betrifft, so hat der Zentrale Garantiefonds zwischen März 2020 und dem 30. Juni 2022 2 742 227 Garantien in Höhe von 252,90 Milliarden Euro gewährt, davon 23,17 Milliarden für Kredite bis zu 30 000 Euro.

In Bezug auf die SACE erreichten die gesicherten Kredite am 30. Juni 2022 einen Betrag von 42 Milliarden Euro. Davon entfallen rund 13,8 Milliarden Euro auf Transaktionen, die im Rahmen des ordentlichen Verfahrens abgesichert wurden, gegenüber rund 28,2 Milliarden Euro im Rahmen des vereinfachten Verfahrens. Andererseits bearbeitete die SACE 5503 Garantieanträge von Kreditinstituten (über 250 Banken, Factoring- und Leasingunternehmen sind auf dem Portal Garantie Italy akkreditiert) und stellte sie innerhalb von 48 Stunden nach ihrem Eingang aus¹⁷².

Das BIP Italiens belief sich im Jahr 2020 auf 1656,96 Milliarden Euro¹⁷³. Die Summe der vergebenen Kredite entspricht somit 17,798 Prozent des italienischen BIP für das Jahr 2020. In Italien gab es im Jahr 2020 4 427 307 aktive Unternehmen, was bedeutet, dass 62,08 Prozent dieser Unternehmen von einem gesicherten Kredit im Zusammenhang mit der Pandemie von 2019 profitiert haben¹⁷⁴.

Tabelle 9: Art, Anzahl und Volumen der gewährten Kredite in Italien

Art des Kredites	Anzahl der gesicherten Kredite	Volumen (in Mia. Euro)	Verhältnis Volumen/PIB 2020 (in %)	Verhältnis Kredite/ Unternehmen
<u>Zentraler Garantiefonds</u>				Anzahl Kredite: 2 742 227
Kredit bis zu 30 000 Euro	1 184 751	23,17	1,4 %	Anzahl Unternehmen: 4 427 307
Kredit bis zu 5 Mio. Euro	1 557 476	229,73	13,87 %	
Zwischentotal	2 742 227	252,9	15,27 %	
<u>SACE (<i>Garanzia Italia</i>)¹⁷⁵</u>				
Kredit «ordentliches Verfahren»	22	13,8	0,83 %	
Kredit «vereinfachtes Verfahren»	6339	28,2	1,7 %	
Zwischentotal	6361	42	2,53 %	
Total	2 748 588	294,9	17,8 %	62,08 %

Quelle: MEF (2022) (Stand : 28. Juli 2022, abgerufen am 17. Oktober 2022) et sace.it (Stand : 28. Juli 2022)

¹⁷² SACE (2023c)

¹⁷³ EU-Kommission (2023)

¹⁷⁴ Istat (2022)

¹⁷⁵ MEF (2022)

5.3.5 Vergleich des Schweizer Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms mit den Bürgschaftsprogrammen der Nachbarländer

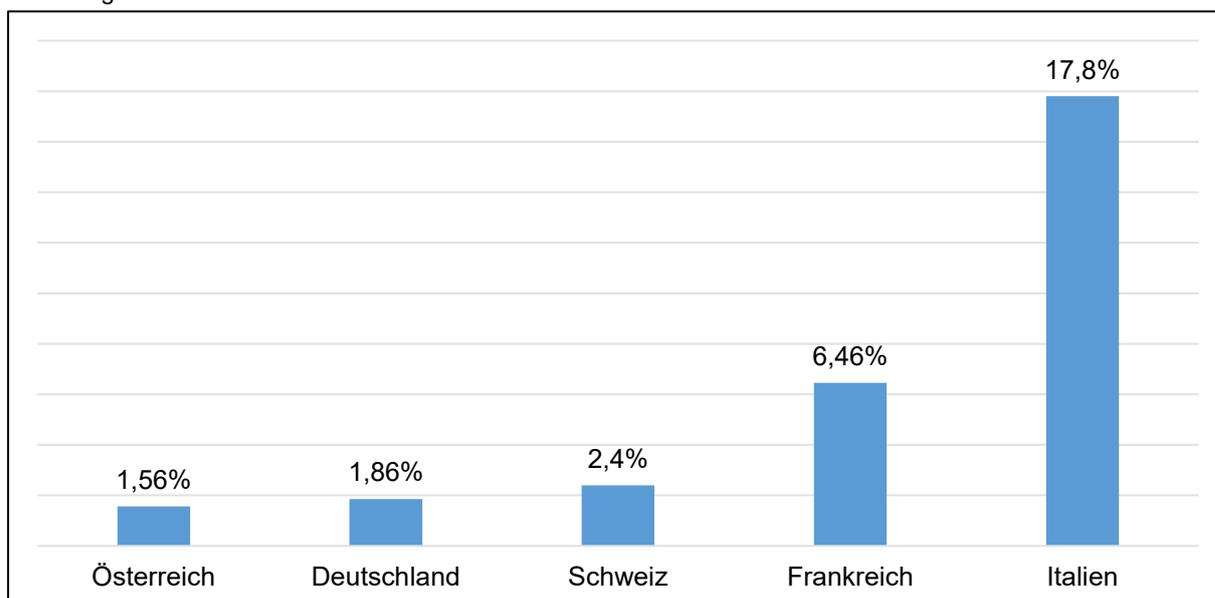
Es zeigt sich, dass die Schweiz in Bezug auf die Kreditlaufzeit mit 8 Jahren etwas grosszügiger ist als Österreich (5 oder 6 Jahre) und Frankreich (6 Jahre). Italien hingegen sieht für Kredite bis 30 000 Euro über den Zentralen Garantiefonds eine Laufzeit von 15 Jahren vor, während für die übrigen Kredite ebenfalls 8 Jahre vorgesehen sind. Hinsichtlich des Prozentsatzes der staatlichen Garantie ist festzustellen, dass die anderen Länder ebenso wie die Schweiz eine Garantie gewählt haben, die sich nach der Höhe des Kredits richtet. Kleinere Kredite (z.B. KfW-Schnellkredit 2020 in Deutschland, aws bis 500 000 Euro in Österreich) sind zu 100 Prozent abgesichert, ebenso wie der Covid-19-Kredit bis 500 000 Franken, während grössere Kredite zwischen 70 und 90 Prozent staatlich abgesichert sind, was mit der 85-prozentigen Absicherung des Covid-19-Kredits übereinstimmt.

Was die Zinssätze betrifft, so haben sich Österreich, Frankreich und Italien für progressive Zinssätze entschieden, die sich nach der Anzahl der Jahre des Kredits richten. Der Zinssatz wird somit im Laufe der Jahre erhöht. Im Gegensatz dazu hat sich Deutschland für feste Zinssätze entschieden. Im Vergleich dazu ist das Schweizer Programm hybrid, da die Zinssätze zwar fest sind, sich aber auf Beschluss des Bundesrates hauptsächlich aufgrund der Entwicklung des Leitzinses der SNB ändern können.

Schliesslich variiert der Höchstbetrag des Kredits stark zwischen den verschiedenen Programmen, die von den Nachbarländern der Schweiz angeboten werden. Es lässt sich jedoch feststellen, dass Frankreich keinen Höchstbetrag vorsieht, ebenso wie Italien in seinem von der SACE vorgeschlagenen Programm. Ebenso wie die Schweiz wählten die ausgewählten Länder hingegen ähnliche Kriterien als Berechnungsgrundlage für die Festlegung des Kreditbetrags. Das Hauptkriterium war ein Prozentsatz des Umsatzes 2019. Die Schweiz war restriktiver (10 %) als Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien (jeweils 25 %). Das Kriterium der Lohnsumme konnte auch für Programme in Österreich, Frankreich und Italien verwendet werden, bzw. das Zweifache der Lohnsumme des Jahres 2019. Die Schweiz wiederum schlug das Kriterium der Nettolohnsumme eines Jahres mal drei, mindestens aber 100 000 Franken vor, allerdings nur, wenn es sich um ein neues Unternehmen handelte, das am 1. Januar 2020 oder später begonnen hatte. Eine Tabelle, in welcher die Merkmale der gesicherten Kredite in den verschiedenen Ländern verglichen werden, findet sich in Anhang 9.5 (siehe Tabelle 24).

Die nachfolgende Abbildung 38 zeigt den Prozentsatz des Gesamtvolumens der vergebenen Kredite im Verhältnis zum BIP des Jahres 2020 der einzelnen Länder. Es zeigt sich, dass die Schweiz (2,4 %) nur geringfügig über den deutschsprachigen Nachbarländern Österreich (1,56 %) und Deutschland (1,86 %) liegt. Im Verhältnis dazu waren die vergebenen Kredite in Frankreich (6,46 %) fast dreimal so hoch und in Italien (17,80 %) sogar fast achtmal so hoch.

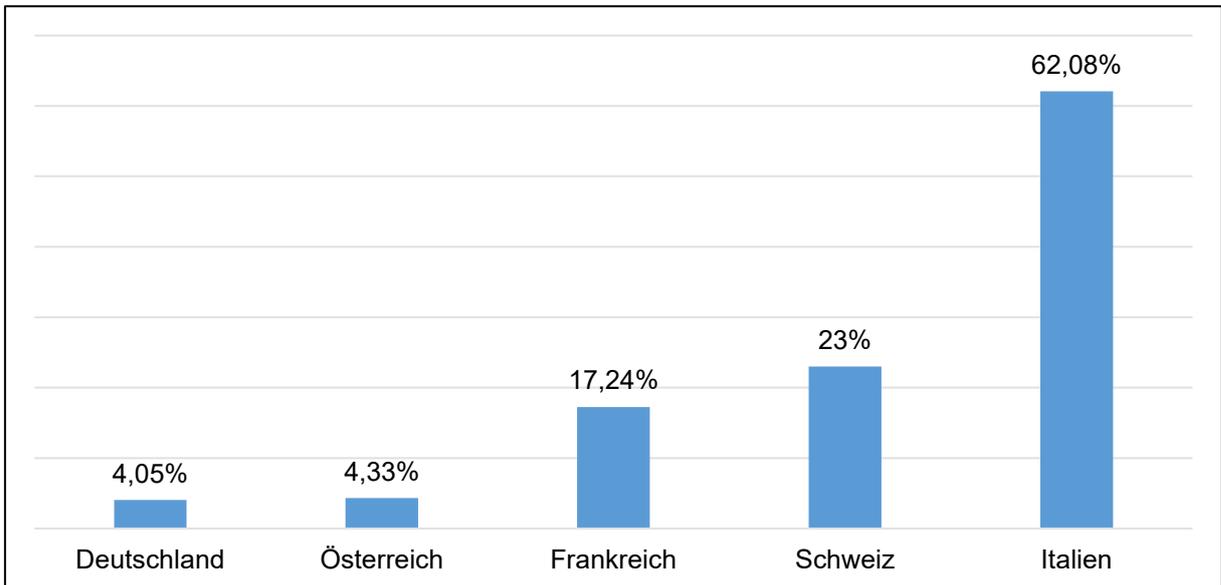
Abbildung 38: Prozentualer Anteil des Kreditvolumens am BIP 2020



Quelle: SECO, eigene Darstellung

Die nächste Abbildung 39 zeigt den Anteil der Unternehmen, die Kredite im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie erhielten. In Österreich (4,33 %) und Deutschland (4,05 %) erhielten anteilmässig viel weniger Unternehmen einen Kredit als in der Schweiz (23 %). Italienische Unternehmen hingegen waren mit 62,08 % weitaus am stärksten nachgefragt.

Abbildung 39: Prozentualer Anteil der Unternehmen mit einem Kredit im Jahr 2020



Quelle: SECO, eigene Darstellung

Laut Financial Times zeigt sich im internationalen Vergleich, dass dem ersten Prozess-Schritt für Unternehmen, der digitalen Kreditantragstellung, und dem Public Private Partnership eine hohe Bedeutung beim Gelingen eines Liquiditätsprogramms zukommt¹⁷⁶. Da das Schweizer Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm über die bestehende Plattform EasyGov.swiss, dem feingliedrigen Bankennetz und dessen Kundenbeziehungen abgewickelt wurde, konnten die Behörden das System fast über Nacht einführen. Es wurde wenig neue Infrastruktur benötigt und die Banken verfügten bereits über die erforderliche Kredithistorie und die Daten ihrer Kunden. Ein Schweizer Unternehmer berichtete, dass er den einseitigen Kreditantrag am Freitagnachmittag gestellt und das Geld bereits am Montagmorgen auf dem Konto hatte. Die schnelle Umsetzungsgeschwindigkeit des Schweizer Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm zog nicht nur die Aufmerksamkeit der umliegenden europäischen Länder auf sich, selbst Schweizer Unternehmer waren positiv überrascht¹⁷⁷.

6 Analyse der Covid-19-Solidarbürgschaftskredite anhand des Wirkungsmodells

6.1 Methodik und Datengrundlage

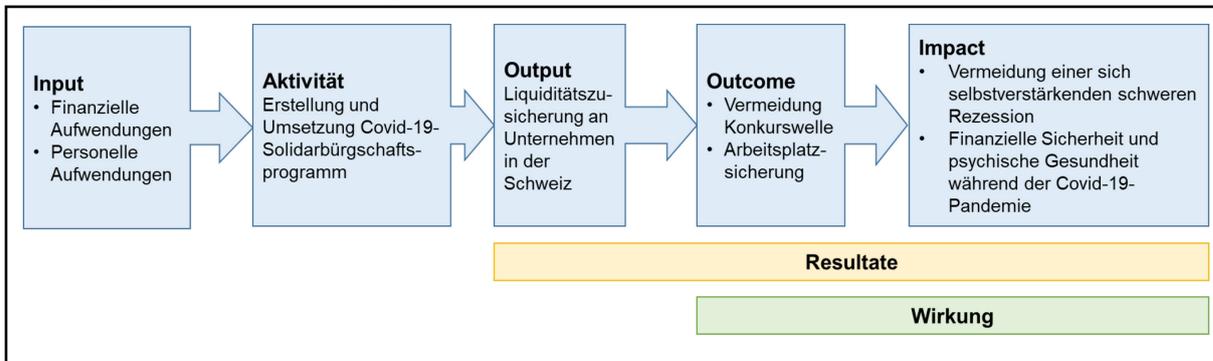
Die Wirkung des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms wird basierend auf dem Wirkungsmodell, abgebildet in untenstehender Abbildung 40, analysiert. Mittels finanzieller und personeller Aufwendungen (Input) wurde das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm erstellt und umgesetzt (Aktivität). Durch dieses Programm wurde für Schweizer Unternehmen der Zugang zu liquiden Mitteln in Form von Covid-19-Krediten sichergestellt (Output), um so Konkurse von grundsätzlich gesunden Unternehmen aufgrund eines Liquiditätsmangels sowie Arbeitsplatzverluste in Folge der Covid-19-Pandemie zu verhindern (Outcome). Die Absicht des Programms war es den Unternehmen rasch Liquidität zur Verfügung zu stellen und so eine Konkurswelle mit daraus resultierender, sich selbstverstärkenden schweren Rezession und damit ein Abgleiten in eine anhaltende Wirtschaftskrise zu verhindern (Impact). Die nachfolgenden Kapitel gehen auf die einzelnen Elemente des Wirkungsmodells ein, mit Ausnahme des Elements « Aktivität », respektive der Erstellung und Umsetzung des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms, die bereits ausführlich im Kapitel 2 und 3 beschrieben wurden. Wichtig an dieser Stelle zu erwähnen, ist, dass die Input-Seite mit den finanziellen Aufwendungen des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms

¹⁷⁶ Jones (2020)

¹⁷⁷ Jones (2020)

aufgrund der noch laufenden Covid-19-Kredite und Forderungsbewirtschaftung als auch der Abklärung von Missbrauchsfällen erst am Ende des Programms definitiv feststehen wird. Kosten für den Bund fallen insbesondere für die Übernahme der Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen, deren Beizug Dritter, das zusätzliche bundesinterne Personal als auch für die Übernahme der honorierten Bürgschaftsbeträge respektive der effektiven Bürgschaftsverluste an. Kurzfristige Aussagen zur Output-Seite lassen sich hingegen bereits jetzt, drei Jahre nach Lancierung des Programms machen.

Abbildung 40: Vereinfachtes Wirkungsmodell



Quelle: Haunberger (2018), OECD (2009), eigene Darstellung

Um das Resultat (Output) und die Wirkung (Outcome und Impact) des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms im Verhältnis zu seinen finanziellen Aufwendungen zu analysieren, wurden unterschiedliche Datenquellen verwendet. Zentral für die Analyse der finanziellen Auswirkungen, des Outputs und des Outcomes war die Datenbank der Bürgschaftsorganisationen JANUS. Zur Erfüllung der Kontroll-, Buchführungs- und Aufsichtsaufgaben verlangen das SECO und die EFK von den Bürgschaftsorganisationen, gestützt auf Art. 11 Abs. 4 des Covid-19-SBüG, Informationen auf Dossier-Ebene zu den Covid-19-Solidarbürgschaften bzw. Kreditnehmenden in der Datenbank JANUS¹⁷⁸. Diese Dossiers enthalten u. a. verschiedenste Angaben zu den Unternehmen, die diese beim Kreditantragsprozess getätigt haben, Informationen von den Banken zum Stand bzw. zum Betrag des noch ausstehenden Kredits, zum Amortisationsplan, zu erfolgten Amortisationen und Bürgschaftshonorierungen sowie Daten zu Wiedereingängen im Rahmen der Forderungsbewirtschaftung.

6.2 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund (Input)

Auf der Inputseite stehen die finanziellen Aufwendungen des Covid-19-Solidarbürgschaftssystems für den Bund im Vordergrund. Die Strukturen des bereits vor der Covid-19-Pandemie bestehenden Bürgschaftswesens für KMU bildeten die Grundlage für das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm¹⁷⁹. Trotz der bereits vorhandenen Strukturen sind nicht zuletzt aufgrund der starken Skalierung des bestehenden Bürgschaftssystems zusätzliche finanzielle Aufwendungen entstanden. Das Bürgschaftswesen für KMU war nicht für die Verwaltung von Krediten in der Grössenordnung der Covid-19-Kredite ausgelegt. Die zusätzlichen Aufwendungen setzen sich primär aus den zusätzlichen Personalressourcen und finanziellen Mitteln zusammen, welche durch ihre finanziellen Auswirkungen auf den Bund quantifizierbar sind.

¹⁷⁸ Informationen, welche die einzelnen Geschäftsverhältnisse zwischen der Kreditgeberin und dem Kreditnehmenden betreffen, sind im vorliegenden Fall für die rechtliche und politische Beurteilung des Einsatzes der öffentlichen Mittel jedoch nicht notwendig. Sie werden zudem in der Schweizer Rechtsordnung als vertraulich erachtet und gehören zur ökonomischen Privatsphäre.

¹⁷⁹ Anders als beim Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm basiert das Bürgschaftswesen für KMU auf folgenden Rechtsgrundlagen: Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Finanzhilfen an Bürgschaftsorganisationen für KMU; und der Verordnung vom 12. Juni 2015 über die Finanzhilfen an Bürgschaftsorganisationen für KMU.

Die finanziellen Auswirkungen des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms auf den Bund setzen sich aus folgenden drei Hauptkostenarten zusammen:

- *Bürgschaftshonorierungen abzüglich Wiedereingänge respektive effektive Bürgschaftsverluste*¹⁸⁰
- *Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen inklusive beigezogener Dritten*¹⁸¹
- *Zusätzliche Personalkosten des Bundes*

Diese drei Hauptkostenarten werden in den nachfolgenden Kapiteln detailliert dargestellt.

6.2.1 Finanzielle Auswirkungen der Bürgschaftshonorierungen und Rückstellungen

Beim Bund sind mit der Gewährung der Bürgschaften für 137 870 Covid-19-Krediten mit einem totalen Kreditvolumen von knapp 17 Milliarden Franken noch keine Mittel abgeflossen. Mittelabflüsse entstehen für den Bund erst, wenn er ausgehend von seinen Verpflichtungen gemäss Art. 13 des Covid-19-SBÜG an die zuständige Bürgschaftsorganisation einen Betrag in der Höhe des honorierten Betrages zahlt, damit die Bürgschaftsorganisation die Bank auszahlen kann. Wenn nämlich eine Bürgschaft von der kreditgebenden Bank in Anspruch genommen wird, wird diese von der zuständigen Bürgschaftsorganisation honoriert. Der Bund entgeltet – abzüglich der geleisteten Amortisationen und zuzüglich des verbürgten Jahreszinses – 100 Prozent des verbürgten Kredites bis 500 000 Franken und 85 Prozent des verbürgten Kredites ab 500 000 Franken¹⁸². Die kreditgebende Bank trägt bei Covid-19-Krediten Plus 15 Prozent des Ausfallrisikos mit¹⁸³.

Bei der Bürgschaftshonorierung handelt es sich nicht um den *effektiven Bürgschaftsverlust* für den Bund, da die Bürgschaftsorganisationen im Rahmen der Forderungsbewirtschaftung alle notwendigen Vorkehrungen treffen, um die ausstehenden Forderungen wiedereinzubringen (sog. *Wiedereingänge*). Erst wenn die Forderungsbewirtschaftung eingestellt werden muss, ohne dass der honorierte Betrag wieder eingebracht werden konnte, fällt ein effektiver Verlust für den Bund an. Die Kosten der Forderungsbewirtschaftung, die für die Bürgschaftsorganisationen anfallen, werden den Verwaltungskosten angerechnet und vom Bund übernommen (siehe Kapitel 6.2.3). Allfällige Wiedereingänge aus der Forderungsbewirtschaftung gemäss Art. 16 des Covid-19-SBÜG gehen jeweils vollumfänglich an den Bund zurück.

Der Bund musste bis Mitte Juni 2023 für 11 439 Kredite rund 809,9 Millionen Franken an die Bürgschaftsorganisationen überweisen, da die Banken in diesen Fällen die Bürgschaft in Anspruch genommen haben (*Bürgschaftshonorierung*) (siehe Tabelle 10). Die Forderungsbewirtschaftung lief per Mitte Juni 2023 noch bei 88 Prozent dieser Kredite mit einem Volumen von 736,5 Millionen Franken. Im Rahmen der Forderungsbewirtschaftung wird mit den Unternehmen einen Rückzahlungsplan über den gesamten Forderungsbetrag abgeschlossen, der den Umständen der einzelnen Unternehmen Rechnung trägt. Die Wiedereingänge fallen aufgrund der individuellen Rückzahlungspläne teilweise erst einige Jahre nach der Bürgschaftshonorierung an. Insgesamt konnten bis Mitte Juni 2023 rund 28,9 Millionen Franken durch die Forderungsbewirtschaftung wiedereingebracht werden.

Tabelle 10: Zusammenfassung Forderungsbewirtschaftung nach Bürgschaftshonorierung (Stand: Mitte Juni 2023)

	Anzahl	Honorierter Betrag in CHF	Wiedereingänge in CHF	Effektiver Verlust in CHF
Forderungsbewirtschaftung eingestellt	1371	73 336 601	11 545 619	61 798 658
Forderungsbewirtschaftung laufend	10 068	736 547 510	17 324 348	0
Total Bürgschaftshonorierungen	11 439	809 884 111	28 869 967	61 798 658

Quelle: JANUS (Mitte Juni 2023), eigene Darstellung

Bemerkung: Die Zahlen zu den Covid-19-Krediten-Plus basieren auf dem gesamten gewährten Kreditbetrag und nicht nur dem Anteil von 85 %, welcher durch den Bund verbürgt wird.

¹⁸⁰ Art. 13 Covid-19-SBÜG

¹⁸¹ Art. 14 Covid-19-SBÜG

¹⁸² Bundesrat (2020a)

¹⁸³ BBI 2020 8477

Der Rückstellungsbedarf des Bundes für die Bürgschaftshonorierungen bis zum Ende des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms wird jeweils per Ende Jahr neu geschätzt. Per Ende 2020 wurden erstmals Rückstellungen im Umfang von 2,3 Milliarden für zukünftige Bürgschaftshonorierungen bis zum Ende des Kreditprogramms im Jahr 2030 gebildet, was einer Honorierungsquote von 13,6 Prozent entsprach. Aufgrund einer präziseren Schätzungsmethode der Unternehmensbonitäten und von Erfahrungswerten seit Einführung der Solidarbürgschaftskredite, konnte das Honorierungsvolumen für die gesamte Laufzeit des Programms auf 1,7 Milliarden Franken reduziert werden, was neu einer Honorierungsquote von 11,4 Prozent entspricht. Ende 2022 wurden deshalb die Rückstellungen auf 1,1 Milliarden Franken festgelegt.

6.2.2 Finanzielle Auswirkungen der Bürgschaftsverluste

Der bisherige effektive Verlust für den Bund ergibt sich aus den uneinbringlichen Forderungsbeträgen der Forderungsbewirtschaftung. Vom honorierten Kreditvolumen mit eingestellter Forderungsbewirtschaftung konnten 16 Prozent Wiedereingänge realisiert werden, so dass per Mitte Juni 2023 Verluste von 84 Prozent respektive für rund 61,8 Millionen Franken entstanden sind (siehe Spalte 4 in Tabelle 10 in Kapitel 6.2.1). 61,8 Millionen Franken entsprechen 0,3 Prozent des gewährten Kreditvolumens. Aufgrund der Wiedereingänge wird erst nach Beendigung der Forderungsbewirtschaftung festgestellt werden können, wie hoch die effektiven Bürgschaftsverluste für den Bund ausgefallen sind. Die erwarteten Wiedereingänge bis Ende des Kreditprogramms wird der Bund voraussichtlich gegen Ende 2023 zum ersten Mal gestützt auf ersten Erfahrungswerten schätzen können.

Der damalige Vorsteher des EFD, Bundesrat Ueli Maurer, ging im März 2020 davon aus, dass die effektiven Verluste für den Bund am Ende des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms nicht mehr als 10 Prozent des Verpflichtungskredites betragen werden¹⁸⁴. Auf das tatsächlich gewährte Kreditvolumen von rund 17 Milliarden Franken würde sich der geschätzte Betrag der effektiven Verluste somit auf rund 1,7 Milliarden Franken belaufen. Unter der Bedingung, dass bis zur vollständigen Rückzahlung keine schwere Rezession mit Konkurswelle eintreffen wird, kann dieser Betrag Stand 2023 als Obergrenze betrachtet werden. Die total erwarteten Bürgschaftshonorierungen bis zum Ende des Kreditprogramms 2030 belaufen sich (Stand Ende 2022) auf 1,7 Milliarden Franken (bisherige Honorierungen von 644 Millionen Franken per Ende 2022 zuzüglich 1,1 Milliarden Franken Rückstellungen für zukünftige Honorierungen). In diesem Betrag sind allerdings noch keine Wiedereingänge eingerechnet, so dass von einem tieferen effektiven Bürgschaftsverlust als die im März 2020 geschätzten 1,7 Milliarden Franken ausgegangen werden kann und die grobe Schätzung vom März 2020 nahe an den Erwartungen per Ende 2022 liegt.

6.2.3 Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen

Gemäss Art. 14 Abs. 1 des Covid-19-SBÜG übernimmt der Bund «die Verwaltungskosten, die den Bürgschaftsorganisationen durch die Verwaltung, Überwachung und Abwicklung [der Covid-19-Solidarbürgschaften] sowie durch die Bewirtschaftung der auf sie übergegangenen Forderungen und der Verlust- und Pfandausfallscheine im Zusammenhang mit den [gewährten Covid-19-Krediten] entstehen». Sie umfassen ausschliesslich zusätzliche Ausgaben, die infolge der Covid-19-Solidarbürgschaften effektiv entstanden sind¹⁸⁵. Die zusätzlichen Ausgaben entstehen aufgrund der starken Skalierung des Systems: Im Vergleich zum Bestand des Bürgschaftswesens für KMU¹⁸⁶ per Ende 2019 wurden im Rahmen des Covid-19-Solidarbürgschaftssystems innert rund vier Monate ungefähr 74-mal so viele Covid-19-Kredite mit einem rund 59-mal so hohen Kreditvolumen gewährt. Welche Verwaltungskosten alle umfasst werden, wurde für die Jahre 2020 bis 2023 im Vertrag zwischen dem WBF und den Bürgschaftsorganisationen «betreffend Bürgschaftsgewährung zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie und politisches Controlling, Reporting und Monitoring für die Jahre 2020-2023» (sog. Covid-19-Finanzhilfevertrag) geregelt. Für die Jahre 2024-2027 werden die Finanzhilfen des Bundes an die

¹⁸⁴ Bundesrat (2020f) und (2020i)

¹⁸⁵ Covid-19-Finanzhilfevertrag 2020-2023 ab Ziff. 15.1 ff.

¹⁸⁶ Basierend auf dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 und der Verordnung vom 12. Juni 2015 über Finanzhilfen an Bürgschaftsorganisationen für KMU

Verwaltungskosten der Bürgerschaftsorganisationen in einem neuen Vertrag festgelegt. Die Verwaltungskosten der Bürgerschaftsorganisationen können in untenstehende Kategorien zusammengefasst werden:

- *Interne Verwaltungskosten Bürgerschaftsorganisationen:*
 - a. *Personalkosten*
 - b. *Nicht abgrenzbare Zusatzkosten*
 - c. *Potenzielle Negativzinsen auf Vorschusskonti der Bürgerschaftsorganisationen*
- *Weiterentwicklungs- und Zusatzkosten der gemeinsamen Datenbank der Bürgerschaftsorganisationen JANUS.*
- *Kosten, die den Bürgerschaftsorganisationen für den Beizug Dritter anfallen.*

Der Bund übernimmt ausschliesslich die zusätzlichen Ausgaben der Bürgerschaftsorganisationen, die ihnen infolge der Covid-19-Solidarbürgschaften effektiv entstanden sind. Die untenstehende Tabelle 11 fasst die Verwaltungskosten der Bürgerschaftsorganisationen zusammen, die vom Bund aufgrund des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms bis anfangs Juli 2023 übernommen wurden. Insgesamt hat der Bund für die Jahre 2020 bis Anfang Juli 2023 Verwaltungskosten der Bürgerschaftsorganisationen, inklusive interner Verwaltungskosten und Kosten für den Beizug Dritter, im Umfang von rund 45 Millionen Franken übernommen.

Tabelle 11: Verwaltungskosten der Bürgerschaftsorganisationen nach Jahr (Stand: Juli 2023)

	Interne Verwaltungskosten Bürgerschaftsorganisationen (in CHF)			Totale Kosten Beizug Dritter (in CHF)*	Gesamttotal
	Personalkosten	Interne Zusatzkosten	Total		
2020	1 576 364	164 456	1 740 820	8 590 885	10 331 705
2021	1 542 073	206 865	1 748 938	7 801 922	9 550 860
2022	1 661 975	198 894	1 860 869	11 528 949	13 389 817
1. Semester 2023	800 971	75 925	876 896	11 093 754	11 970 651
Total	5 581 383	646 140	6 227 523	39 015 510	45 243 033

Quelle: Daten SECO, eigene Darstellung

* Die Weiterentwicklungs- und Zusatzkosten der gemeinsamen Datenbank JANUS sind in den Kosten Beizug Dritter enthalten.

Interne Verwaltungskosten der Bürgerschaftsorganisationen

Personalkosten

Aufgrund des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms mussten alle vier vom Bund anerkannten Bürgerschaftsorganisationen ihr Personal aufstocken. Dank temporärem Personaleinsatz konnten die Bürgerschaftsorganisationen zudem je nach Arbeitslast die zusätzlich benötigten Stellenprozente flexibel besetzen.

Für die Jahre 2020 bis 2023 übernahm der Bund die im Vergleich zu vor der Lancierung des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms zusätzlich benötigten Stellenprozente und Überstunden der Angestellten. Die Bürgerschaftsorganisationen wiesen per 26. März 2020, vor Beginn des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms, ein Total von 1490 Stellenprozente auf. Die Bürgerschaftsorganisationen benötigten aufgrund des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms für das Jahr 2020 zusätzlich 10,54 Vollzeitstellen, für das Jahr 2021 10,03 und für das Jahr 2022 12,4 Vollzeitstellen. Im Verhältnis zur grossen Skalierung des Bürgschaftssystems – bezüglich Anzahl Kredite und Kreditvolumen – fallen die zusätzlichen Stellenprozente der Bürgerschaftsorganisationen grundsätzlich moderat aus. Bisher beliefen sich die jährlichen Personalkosten – zusätzliche Stellenprozente und Überstunden – aufgrund des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms für das Jahr 2020 auf rund 1,6 Millionen Franken, für das Jahr 2021 auf rund 1,5 Millionen Franken und für das Jahr 2022 auf rund 1,7 Millionen Franken (siehe Tabelle 11).

Nicht abgrenzbare Zusatzkosten

Der Bund übernimmt die von den Covid-19-Krediten verursachten, nicht abgrenzbaren Zusatzkosten (z.B. für Büromaterial, Telefon und Internet, Lizenzen, Software, Aus- und Weiterbildung etc.), welche nicht anderweitig bereits verrechnet und bezahlt werden. Diese werden jährlich pauschal mit 7400 Franken pro 100 Stellenprozente, welche aufgrund des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms zusätzlich anfallen, abgerechnet. Diese nicht abgrenzbaren Zusatzkosten der zusätzlichen Stellenprozente (siehe Tabelle 11) beliefen sich für die Jahre 2020 bis 2022 im Durchschnitt auf jährlich rund 190 900 Franken. Im ersten Halbjahr 2023 sind Zusatzkosten in der Höhe von rund 75 900 Franken angefallen (siehe Tabelle 11).

Übernahme von Negativzinsen

Wenn die Bürgschaftsorganisationen auf der Kontoverbindung zur Deckung der Bürgschaftsverluste (Zahlung an Bank) und Rechnung Dritter Negativzinsen zu entrichten haben oder Zinsen erhalten, so können die Negativzinsen – sowie ab 2024 bis 2027 die Kontogebühren – dem SECO in Rechnung gestellt werden, bzw. müssen allfällig erhaltene Zinsen dem SECO überwiesen werden. Das SECO hat den Bürgschaftsorganisationen im Jahr 2020 0 Franken, 2021 rund 13 900 Franken und im Jahr 2022 rund 18 400 Franken für bezahlte Negativzinsen entrichtet. Diese Kosten sind ebenfalls in den «internen Zusatzkosten» der Bürgschaftsorganisationen enthalten (siehe Spalte 2 in Tabelle 11).

Ausblick zukünftige interne Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen

Es ist damit zu rechnen, dass die internen Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen gegen Ende des Kreditprogramms abnehmen werden, da über die Jahre immer mehr Covid-19-Kredite zurückgezahlt sein werden und somit auch der Aufwand für die Verwaltung des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms entsprechend abnehmen wird. Im Speziellen hängt der Aufwand auch mit gegenwärtig noch laufenden Abklärungen von potentiellen Missbrauchsfällen zusammen.

Bankenportal und Weiterentwicklung JANUS

Die Datenbank der Bürgschaftsorganisationen (JANUS) musste aufgrund der enormen Skalierung des Bürgschaftsvolumens der Bürgschaftsorganisationen und aufgrund neuer Anforderungen des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms stark ausgebaut und weiterentwickelt werden. Hierbei wurden insbesondere die Dienste von Swisscom Digital Technology SA (Entwicklung) und Cisel Informatique SA (Hosting) in Anspruch genommen. Damit die Banken halbjährlich Zinsen und Kontostände an die Bürgschaftsorganisationen melden, war es zudem notwendig, eine digitale Lösung – ein sogenanntes Bankenportal, welches den höchsten Sicherheitsanforderungen entspricht – zu schaffen und den Banken zur Verfügung zu stellen. Insgesamt beliefen sich die Kosten für das Bankenportal und die Weiterentwicklungs- und Zusatzkosten von JANUS für die Jahre 2020 bis 2023 auf zwischen rund 1 Millionen Franken und 1,7 Millionen Franken pro Jahr bzw. insgesamt bisher auf 5,7 Millionen Franken (siehe Tabelle 12).

In Zukunft ist mit einer deutlichen Abnahme dieser jährlichen Kosten zu rechnen.

Kosten Beizug Dritter

Gemäss Art. 9 des Covid-19-SBüG können die Bürgschaftsorganisationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritte beiziehen. In Art. 14 Abs. 2 Bst. b wird explizit festgehalten, dass der Beizug Dritter unter die Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen im Zusammenhang mit dem Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm fällt, die vom Bund übernommen werden. Die PwC war bis Ende März 2023 für den Aufbau und den Betrieb der Zentralstelle der Bürgschaftsorganisationen zuständig. Kellerhals Carrard unterstützt die Bürgschaftsorganisationen in juristischen Belangen. Nextway Software Switzerland GmbH ist für den Betrieb und die Weiterentwicklung der Datenbank für die Missbrauchsfälle – das sogenannte Case Management Tool – verantwortlich. Intrum AG kümmert sich um die Forderungsbewirtschaftung ohne juristische Abklärungen und Creditreform Egeli St. Gallen AG ist für die Erarbeitung von Bonitätsratings inklusive Ausfallwahrscheinlichkeiten für die Covid-19-Kredite zuständig. Wie in Tabelle 12 ersichtlich, hat der Bund in den Jahren 2020 bis Juli 2023 insgesamt rund 39 Millionen Franken

für den Beizug Dritter den Bürgschaftsorganisationen vergütet. Dies entspricht 86 Prozent der Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen. Unter die Kosten für den Beizug Dritter fallen Kosten für Personal, Infrastruktur sowie Material der beauftragten Dritten. Für die Zentralstelle der Bürgschaftsorganisationen PwC arbeiteten beispielsweise in Spitzenzeiten im April 2020 bis zu 109 Personen gleichzeitig.

Tabelle 12: Kosten der Bürgschaftsorganisationen für Beizug Dritter, in CHF (Stand: Juli 2023)

	Kellerhals Carrard	PwC	Nextway	Bankenportal + JANUS*	Intrum	Creditreform	Total
2020	2 077 270	5 167 243	40 344	1 306 028	0	0	8 590 885
2021	5 559 947	377 133	81 061	1 675 661	55 347	52 773	7 801 922
2022	9 544 644	0	65 736	1 688 042	177 754	52 773	11 528 949
1. Semester 2023	9 590 428	188 080	110 173	1 052 954	152 119	0	11 093 754
Total (in CHF)	26 772 289	5 732 456	297 314	5 722 685	385 220	105 546	39 015 510

Quelle: SECO, eigene Darstellung, Zahlen für das Jahr 2023 beziehen sich auf den Stand per 5. Juli 2023.

* Weiterentwicklungs- und Zusatzkosten der gemeinsamen Datenbank der Bürgschaftsorganisationen JANUS gemäss Ziff. 15.4 des Covid-19-Finanzhilfevertrags 2020-2023 (v.a. Swisscom Digital Technology SA und Cisel Informatique SA).

Knapp 27 Millionen Franken, d.h. rund 69 Prozent der Kosten für den Beizug Dritter, sind auf die Aufträge an Kellerhals Carrard zurückzuführen (siehe Tabelle 12). Die erste Prüfung der potenziellen Missbrauchsfälle erfolgt bei den Bürgschaftsorganisationen. Wenn Hinweise den Missbrauchsverdacht erhärten, leiten die Bürgschaftsorganisationen den Fall weiter an Kellerhals Carrard. Die Anwaltskanzlei klärt für die Bürgschaftsorganisationen potentielle Missbrauchsfälle juristisch ab und leitet – falls nötig – Zivil- und Strafverfahren ein. Da sich der Kreditantrag grösstenteils auf selbstdeklarierte Angaben stützte und jeder einzelne Covid-19-Kredit im Nachhinein geprüft wurde, war damit zu rechnen, dass Missbräuche aufgedeckt und Kosten für die Verfolgung von Verdachtsfällen entstehen werden. Der durchschnittliche Betrag pro Fall beträgt rund 3600 CHF¹⁸⁷. Hinzu kommt die Nextway Datenbank, welche die Missbräuche dokumentiert, mit Kosten von rund 297 000 Franken (siehe Tabelle 12).

Stand 2023 ist es schwierig eine genaue Kostenschätzung für den Beizug Dritter der Bürgschaftsorganisationen bis zum Ende des Kreditprogramms vorzunehmen. Neue Missbrauchsfälle können jederzeit aufgedeckt werden. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Kosten für den Beizug Dritter gegen Ende des Kreditprogramms abnehmen werden, da über die Jahre immer mehr Kredite zurückgezahlt sein werden und somit auch die Anzahl potenzieller neuer Missbrauchsfälle abnehmen wird. Insbesondere nach Abklärung der 4841 potentiellen Missbrauchsfälle, wird sich der zukünftige Finanzbedarf weiter klären.

6.2.4 Personalkosten Bund

Für die Bewältigung der Zusatzarbeiten aufgrund des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms mussten nicht nur die Bürgschaftsorganisationen Personal aufstocken oder Aufgaben an externe Dritte vergeben (siehe Kapitel 6.2.3), sondern es mussten auch beim Bund bzw. beim SECO ab Mitte 2020 zusätzlich befristete Stellen geschaffen werden (siehe Kapitel 3.1). Kurzfristig konnten allerdings keine zusätzlichen Mitarbeiter eingestellt und eingearbeitet werden. In den ersten Monaten wurden deshalb beim SECO interne Angestellte – die ansonsten nicht auf dem Gebiet des Bürgschaftswesens tätig sind – in die Arbeiten des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms eingebunden. Vor der Covid-19-Krise war lediglich eine Person beim SECO für das Bürgschaftswesen für KMU zuständig.

Durch diesen ausserordentlichen Einsatz konnten in der Bundesverwaltung die Arbeiten vor und während der Phase 1 (Kreditgesuch und Vergabe, siehe Kapitel 3.1) mit dem bereits bestehenden Personal umgesetzt werden¹⁸⁸. Die aufgrund des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms angefallenen Überstunden wurden bis Mitte 2023 weitgehend wieder abgebaut. Deren vollständiger Abbau dürfte noch bis Ende 2024 dauern.

¹⁸⁷ Der Betrag berechnet sich aus den totalen Kosten von 26,7 Millionen Franken in Tabelle 16 und den 7300 Fällen, welche per Ende Juni 2023 durch Kellerhals Carrard oder die Bürgschaftsorganisationen behandelt werden oder bereits behandelt und abgeschlossen wurden. Aufgrund der teilweise noch laufenden Fälle ist zu erwarten, dass die Kosten pro Fall in Zukunft eher steigen werden.

¹⁸⁸ Bundesrat (2020a).

Auf Seiten des Bundes gestalten sich die Arbeiten für das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm nach dessen Erstellung (Phase 1), insbesondere beim SECO, welches für die Umsetzung inklusive Missbrauchsbekämpfung und die prozeduralen Vorgaben für die sonstigen Akteure zuständig ist, auch in der Phase 2 und 3 (Situation zwischen der Kreditvergabe und vor der Bürgschaftsziehung durch die Bank und Situation nach der Bürgschaftsziehung durch die Bank) weiterhin als aufwändig. Damit die zusätzlich eingebundenen internen Mitarbeiter des SECO wieder ihren eigentlichen Arbeiten nachgehen konnten, mussten neue Mitarbeitende eingestellt werden.

So wuchs das Team beim SECO, welches sowohl für das Bürgschaftswesen für KMU als auch für das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm und die Startup Bürgschaften zuständig ist, von ursprünglich einer Person kontinuierlich bis im Sommer 2021 auf sechs Personen an.

Die untenstehende Tabelle 13 bietet einerseits einen Überblick über die in den Jahren 2020 und 2021 beim SECO zusätzlich angestellten Personen und andererseits den durch den Bundesrat genehmigten Bedarf zusätzlicher Stellen des SECO ab 2022 bis 2032 für das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm einschliesslich eines marginalen Teils für das Programm der Startup-Bürgschaften. Die Covid-19-Kredite müssen gemäss Art. 3 des Covid-19-SBüG spätestens nach zehn Jahren, somit bis 2030, amortisiert werden. Voraussichtlich werden aber auch nach 2030 noch Arbeiten – buchhalterische Aufgaben im Zusammenhang mit Bürgschaftshonorierungen und Wiedereingängen – und somit Personalkosten für das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm beim SECO anfallen.

Tabelle 13: Zusätzlicher Stellenbedarf SECO für Covid-19-Kredite und Startup-Bürgschaften

	2020*	2021*	2022-2026	2027-2030	2031-2032	2020-2032
Sachbearbeiter/in Finanzen	1	1	1	1	1	
Wiss. Mitarbeiter/in Ökonom/in	1	2	2	1	0	
Wiss. Mitarbeiter/in Jurist/in	1	2	2	2	0	
Total Vollzeitäquivalente	3	5	5	4	1	
Total Ressourcenbedarf pro Jahr (in CHF)	150 000	615 000	870 000	690 000	150 000	8 175 000

Quelle: SECO, eigene Darstellung

* Stellenantritte der zusätzlich angestellten Personen zu unterschiedlichen Zeitpunkten während des Jahres.

Der Ressourcenbedarf berechnet sich wie folgt: (Anzahl angestellte Monate / 12) × Ansatz pro Stelle in Franken

Für die Stellen von wissenschaftlichen Mitarbeitenden wird jeweils standardmässig ein jährlicher Mittelbedarf von 180 000 Franken angenommen, für diejenigen von Sachbearbeiter/innen 150 000 Franken. Darunter sind alle Kosten pro Stelle enthalten: Lohnkosten, Versicherungsbeiträge, administrative Kosten, Infrastrukturkosten etc. Für die Jahre 2020 - 2032 wurde für die zusätzlichen Stellen des SECO ein Ressourcenbedarf von insgesamt rund 8,2 Millionen Franken genehmigt.

6.2.5 Übersicht über die finanziellen Auswirkungen auf den Bund

In der untenstehenden Tabelle 14 werden die in Kapitel 6.2 ausgewiesenen Kosten für das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm zwischen März 2020 bis Anfang Juli 2023 zusammengefasst. Bis Anfang Juli 2023 wurden rund 45 Millionen Franken für Verwaltungskosten bei den Bürgschaftsorganisationen inklusiv beigezogene Dritte und rund 2 Millionen Franken für Personalkosten beim Bund ausgegeben. Bürgschaftshonorierungen sind für den Bund per Anfang Juli 2023 rund 809,9 Millionen Franken entstanden. Von diesem honorierten Betrag konnten per Anfang Juli 2023 bereits 28,9 Millionen Franken wiedereingebracht werden. Zudem lief per Anfang Juli 2023 die Forderungsbewirtschaftung noch für 91 Prozent des honorierten Betrages, so dass mit weiteren Wiedereingängen zu rechnen ist. Effektiv sind für den Bund bis Anfang Juli 2023 rund 62 Millionen Franken verlustig gegangen. Infolge der bisherigen und zukünftigen Bürgschaftshonorierungen ist in den kommenden Jahren mit einer Zunahme des effektiven Verlustes für den Bund zu rechnen. Die effektiven Kosten für das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm belaufen sich per Anfang Juli 2023 auf rund 108,6 Millionen Franken.

Tabelle 14: Input Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm in Mio. CHF (Stand: Juli 2023)

	Effektiver Verlust (in Mio. CHF) (Kap. 6.2.2)	Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen inkl. Kosten Beizug Dritter (in Mio. CHF) (Kap. 6.2.3)	Personal-kosten Bund (in Mio. CHF) (Kap 6.2.4)	Total (in Mio. CHF)
2020	8,5	10,33	0,15	19
2021	30,5	9,55	0,62	40,7
2022	22,1	13,39	0,87	36,3
1. Semester 2023	0,7	11,97	0,435	12,6
Total (in Mio. CHF)	61,8	45,24	2,075	108,6

Quelle: SECO, eigene Darstellung

Covid-19-Kredite müssen gemäss Art. 3 Covid-19-SBÜG innert 8 Jahren – bei erheblicher Härte für die Kreditnehmenden innert 10 Jahren – vollständig amortisiert werden. Wie stark die vom Bundesrat über Notrecht erlassene Massnahme den Finanzhaushalt des Bundes letztlich belasten wird, hängt unter anderem davon ab, welcher Anteil der verbürgten Kredite am Ende des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms nicht zurückbezahlt und später auch über Wiedereingänge nicht mehr eingebracht werden kann. Das Covid-19-Solidarbürgschaftssystem wurde so ausgestaltet, dass Fehlanreize und Kosten für den Bund minimiert werden.

6.3 Konkrete Leistung (Output)

Das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm beabsichtigte Liquiditätsengpässe der wirtschaftlich gesunden und von der Covid-19-Pandemie und den damit verbundenen behördlichen Massnahmen betroffenen Unternehmen in der Schweiz, zu überbrücken.

Das Unternehmen musste bei der Antragsstellung für einen Covid-19-Kredit per Selbstdeklaration bestätigen, dass es «aufgrund der Covid-19-Pandemie, namentlich hinsichtlich seines Umsatzes, wirtschaftlich erheblich beeinträchtigt» war¹⁸⁹. Da die wirtschaftliche Beeinträchtigung in der Praxis kaum überprüfbar war, konnten grundsätzlich auch Unternehmen einen Covid-19-Kredit beantragen, die von der Krise nicht stark betroffen waren. Ein bestimmter Mitnahmeeffekt kann somit nicht ausgeschlossen werden.

Das Kapitel 3.3 zu den gewährten Covid-19-Krediten hat aufgezeigt, dass Schweizer Unternehmen in Branchen und Regionen, die den Covid-19-Massnahmen und der Intensität des Virus besonders ausgesetzt waren, auch vermehrt am Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm teilnahmen. Weiter zeigte sich in Kapitel 3.3 auch, dass weniger liquide und kleinere Unternehmen, die deutlich stärker unter der Covid-19-Pandemie litten als die grossen Unternehmen, ebenfalls vermehrt Covid-19-Kredite beanspruchten.

Zusammenfassend lässt sich somit folgendes Fazit über die konkrete Leistung des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms ziehen: Unternehmen, die besonders von der Covid-19-Pandemie betroffen waren, u. a. die kleinen und weniger liquiden als auch die in von der Covid-19-Pandemie besonders stark betroffenen Branchen und Regionen ansässigen Unternehmen, erhielten vermehrt Covid-19-Kredite.

6.4 Induzierte Wirkung Ebene Zielgruppe (Outcome)

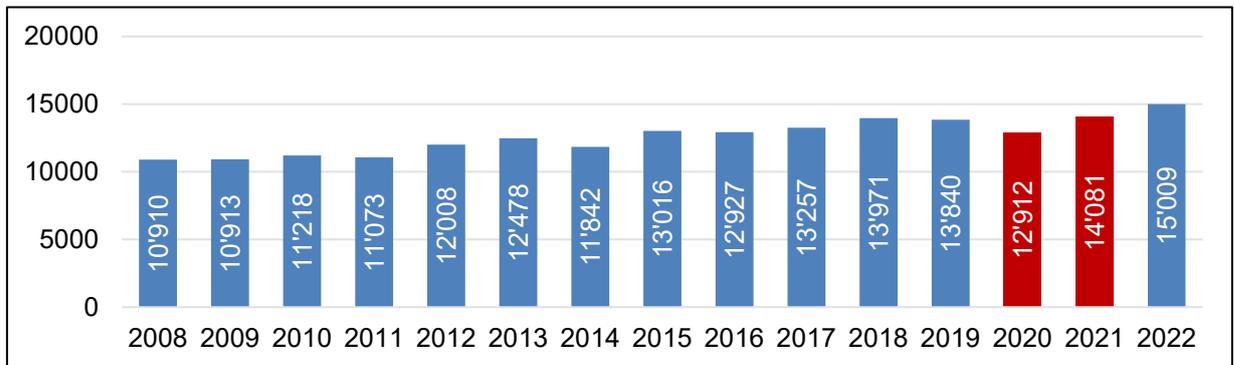
Ziel der Covid-19-Kredite auf Zielgruppenebene war es, zu verhindern, dass finanziell gesunde Unternehmen infolge Covid-19-bedingter Liquiditätsengpässe in den Konkurs getrieben werden und durch eine Konkurswelle Arbeitsplätze verloren gehen. Nachfolgend wird näher auf die induzierte Wirkung des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms betreffend Konkursrückgang und Arbeitsplatzsicherung eingegangen.

¹⁸⁹ Gemäss Kreditvereinbarung für einen Covid-19-Kredit.

Vermeidung Konkurswelle

Schweizweit ging die Anzahl eröffneten Konkursverfahren gemäss Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)¹⁹⁰ von 13 840 im Jahr 2019 auf 12 912 im Jahr 2020 zurück (siehe Abbildung 41). Dies entspricht einem Rückgang von 7 Prozent. Im Jahr 2021 stieg die Anzahl Konkursöffnungen wieder etwas an auf 14 081. Die Anzahl Konkurse bewegte sich in den vorangehenden Jahren zwischen rund 11 000 und 14 000¹⁹¹.

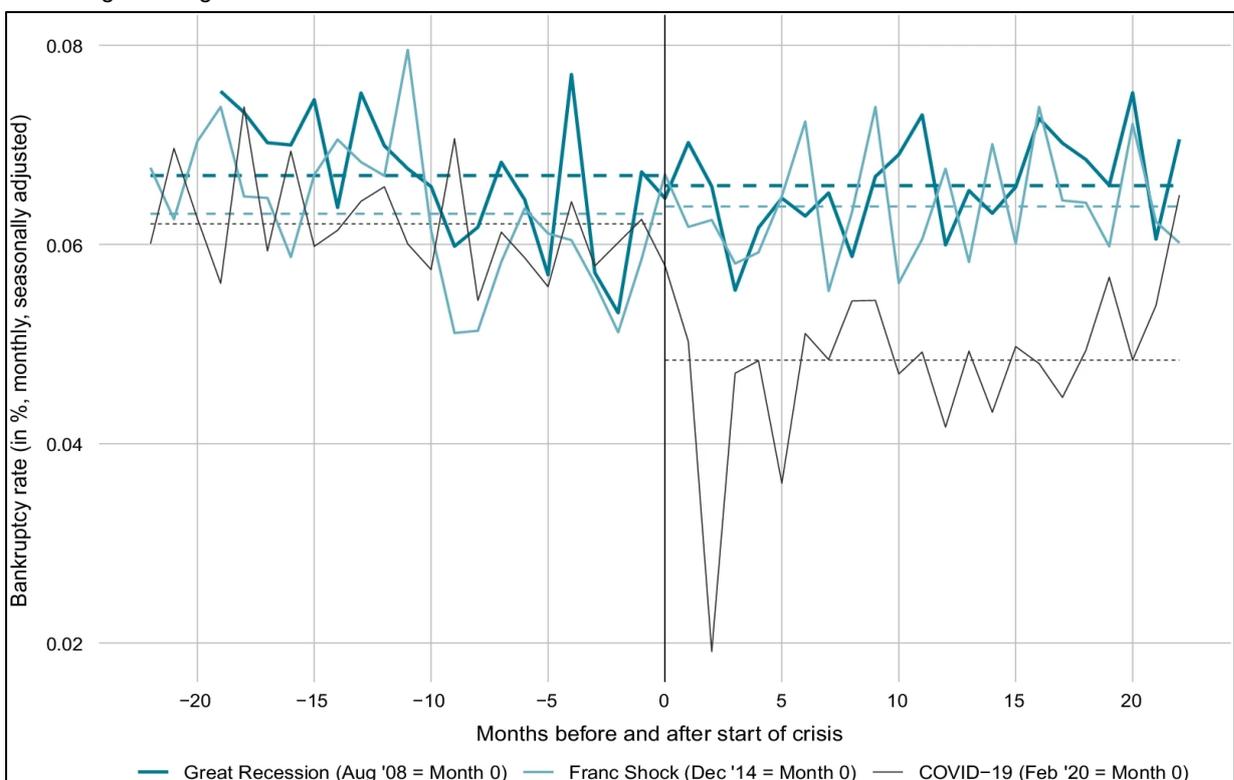
Abbildung 41: Anzahl Konkursöffnungen gemäss SchKG (Insolvenz) (2008-2022)



Quelle: BFS (2023a), eigene Darstellung

Die Konkursraten in der Schweiz waren 2020 und in der ersten Jahreshälfte 2021 im Vergleich zu den Vorkrisenniveaus oder den langfristigen Durchschnittswerten bemerkenswert niedrig (siehe Abbildung 44)¹⁹².

Abbildung 42: Vergleich der Konkursraten vor und nach Krisenzeiten



Quelle: Eckert/Mikosch (2022)

Bemerkung: Daten der Unternehmen basieren auf dem Handelsregister.

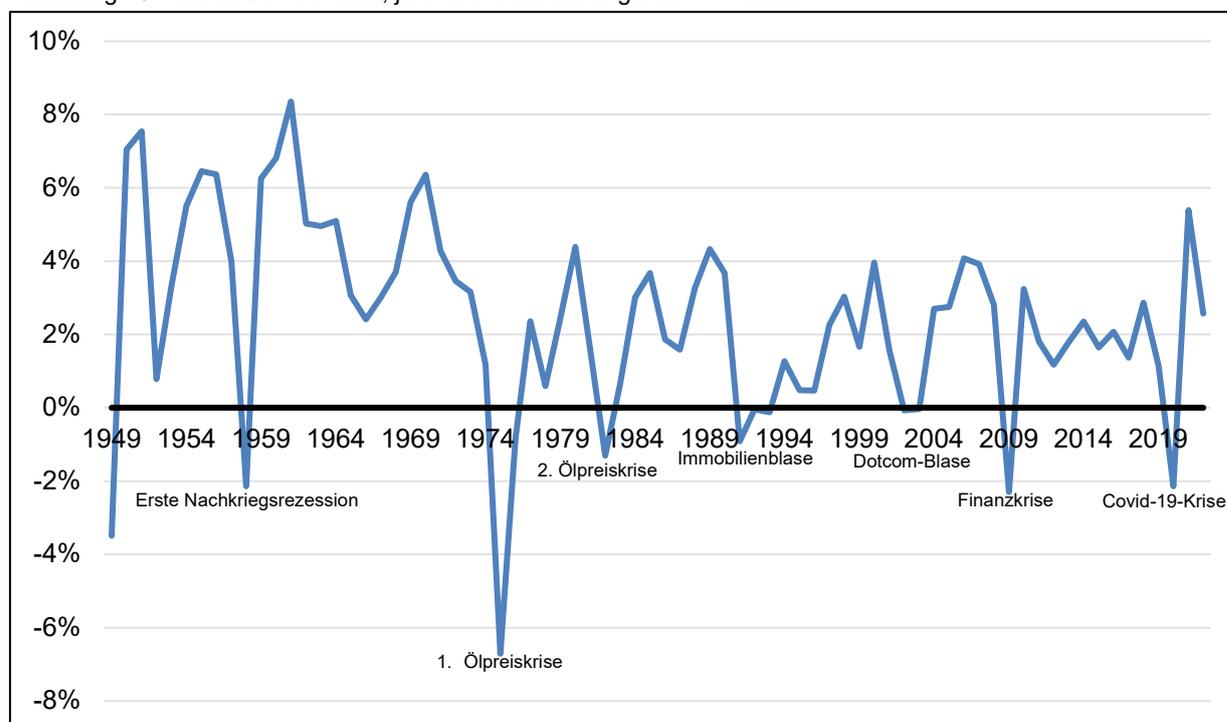
¹⁹⁰ SR 281.1

¹⁹¹ BFS (2022b)

¹⁹² Eckert/Mikosch (2022)

Dies gilt für alle Branchengruppen und Grossregionen der Schweizer Wirtschaft¹⁹³. Dieses Ergebnis steht im Gegensatz zu den erhöhten (oder zumindest nicht gesunkenen) Konkursraten während und nach früheren Krisen, wie beispielsweise in der Finanzkrise 2008¹⁹⁴. Ziel der Covid-19-Solidarbürgschaftskredite war es nicht sämtliche Konkurse zu vermeiden, sondern jene von grundsätzlich gesunden Unternehmen. Wie in Kapitel 3.3.5 dargelegt, scheint es keine Anzeichen dafür zu geben, dass vor der Covid-19-Pandemie stärker verschuldete Unternehmen vermehrt Covid-19-Kredite in Anspruch genommen haben¹⁹⁵. Da die Konkursraten im Jahr 2020 und der ersten Jahreshälfte 2021 deutlich tiefer lagen im Vergleich zu früheren Krisen, deutet dies auf eine starke Wirkung des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms auf den Konkursrückgang hin. Im Jahr 2020 ging das Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz um 2,1 Prozent im Vergleich zum Vorjahr zurück (siehe Abbildung 42). Das Ausmass des BIP-Rückgangs 2020 ist ähnlich hoch wie während der bedeutendsten Rezession der Nachkriegszeit im Jahr 1958 (-2,1 %) und der Finanzkrise im Jahr 2008 (-2,3 %) (siehe Abbildung 42). Einzig der Einbruch des BIP im Jahr 1975 (Rückgang von 6,7 Prozent im Vergleich zum Vorjahr) – ausgelöst durch das Ende des Bretton Woods Systems und die Ölpreiskrise – übertrifft den durch die Covid-19-Pandemie ausgelösten Einbruch des BIP deutlich. Der Konkursrückgang hängt womöglich damit zusammen, dass Unternehmen für eine befristete Dauer von der Pflicht zur Überschuldungsanzeige entbunden waren¹⁹⁶. Zudem wurden für Unternehmen eine «Covid-19-Stundung» sowie finanzielle Unterstützungsmassnahmen eingeführt¹⁹⁷.

Abbildung 43: Reales BIP Schweiz, jährliche Veränderungsrate in Prozent



Quelle: BFS (2022d), eigene Darstellung

¹⁹³ Eckert/Mikosch (2022)

¹⁹⁴ Eckert/Mikosch (2022)

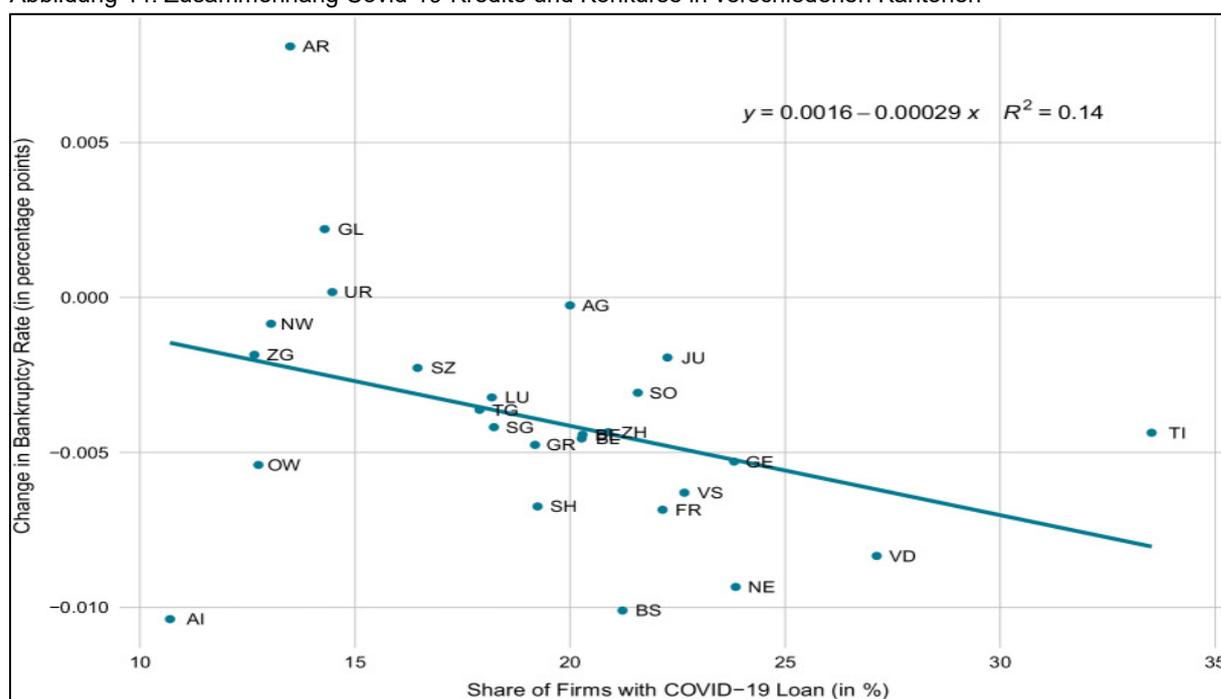
¹⁹⁵ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

¹⁹⁶ BFS (2021b)

¹⁹⁷ BFS (2021b)

Der Bundesrat hat mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen (siehe Kapitel 2.3.2), wie u. a. dem Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm, als auch mit rechtlichen Massnahmen, wie der Covid-19-Verordnung über das Insolvenzrecht¹⁹⁸ und steuerlichen Massnahmen, wie der Verordnung über den befristeten Verzicht auf Verzugszinsen¹⁹⁹, versucht die wirtschaftlichen Auswirkungen aufgrund der Covid-19-Pandemie abzuschwächen. Deskriptive Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass diese Massnahmen einen Einfluss auf den Konkursrückgang in den Jahren 2020 und 2021 gehabt haben dürften²⁰⁰. Zu beachten ist, dass neben dem Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm 2020 und dann insbesondere 2021 mit dem Härtehilfeprogramm auch weitere Unterstützungsmassnahmen bestanden (siehe Kapitel 2.3.2), welche sich auf die Konkurszahlen ausgewirkt haben dürften. Das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm bot gefährdeten Unternehmen die Möglichkeit, an Liquidität zu gelangen und so eine Insolvenz zu verhindern. Kantone mit einer höheren Nachfrage nach Covid-19-Krediten wiesen im Durchschnitt eine etwas tiefere Konkursrate im Jahr 2020 aus als Kantone mit einer tieferen Nachfrage nach Covid-19-Krediten²⁰¹. Abbildung 44 zeigt die Korrelation zwischen dem Anteil der Unternehmen, die Covid-19-Kredite in Anspruch genommen haben, und der Veränderung der Konkursraten zwischen Vorkrisen- und Krisenniveau in den einzelnen Kantonen. Die Veränderung der Konkursraten ergibt sich aus der Differenz der durchschnittlichen Konkursraten 22 Monate vor und nach Beginn der Covid-19-Krise²⁰². Die Ergebnisse sind robust, wenn ein 12- oder 18-monatiges Vergleichsfenster gewählt wird.²⁰³ Beispielsweise haben innerhalb des Kantons Tessin verhältnismässig mit Abstand am meisten Unternehmen einen Covid-19-Kredit beansprucht und die Konkursrate ist 22 Monate nach Beginn der Covid-19-Pandemie sogar etwas gesunken im Vergleich zu 22 Monate vor der Covid-19-Pandemie²⁰⁴. Diese Erkenntnisse deuten darauf hin, dass die Covid-19-Kredite einen starken Einfluss auf das Konkursgeschehen in der Schweiz gehabt haben könnten²⁰⁵.

Abbildung 44: Zusammenhang Covid-19-Kredite und Konkurse in verschiedenen Kantonen



Quelle: Eckert/Mikosch (2022)

Bemerkung: Daten der Unternehmen basieren auf dem Handelsregister.

¹⁹⁸ AS 2020 1233

¹⁹⁹ SR 641.207.2

²⁰⁰ Eckert/Mikosch (2022)

²⁰¹ Eckert/Mikosch (2022)

²⁰² Eckert/Mikosch (2022)

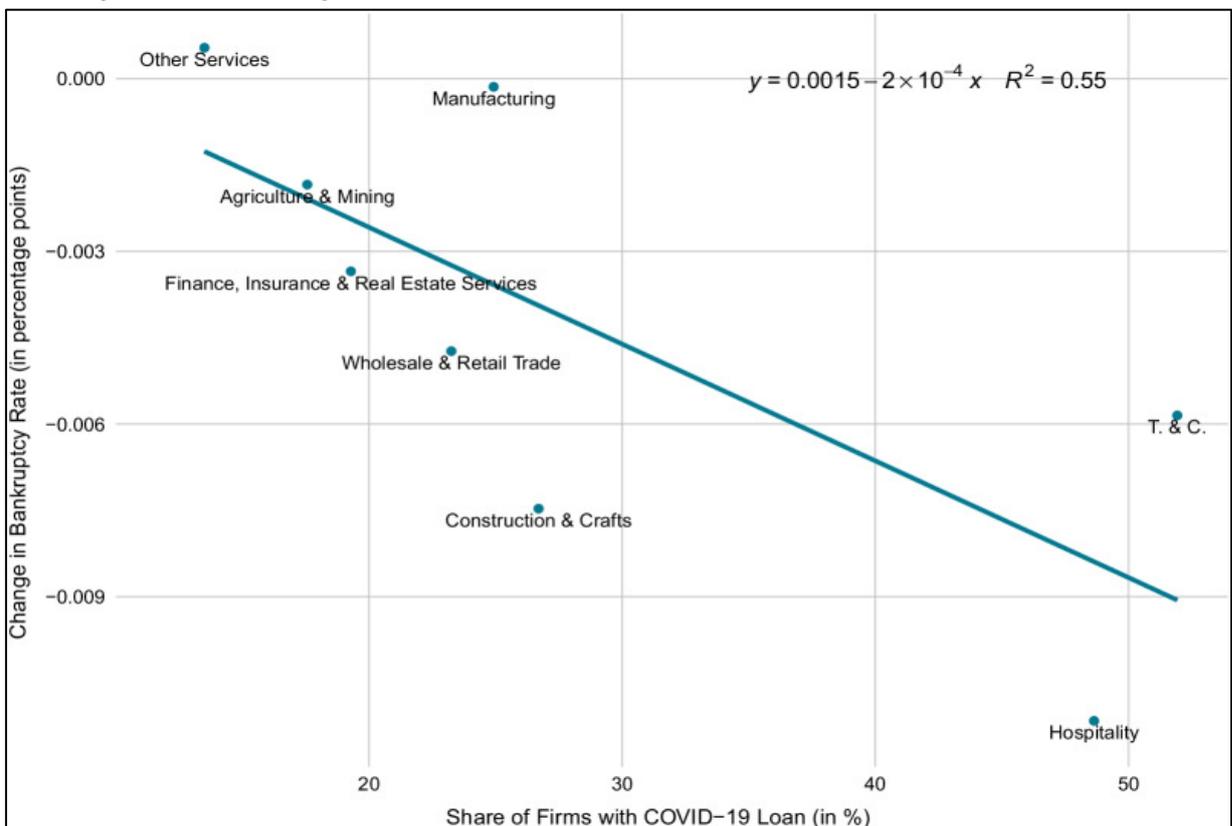
²⁰³ Eckert/Mikosch (2022)

²⁰⁴ Eckert/Mikosch (2022)

²⁰⁵ Eckert/Mikosch (2022)

In Branchen, in denen der Anteil der Unternehmen mit Covid-19-Krediten hoch ist, gingen die Insolvenzen ebenfalls stärker zurück²⁰⁶. Das Streudiagramm in Abbildung 45 zeigt die Korrelation zwischen dem Anteil der Unternehmen, die Covid-19-Kredite in Anspruch genommen haben, und der Veränderung der Konkursraten in den einzelnen Branchen. Die Veränderung der Konkursraten ergibt sich auch hier aus der Differenz der durchschnittlichen Konkursraten 22 Monate vor und nach Beginn der COVID-19-Krise²⁰⁷. Die Ergebnisse sind ebenfalls robust, wenn ein 12- oder 18-monatiges Vergleichsfenster gewählt wird²⁰⁸. Es zeigt sich, dass in der Branche Gastgewerbe anteilmässig relativ viele Unternehmen (fast 50 Prozent) einen Covid-19-Kredit beansprucht haben und die Konkursrate ist in dieser Branche 22 Monate nach Beginn der Covid-19-Krise um etwa -0,011 Prozentpunkte gesunken im Vergleich zu 22 Monate vor der Covid-19-Krise. In der Konsequenz zeigt sich auch hier, dass die Konkursraten in den Branchen, welche mehr Covid-19-Kredite in Anspruch genommen haben (siehe Kapitel 3.3.6) tendenziell tiefer liegen als in den Branchen, welche weniger Kredite in Anspruch genommen haben. Dies ist ein Hinweis auf eine starke Wirkung der Covid-19-Solidarbürgschaftskredite auf das Konkursverhalten von Schweizer Unternehmen.

Abbildung 45: Zusammenhang Covid-19-Kredite und Konkurse in verschiedenen Branchen



Quelle: Eckert/Mikosch (2022)

Bemerkung: T. & C. steht für Transport und Kommunikation. Gastgewerbe (Hospitality) umfasst Hotels, Restaurants, Freizeit und Unterhaltung. Daten der Unternehmen basieren auf dem Handelsregister.

²⁰⁶ Eckert/Mikosch (2022)

²⁰⁷ Eckert/Mikosch (2022)

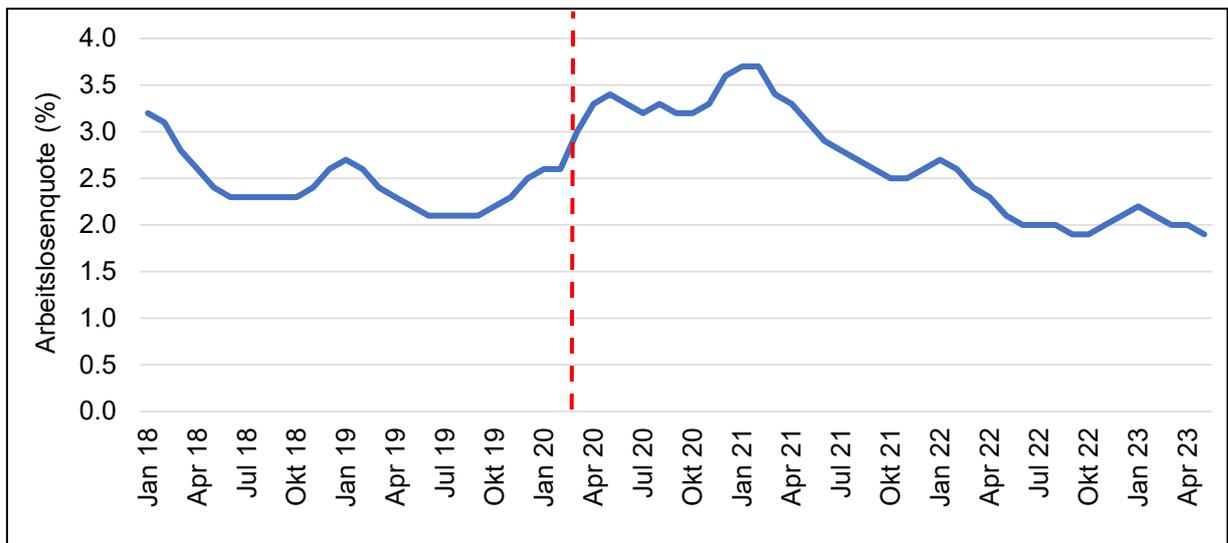
²⁰⁸ Eckert/Mikosch (2022)

Gesetzliche Auffangmassnahmen wie das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm können allerdings auch Konkurse hinauszögern^{209,210}. Im Winter 2021 haben die Konkurse in der Tat stark zugenommen.²¹¹ Nach einem Rückgang im Jahr 2020, ist die Zahl der Beteiligungen und Konkurse 2021 um 8 Prozent gegenüber dem Vorjahr angestiegen²¹². Im Jahr 2022 gab es 6 Prozent mehr Konkursfälle als im Jahr 2021²¹³.

Arbeitsplatzsicherung

Während des Antragsprozesses für einen Covid-19-Kredit mussten die antragsstellenden Unternehmen die Anzahl Vollzeitäquivalente angeben, die sie zu diesem Zeitpunkt beschäftigt hatten. Gemäss Datenbank der Bürgschaftsorganisationen beläuft sich das Total der Beschäftigten zum Zeitpunkt des Kreditantrags auf 1 344 484 Vollzeitäquivalente²¹⁴. Diese 1 344 484 Beschäftigten (in VZÄ) entsprechen rund 33,5 Prozent der schweizweit 4 010 278 Beschäftigten (in VZÄ) per Ende 2019²¹⁵. Eine empirische Studie belegt, dass eine Erhöhung des Covid-19-Kreditvolumens zumindest kurzfristig mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit assoziiert wird²¹⁶. Die monatliche Arbeitslosenquote in der Schweiz sprang von 2,6 Prozent im Februar 2020 auf 3 Prozent im März 2020 und schliesslich auf 3,3 Prozent im April 2020, blieb dann aber während des gesamten Jahres 2020 weitgehend auf diesem Niveau²¹⁷. Ab Januar 2021 nahm die Arbeitslosenquote sogar kontinuierlich ab mit leichten, aber nur kurzanhaltenden Zunahmen Anfang 2022 und Anfang 2023. Untenstehende Abbildung 46 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenquote von Januar 2018 bis April 2023 auf.

Abbildung 46: Arbeitslosenquote (%) Schweiz (Januar 2018-April 2023)



Quelle: Amstat (2022a), eigene Darstellung

²⁰⁹ Eckert/Mikosch (2022)

²¹⁰ Creditreform (2023)

²¹¹ Eckert/Mikosch (2022)

²¹² BFS (2023a)

²¹³ BFS (2023a)

²¹⁴ JANUS (2022)

²¹⁵ BFS (2023b)

²¹⁶ Kaufmann (2020)

²¹⁷ Amstat (2022a)

Im Vergleich zu sonstigen Industrieländern war die Zunahme der Arbeitslosenquote aufgrund der Covid-19-Krise in der Schweiz moderat²¹⁸. Die Schweizer Arbeitslosenquote lag im Jahr 2019 bei durchschnittlich 4,39 Prozent und stieg im Jahr 2020 auf rund 4,82 Prozent an²¹⁹. Dies entspricht einer Zunahme der Arbeitslosenquote von rund 0,43 Prozentpunkten. In den Nachbarländern Deutschland (2019: 2,98 %; 2020: 3,63 %) ²²⁰ und Österreich (2019: 4,84 %; 2020: 6,03 %) ²²¹ kam es ebenfalls zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote zwischen 2019 und 2020 um 0,65 respektive 1,19 Prozentpunkte. In Italien (2019: 9,93 %; 2020: 9,30 %) ²²² und Frankreich (2019: 8,43 %; 2020: 8,03 %) ²²³ war die Arbeitslosenquote zwischen 2019 und 2020 um 0,63 respektive 0,40 Prozentpunkte sogar leicht rückläufig.

Dies hat vor allem damit zu tun, dass in Italien und Frankreich nebst einem Rückgang der Beschäftigung, auch ein starker Rückgang der Erwerbsbeteiligung zu beobachten war, was den Anstieg der Arbeitslosigkeit abfedern konnte^{224, 225}. Die Covid-19-Solidarbürgschaftskredite trugen dazu bei, dass Unternehmen die Finanzierung der Löhne bis zur Auszahlung der Kurzarbeitsentschädigungen (siehe Kapitel 2.3.2) überbrücken konnten. Nebst den Covid-19-Solidarbürgschaftskrediten dürften die Kurzarbeitsentschädigungen ausschlaggebend für die im internationalen Vergleich relativ geringe Erhöhung der Arbeitslosigkeit in der Schweiz gewesen sein.

6.5 Gesellschaftliche Wirkung (Impact)

Im Rahmen des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms liegt der Fokus auf der gesellschaftlichen Wirkung (*Impact*) von verhinderten Unternehmenskonkursen und gesicherten Arbeitsplätzen (*Outcome*). Die Verhinderung von Konkursen grundsätzlich solventer Unternehmen und Arbeitsplatzverluste half einen stärkeren Wirtschaftseinbruch und ein allfälliges Abrutschen in eine sich selbstverstärkende schwere Rezession zu verhindern. Nachfolgende Unterkapitel gehen auf die verschiedenen Wirkungen ein.

Vermeidung einer sich selbstverstärkenden schweren Rezession

Eine schweizweite Konkurswelle aufgrund der Covid-19-Pandemie hätte zu relevanten Arbeitsplatzverlusten und damit zu Zweitrundeneffekten geführt, was die Rezession weiter verstärkt hätte. Die soliden und diversifizierten Wirtschaftsstrukturen der Schweiz hätten gefährdet werden können. Diese Wirkung muss damit aufgewogen werden, dass wie in Kapitel 6.4 beschrieben, Liquiditätshilfen auch Konkurse von mittel- oder längerfristig nicht rentablen Unternehmen verzögern können. Die Analyse in Kapitel 6.4 zeigte jedoch, dass die stärkste konkursdämpfende Wirkung insbesondere bei stark betroffenen Branchen anfiel, was nicht darauf hindeutet, dass das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm die Erneuerung der Wirtschaftsstruktur verhindert hat. Eine schwere und abrupte Schädigung der Wirtschaftsstruktur hätte vermutlich zu einer Verlangsamung der Erholung der Investitionstätigkeit und des Konsums und somit auch einen negativen Einfluss auf die Entwicklung des Wirtschaftswachstums bedeutet.

²¹⁸ OECD (2022)

²¹⁹ OECD (2022)

²²⁰ OECD (2022)

²²¹ OECD (2022)

²²² OECD (2022)

²²³ OECD (2022)

²²⁴ Cahuc (2022)

²²⁵ Colussi (2023)

Finanzielle Sicherheit und psychische Gesundheit während der Covid-19-Pandemie

Laut einer vom Bundesamt für Gesundheit (2021) in Auftrag gegebenen Studie zum Einfluss der Covid-19-Pandemie auf die psychische Gesundheit, welche den Zeitraum zwischen dem Beginn der Covid-19-Pandemie und dem Frühjahr 2021 abdeckt, sind insbesondere «[...] Menschen, die durch die Krise in existenzielle wirtschaftliche Not kommen, etwa durch einen Jobverlust, Einkommenseinbussen oder Konkurse [von den psychischen Folgen der Covid-19-Pandemie betroffen]». ²²⁶ Gemäss Auswertung der Sonderfragen zur Corona-Pandemie in den KOF Konjunkturumfragen «[...] sahen sich zur Jahreswende 2020/21 hin immer mehr Unternehmen in ihrer Existenz bedroht. Im weiteren Jahresverlauf 2021 nahmen die Existenzsorgen aber ab und erhöhten sich in der Folge mit Ausnahme des Gastgewerbes auch nicht noch einmal wesentlich. Die späteren Omikron-Wellen, insbesondere im Herbst/Winter 2021/2022, führten also kaum noch zu weiteren Existenzängsten.» ²²⁷ Insbesondere waren beispielsweise die kleineren Unternehmen öfters von Existenzängsten betroffen als die grösseren Unternehmen. ²²⁸ Die kleinen Unternehmen beanspruchten zudem öfters Covid-19-Kredite als die grossen Unternehmen (siehe Kapitel 3.3.3). Während die Existenzängste vermutlich auch vom Verlauf der Covid-19-Pandemie abhängen dürften, sollte das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm mit der zumindest kurzfristigen Verhinderung von Konkursen und Arbeitsplatzverlusten zur finanziellen Sicherheit und somit indirekt zur psychischen Gesundheit der Unternehmer und Arbeitnehmenden während der Covid-19-Pandemie beigetragen haben.

6.6 Fazit

Es ist anzunehmen, dass ohne das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm die Existenz vieler für die Schweizer Wirtschaft wichtigen Unternehmen gefährdet gewesen wäre ²²⁹. Eine Konkurswelle und damit verbundene Arbeitsplatzverluste galt es zu vermeiden. Der Bedarf an Liquidität widerspiegelt sich in den innerhalb von rund 4 Monaten gewährten 137 870 Krediten und einem totalen Kreditvolumen von rund 17 Milliarden Franken. Die Amortisation der Covid-19-Kredite begann gemäss Empfehlung der SBVg ²³⁰ per Ende März 2022. Stand März 2023 erfolgten in 96,9 Prozent der laufenden Kredite Amortisationen im Umfang von 20 Prozent des damals noch laufenden Kreditvolumens. Stand Mitte Juni 2023 wurden zudem rund 39 700 Kredite mit einem Volumen von rund 7,4 Milliarden Franken bereits vollständig zurückbezahlt. Falls ein Unternehmen seinen fälligen Zins- oder Amortisationszahlungen nicht nachkommt oder beim Kreditantrag oder bei der Kreditverwendung einen Fehler begangen hat, der nicht berichtigt wurde oder nicht berichtigt werden kann, kann die entsprechende Bank die Covid-19-Solidarbürgschaft der Bürgschaftsorganisationen in Anspruch nehmen. Somit geht die ausstehende Forderung aus dem jeweiligen Covid-19-Kredit von der Bank auf die zuständige Bürgschaftsorganisation zur Forderungsbewirtschaftung über. Stand Mitte Juni 2023 wurden rund 11 400 Kredite und ein Volumen von 876,7 Millionen Franken honoriert. Da die Kreditvergabe der Covid-19-Kredite bis 500 000 Franken auf selbstdeklarierten Angaben basiert und die Verwendung der Covid-19-Kredite gesetzlich eingeschränkt ist, ist ein gewisses Missbrauchspotential unvermeidbar. Die Abklärung von potentiellen Missbrauchsfällen stellt somit einen Grundpfeiler in der Aktivität der Bürgschaftsorganisationen dar.

Kosten entstehen dem Bund primär durch die Verwaltungskostenbeiträge an die Bürgschaftsorganisationen (inklusive interner Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen und Kosten für den Beizug Dritter), die internen Personalkosten und die effektiven Verluste des Bundes (siehe Kapitel 6.2). Diese Kosten belaufen sich bis Mitte 2023 auf knapp 109 Millionen Franken. Ziel des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms war mittels Liquiditätsangebot eine Konkurswelle und damit ein Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden aus welcher eine sich selbstverstärkende schwere Rezession hätte resultieren können.

²²⁶ BAG (2021)

²²⁷ Abberger/Mühlebach (2022), S. 44

²²⁸ Abberger/Mühlebach (2022)

²²⁹ Bundesrat (2020a)

²³⁰ SBVg (2022)

Mithilfe des Covid-19-Kreditprogramms wurden 136 737 Unternehmen und somit indirekt 1,3 Millionen Angestellte (in VZÄ) unterstützt. Die bisherigen Kosten pro kreditnehmendes Unternehmen belaufen sich auf rund 800 Franken und auf rund 81 Franken pro Vollzeitäquivalent der kreditnehmenden Unternehmen. Die Unternehmen, welche einen Covid-19-Kredit beansprucht haben, generierten – laut damaliger Angabe bei der Kreditvereinbarung - einen totalen Umsatz von rund 271,5 Milliarden Franken. Die durch diese Umsätze generierten Steuereinnahmen sind aufgrund der verfügbaren Informationen nicht quantifizierbar.

Gemäss der vorliegenden Analyse anhand des Wirkungsmodells scheinen die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu dem entstandenen gesellschaftlichen und direkten Nutzen zu stehen. Eine finale Bilanz zum Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm kann jedoch frühestens nach Ablauf der maximalen zehnjährigen Kreditdauer (d. h. 2030), der Beendigung der Forderungsbewirtschaftung als auch dem Abschluss der juristischen Abklärungen der potentiellen Missbrauchsfälle gezogen werden. Erste in diesem Bericht zusammengetragene Daten deuten aber darauf hin, dass die Solidarbürgschaftskredite halfen, Liquiditätengpässe bei Unternehmen zu vermeiden.

Laufende und zukünftige Forschungsergebnisse werden weitere Erkenntnisse zur Wirksamkeit des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms liefern. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 80 werden geistes- und sozialwissenschaftliche Erkenntnisse über die gesellschaftlichen Dimensionen, Prozesse und Massnahmen im Umgang mit Pandemien erarbeitet, um einerseits die Covid-19-Pandemie besser zu verstehen und um andererseits zur Bewältigung zukünftiger Pandemien in der Schweiz beizutragen. Das Forschungsprogramm startete im Dezember 2022 und dauert drei Jahre²³¹. Diverse Fragestellungen werden untersucht, wie unter anderem die Veränderungen infolge des Coronavirus auf den Welthandel und damit auch auf den Schweizer Arbeitsmarkt²³².

7 Erfahrungswerte des Covid-19-Solidarbürgschaftssystems

7.1 Erfolgsfaktoren

Eine Reihe von Erfolgsfaktoren haben dazu beigetragen, dass das Covid-19-Solidarbürgschaftssystem innerhalb kürzester Zeit auf die Beine gestellt und eine schnelle und erfolgreiche Bürgschafts- bzw. Kreditvergabe ermöglicht werden konnte. Dieses Unterkapitel geht auf die verschiedenen Erfolgsfaktoren näher ein.

Effiziente Zusammenarbeit der involvierten Akteurinnen und Akteure

Das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm hat die Mitarbeit zahlreicher Bundesakteurinnen und -akteure, Banken sowie der Bürgschaftsorganisationen und ihren beigezogenen Dritten (siehe Kapitel 3.2) erfordert. Die Zusammenarbeit war einerseits aufgrund vieler involvierter Akteurinnen und Akteure herausfordernd, erfolgte andererseits seit Beginn des Programms dank dem Engagement der Beteiligten effizient. Durch direkte, zeitnahe und regelmässige Austausche auf Entscheid- und technischer Ebene konnten Herausforderungen stets zeitnah bewältigt werden.

Unbürokratisches Gewährungsverfahren

Die Gewährung der Covid-19-Kredite wurde vom Bundesrat unter der Federführung des EFD bewusst unbürokratisch gestaltet. Die Covid-19-Kredite wurden auf Basis von Selbstdeklarationen gewährt. Der Bundesrat zeigte zu Gunsten der Gesamtwirtschaft Risikobereitschaft und nahm mit dem unbürokratischen Gewährungsverfahren ein gewisses Missbrauchspotenzial in Kauf. Nur dank der vereinfachten Prozesse bei der Kreditgewährung konnten die Unternehmen innert Kürze Zugang zu liquiden Mitteln erhalten. Eine branchenübliche Prüfung jedes einzelnen Kreditantrags hätte einen grossen personellen Aufwand und verspätete Kreditauszahlungen zur Folge gehabt. Wie in Kapitel 4 ausführlich dargelegt, erhielt die nachträgliche Überprüfung jedes einzelnen Covid-19-Kredits eine fundamentale Rolle. Es ist davon auszugehen, dass die meisten Missbrauchsfälle durch die im Prüfkonzept zur Missbrauchsbekämpfung vorgesehenen Einzelfallprüfungen aufgedeckt werden können.

²³¹ NFP80 (2023a)

²³² NFP80 (2023b)

Bestehende Strukturen mit den Bürgschaftsorganisationen

Fundamental für eine schnelle und erfolgreiche Umsetzung des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms waren auch die bestehenden und gut funktionierenden Strukturen des Bürgschaftswesens für KMU²³³, auf welchen das Covid-19-Solidarbürgschaftssystem basiert. Die zuständigen Personen für das Bürgschaftswesen für KMU seitens SECO und die Entscheidungsträger seitens der vier Bürgschaftsorganisationen arbeiteten bereits vor der Covid-19-Pandemie seit vielen Jahren erfolgreich zusammen. Prozesse waren eingespielt und die Zusammenarbeit von gegenseitigem Vertrauen geprägt. Bei der Erstellung als auch während der Umsetzung des Programms konnten auf effiziente Art und Weise Entscheidungen gefällt werden. Ohne das bestehende Bürgschaftswesen für KMU, und dem ausserordentlichen Einsatz aller involvierter Personen, wäre es nicht möglich gewesen, ein so gut funktionierendes Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm in Kürze aufzustellen und die weiterführende Betreuung der Solidarbürgschaften sicherzustellen.

Bereits existierende digitale Umgebungen

Ein weiterer Erfolgsfaktor für die schnelle Umsetzung des Covid-19-Kreditprogramms waren zwei bereits existierende digitale Umgebungen: die gemeinsame Datenbank der Bürgschaftsorganisationen JANUS (in Betrieb seit Januar 2018) und die Online-Plattform EasyGov (in Betrieb seit November 2017) unter der Leitung des SECO. In der Datenbank JANUS werden alle Dossiers der Covid-19-Solidarbürgschaften abgelegt und bearbeitet. Aufgrund der massiven Zunahme der Bürgschaften im Rahmen des Covid-19-Kreditprogramms und höherer Anforderungen bei der Verwaltung der Solidarbürgschaften, musste die Datenbank JANUS seit Beginn des Programms kontinuierlich ausgebaut werden. Über die Online-Plattform EasyGov können Unternehmen in der Schweiz elektronisch verschiedenste Behördengänge abwickeln. Basierend auf dieser Plattform und der bereits eingespielten Zusammenarbeit mit deren externen Entwicklern, konnte das SECO einerseits EasyGov für den Antragsprozess der Covid-19-Kredite rasch erweitern und andererseits der Öffentlichkeit laufend Informationen und Statistiken über das Programm durch die dedizierte Webseite covid19.easygov.swiss zur Verfügung stellen.

Teilnahme und grosser Einsatz der kreditgebenden Banken

Das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm hätte ohne die Teilnahme und den grossen Einsatz der 125 kreditgebenden Banken nicht funktioniert. Das proaktive Engagement der Banken hat wesentlich dazu beigetragen, dass das Programm innert Kürze aufgelegt werden konnte. Sowohl während der Umsetzung des Programms als auch danach, waren Vertreterinnen und Vertreter der teilnehmenden Banken sowie die SBVg in regelmässigem Austausch mit der Bundesverwaltung. Da sich die gemeinsam erarbeiteten Prozesse mit der Zeit eingespielt haben, konnte dieser Austausch laufend reduziert werden. Die Banken und die Bundesverwaltung werden allerdings weiterhin, bis zum Ende des Kreditprogramms, im Austausch bleiben, um potenzielle Fragen und Probleme rasch und effizient angehen zu können. Die Zusammenarbeit zwischen den Banken und der Bundesverwaltung steht exemplarisch für die erfolgreiche öffentlich-private Partnerschaft zwischen der öffentlichen Hand, den Bürgschaftsorganisationen und der Privatwirtschaft (sogenannten «Dritten»).

²³³ Anders als beim Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm basiert das Bürgschaftswesen für KMU auf folgenden Rechtsgrundlagen: Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Finanzhilfen an Bürgschaftsorganisationen für KMU; und der Verordnung vom 12. Juni 2015 über die Finanzhilfen an Bürgschaftsorganisationen für KMU.

7.2 Herausforderungen und Lessons Learned

Die Umsetzung des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms, das grösste Unterstützungsprogramm für Unternehmen, welches die Schweiz jemals gekannt hat, stellte die involvierten Akteurinnen und Akteure vor grosse Herausforderungen. Aus diesen lassen sich auch Lehren für die Zukunft ziehen. Auf die Herausforderungen und Lessons Learned wird deshalb nachfolgend näher eingegangen.

Bedeutung der zeitnahen Koordination der involvierten Akteure

Wie in Kapitel 3.2 beschrieben, sind beim Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm eine Vielzahl an Akteurinnen und Akteuren involviert, sowohl seitens der Bundesverwaltung als auch seitens der Privatwirtschaft. Das Zusammenspiel und die Koordination von verschiedenen Akteuren ist eine Herausforderung. Die Bundesverwaltung, d.h. die EFV, das SECO und das SIF, richteten Telefonkonferenzen mit einer grossen Anzahl Teilnehmenden ein, um eine möglichst reibungslose Kommunikation zwischen den vielen verschiedenen Akteurinnen und Akteuren zu gewährleisten. Dieser direkte, zeitnahe und regelmässige Austausch war wichtig.

Strategische Entscheidungen unter Zeitdruck und mit Unsicherheit

Strategische Entscheidungen im Rahmen des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms mussten unter grossem Zeitdruck und mit hoher Unsicherheit gefällt werden. Aufgrund des ungewissen epidemiologischen Verlaufs und dessen Auswirkungen auf die Wirtschaft konnten z.B. kaum verlässliche Prognosen zur Nachfrage nach Covid-19-Krediten und zu den Bürgschaftshonorierungen getätigt werden. Der Finanzbedarf für den Verpflichtungskredit als auch für die Rückstellungen des Bundes waren ebenfalls aufgrund fehlender Erfahrungswerte schwer abschätzbar. Es bestand zu Beginn auch eine gewisse Unsicherheit betreffend der Anzahl Missbrauchsfälle, die im Rahmen der Covid-19-Kredite anfallen werden, da auf eine umfassende Kreditprüfung jedes Unternehmens im Gesuchstellungsprozess – zu Gunsten einer raschen Liquiditätszusicherung – verzichtet werden musste.

Grundsätzlich sind Krisen geprägt durch hohe Unsicherheiten und Zeitdruck. Regelmässige Krisenübungen haben zwar einen gewissen Nutzen, können aber den realen Krisenfall nie effektiv vorwegnehmen, insbesondere wenn seit Jahrzehnten kein Krisenfall mehr eingetreten ist. Beim Covid-19-Solidarbürgschaftssystem hat sich bewährt, dass inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung oftmals an Strukturen angeknüpft werden konnte, die auch in normalen Zeiten für die öffentliche Aufgabenerfüllung angewandt werden.

Erstellung und Auslegung von Rechtsgrundlagen

Im Laufe des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms ist man auf vereinzelte Auslegungsfragen der Rechtsgrundlagen gestossen. Die Erarbeitung eines Gesetzes im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bis zu dessen Inkrafttreten dauert im Durchschnitt 51 Monate. Während der Erarbeitungszeit des Gesetzes wird eine Vernehmlassung von einer Mindestdauer von drei Monaten durchgeführt²³⁴. Die Covid-19-SBüV, direkt gestützt auf die Bundesverfassung – welche einen gesetzesähnlichen Charakter hatte (in Kraft vom 26. März 2020 bis zum 18. Dezember 2020) wurde hingegen innerhalb von 12 Tagen erarbeitet. Aufgrund der Dringlichkeit musste die Notverordnung innert fünf Tagen verabschiedet werden²³⁵. Die Covid-19-SBüV wurde schliesslich per 19. Dezember 2020 ins dringliche Covid-19-SBüG überführt. Ein weiterer Grund für Auslegungsfragen der Rechtsgrundlagen im Rahmen des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms – nebst der kurzfristigen Erarbeitung der Rechtsgrundlagen – ist, dass es für die Ausarbeitung der Notverordnung nur spärlich Erfahrungswerte gab. Bei Auslegungsfragen der Rechtsgrundlagen verfolgten die betroffenen zentralen Akteurinnen und Akteure jeweils einen pragmatischen Ansatz mit Fokus auf den Willen des Gesetzgebers.

²³⁴ BJ (2019)

²³⁵ Micheli/Spahni (2023)

Die Ausführungen zur Erstellung und Auslegung der Rechtsgrundlagen zeigen, dass das gegebene Rechtssystem in der Lage ist, auch in Krisenzeiten gut zu funktionieren. Gleichzeitig sollte jedoch im Rahmen der vorgesehenen Revision des Epidemiegesetzes geprüft werden, ob nicht eine explizite Gesetzesgrundlage für wirtschaftliche Abfederungsmassnahmen für eine allfällig erste Pandemiewelle vorgesehen werden sollte. Dadurch könnte sich das Parlament bereits im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entsprechend einbringen.

Öffentliches Beschaffungswesen und Bezug Dritter

Die Organisation der Aufträge an Dritte und deren Umsetzung innert kürzester Zeit war für das SECO eine grosse Herausforderung. Bei der Vergabe dieser Aufträge bestand die Schwierigkeit darin, dass das SECO betreffend öffentlichem Beschaffungswesen den internen Weisungen, den Weisungen des WBF, den nationalen Rechtsgrundlagen²³⁶ sowie den internationalen Abkommen der Schweiz²³⁷ untersteht. Öffentliche Beschaffungen, abhängig vom Auftragsvolumen, können einige Wochen bis mehrere Monate in Anspruch nehmen. Glücklicherweise bestanden zwischen dem SECO und den Dritten ELCA Informatik AG, Callpoint AG, Farner Consulting AG sowie Eraneos Switzerland AG bereits Verträge mit ausreichend hohem bestehenden Auftragsvolumen, so dass keine weiteren öffentlichen Beschaffungen kurzfristig notwendig waren. Wären diese Verträge noch nicht vorhanden gewesen, hätte das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm kaum innerhalb der extrem kurzen Frist umgesetzt werden können. Damit die Bundesverwaltung in Krisensituationen schnell reagieren kann, muss sie Aufträge innerhalb von wenigen Tagen an externe Unternehmen mittels eines im Voraus festgelegten Verfahrens vergeben können. Das BöB bietet in diesem Zusammenhang verschiedene Möglichkeiten, um die Beschaffungsverfahren bei Gefahren- und Dringlichkeitslagen zu beschleunigen. Während der Covid-19-Pandemie standen dabei insbesondere die Ausnahme von der Anwendbarkeit des Beschaffungsrechts zum Schutz von Gesundheit und Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen gemäss Art. 10 Abs. 4 Bst. b BöB sowie die Möglichkeit einer dringlichen freihändigen Vergabe aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse gemäss Art. 21 Abs. 2 Bst. d BöB im Vordergrund. Die Beurteilung, ob die gegebenen Umstände die Anwendung einer dieser Ausnahmebestimmungen erlauben, liegt dabei im pflichtgemässen Ermessen der Vergabestelle. Der entsprechende Entscheid unterliegt jedoch gegebenenfalls der gerichtlichen Überprüfung. Zusätzlich zu diesen im BöB vorgesehenen Möglichkeiten hat der Vorstand der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) am 27. März 2020 die sog. «Covid-19-Empfehlungen» veröffentlicht und diese per Ende 2021 bis zum 31. Dezember 2022 verlängert²³⁸. Die Empfehlungen zeigten verschiedene Massnahmen auf, mit welchen die pragmatische Abwicklung der Beschaffungsgeschäfte in Zeiten der Pandemielage unterstützt werden konnte.

Die Festlegung von Verfahren für krisenbedingte Beschaffungen nach den Ausnahmebestimmungen des BöB durch das BBL soll inskünftig grössere Klarheit zum Vorgehen schaffen.

Elektronische Plattform EasyGov, Datenschutz und Cyber-Sicherheit

Nicht nur der digitale Kreditantragsprozess, sondern auch der Prozess zur nachträglichen Berichtigung von Kreditvereinbarungen infolge eines Fehlers – beispielsweise die versehentliche Angabe eines zu hohen Umsatzes – beim initialen Antragsprozess, musste neu und innerhalb einer kurzen Frist entwickelt werden. Unter hohem Zeitdruck hat das SECO den Unternehmen eine kundenfreundliche Lösung angeboten. In der Folge offenbarten sich in der Sicherheitsarchitektur dieses Berichtigungsprozesses Schwachstellen. Vermutlich gelang es Unbekannten sich im August 2021 via öffentlich zugänglicher Benutzeroberfläche des Berichtigungsprozesses, widerrechtlich Zugriff auf die Namen der Unternehmen zu verschaffen, die einen Covid-19-Kredit beantragt haben. Mutmasslich ist es ihnen gelungen, eine Liste mit bis zu 130 000 Unternehmensnamen zu entwenden. Weitere Daten, abgesehen von diesen Unternehmensnamen, waren nicht betroffen. Das SECO, als Betreiberin der Webseite für den Berichtigungsprozess, hat die entsprechende Web-Schnittstelle nach Feststellung des Datenzugriffs umgehend geschlossen. Cybersicherheits-Experten des Bundes stufen den kommerziellen Wert der mutmasslich

²³⁶ BöB, Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) (SR 172.056.11), Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) (SR 172.056.15)

²³⁷ Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) (SR 0.632.231.422), Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (SR 0.172.052.68)

²³⁸ BKB (2021)

entwendeten Datensammlung als gering und somit auch die Auswirkungen auf die betroffenen Unternehmen als unbedeutend ein.²³⁹ Dennoch zeigt dieser Vorfall, dass es eine Herausforderung ist, innerhalb kurzer Zeit digitale Lösungen bereitzustellen, die den Datenschutz und die Cyber-Sicherheit umfassend gewährleisten.

Aus dieser Herausforderung konnte die Lehre gezogen werden, dass dem Datenschutz und der Cyber-Sicherheit bei Online-Dienstleistungen des Bundes zukünftig eine noch höhere Bedeutung beigemessen werden muss, um der zunehmenden Bedrohung durch Cyber-Angriffe begegnen zu können. In den letzten zwei Jahren wurden deshalb zahlreiche Massnahmen zum verstärkten Schutz der Plattform getroffen.

²³⁹ Bundesrat (2021b)

8 Bibliographie

- Abberger, Klaus / Mühlebach, Nina. (2022): Spezialanalyse: Auswertung der Sonderfragen zur Corona-Pandemie in den KOF Konjunkturumfragen. In: KOF Analysen. Kann abgerufen werden unter: https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/554305/2022_2_Sommer_SA1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. (Stand: 19.7.2023).
- AECM (2022): SME support in the COVID crisis – The role of Guarantee Institutions – Update February 2022. European Association of Guarantee Institutions paper. Kann abgerufen werden unter: <https://www.flipsnack.com/aecmeurope/aecm-covid-brochure-update-february-2022.html>. (Stand: 19.7.2023).
- AECM (2023): Mission – AECM. European Association of Guarantee Institutions AECM. Kann abgerufen werden unter: <https://aecm.eu/about/mission/>. (Stand: 19.7.2023).
- Amstat (2022a): Datensatz: Arbeitslosenquoten. arbeit.swiss. Kann abgerufen werden unter: https://www.amstat.ch/v2/amstat_de.html. (Stand: 15.6.2023).
- Amstat (2022b): Datensatz: Abgerechnete Kurzarbeit. arbeit.swiss. Kann abgerufen werden unter: https://www.amstat.ch/v2/amstat_de.html. (Stand: 15.6.2023).
- Amtliches Bulletin (2020): 20.075, Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz. Parlament. Kann abgerufen werden unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=50802>. (Stand: 15.6.2023).
- Aws (2020): Garantie für Überbrückungsfinanzierungen – Liquidität rasch sichern. austria wirtschafts-service Aws. Kann abgerufen werden unter: https://www.aws.at/fileadmin/user_upload/Downloads/Sonstiges/Liquiditaet_rasch_sichern_20220201.pdf. (Stand: 16.6.2022).
- BAG (2021): Einfluss von Covid-19 auf die psychische Gesundheit. Bundesamt für Gesundheit BAG. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/news/news-16-07-2021.html>. (Stand 16.08.2023).
- BAG (2023): Coronavirus: Situation Schweiz. Bundesamt für Gesundheit BAG. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/situation-schweiz-und-international.html>. (Stand: 19.7.2023).
- BAK (2022): Stand der Gesuche von Unterstützungsmassnahmen nach Covid-Verordnung Kultur. Bundesamt für Kultur. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/themen/covid19/massnahmen-covid19/stand-gesuche-covid19.html>. (Stand 9.10.2022).
- Banque de France (2023): Médiation du crédit. Banque de Fance Eurosysteme. Kann abgerufen werden unter: <https://mediateur-credit.banque-france.fr/>. (Stand: 19.7.2023).
- BAV (2022): Coronavirus: Bund unterstützt öV mit rund 935 Millionen. Bundesamt für Verkehr BAV. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/publikationen/bav-news-blog/7-2022.html>. (Stand: 18.7.2023).
- BFS (2021a): Schätzung der Anzahl Arbeitsstätten die aufgrund der Covid-19-Verordnungen geschlossen wurden. Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.15944192.html>. (Stand: 23.6.2022).

- BFS (2021b): Medienmitteilung: Die Zahl der Betreibungen und Konkurse ist 2020 in allen Grossregionen gesunken. Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.16564157.html>. (Stand: 11.7.2023).
- BFS (2021c): Marktwirtschaftliche Unternehmen nach Wirtschaftsabteilungen und Grössenklassen. Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/wirtschaftsstruktur-unternehmen/kmu.assetdetail.23145762.html>. (Stand: 1.8.2023).
- BFS (2021d): Marktwirtschaftliche Unternehmen nach Grossregion und Rechtsform. Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/wirtschaftsstruktur-unternehmen.assetdetail.23145767.html>. (Stand: 23.6.2022).
- BFS (2022a): Erwerbstätige (Inlandkonzept), insgesamt und in Vollzeitäquivalenten nach Geschlecht und Nationalität, brutto- und saisonbereinigte Werte. Durchschnittliche Quartals- und Jahreswerte. Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/erwerbsbevoelkerung/arbeitsmarktstatus.assetdetail.21825592.html>. (Stand: 11.5.2022).
- BFS (2022b): Eröffnungen von Konkursverfahren nach Grossregionen und Kantonen. Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/unternehmensdemografie/konkurse.assetdetail.24505669.html>. (Stand: 29.4.2022).
- BFS (2022c): Wirtschaftsstruktur: Unternehmen. Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/wirtschaftsstruktur-unternehmen.html>. (Stand: 5.10.2022).
- BFS (2022d): Bruttoinlandprodukt, lange Serie. Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/je-d-04.02.01.08>. (Stand: 4.10.2022).
- BFS (2022e): Bruttoinlandprodukt. Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/volkswirtschaft/volkswirtschaftliche-gesamtrechnung/bruttoinlandprodukt.html>. (Stand: 5.5.2022).
- BFS (2022f): Bestand aktiver Unternehmen nach Kantonen. Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/unternehmensdemografie/bestand-aktiver.assetdetail.23705227.html>. (Stand: 31.7.2023).
- BFS (2023a): Entwicklung der Zahl der Eröffnungen von Konkursverfahren zwischen 2008 und 2022. Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/unternehmensdemografie/konkurse.assetdetail.24586801.html>. (Stand: 13.7.2023).
- BFS (2023b): Beschäftigte nach Vollzeitäquivalente und Wirtschaftsabteilungen. Bundesamt für Statistik. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/beschaeftigungsstatistik/beschaeftigte.assetdetail.25485722.html>. (Stand: 4.8.2023).
- BJ (2019): Gesetzgebungsleitfaden – Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes. Bundesamt für Justiz. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-d.pdf.download.pdf/gleitf-d.pdf>. (Stand: 19.7.2023).

- BKB (2021): Empfehlungen der Beschaffungskonferenz des Bundes BKB vom 27. März 2020. Beschaffungskonferenz der Bundes BKB. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/themen/coronavirus.html>. (Stand: 06.09.2023).
- Bmwk (2021a): Antragstellung im KfW-Sonderprogramm bis 30. April 2022 verlängert – Kredithöchstbeträge werden erneut angehoben. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/12/20211203-antragstellung-im-kfw-sonderprogramm-bis-30-april-2022-verlangert-kredithoehstbetrage-werden-erneut-angehoben.html>. (Stand: 19.7.2023).
- Bmwk (2021b): Massnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Kann abgerufen werden unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmen-%C3%BCbersicht-corona-20210719.pdf?blob=publicationFile&v=4>. (Stand: 7.7.2021).
- Brechbühl, Beat / Chenaux, Jean-Luc / Lengauer, Daniel / Nösberger, Thomas (2020): Covid-19-Kredite – Rechtsgrundlagen und Praxis der Missbrauchsbekämpfung. In: Jusletter, 5. Oktober 2020.
- Brühlhart, Marius / Lalive Rafael / Lehmann Tobias / Siegenthaler Michael (2020): COVID-19 financial support to small businesses in Switzerland: evaluation and outlook. In: *Swiss Journal of Economics Statistics*, Springer Science + Business Media, Bd. 156, Nr.1.
- Bundesrat (2011): Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) (BBI 2011 311). Fedlex, Die Publikationsplattform des Bundesrechts. Kann abgerufen werden unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2011/43/de>. (Stand: 19.7.2023).
- Bundesrat (2020a): Botschaft zum Bundesgesetz über Kredite mit Solidarbürgschaft infolge des Coronavirus (BBI 2020 8477). Fedlex, Die Publikationsplattform des Bundesrechts. Kann abgerufen werden unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2182/de>. (Stand: 18.7.2022).
- Bundesrat (2020b): Medienmitteilung: Bundesrat verschärft Massnahmen gegen das Coronavirus zum Schutz der Gesundheit und unterstützt betroffene Branchen. Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78437.html>. (Stand: 5.5.2022).
- Bundesrat (2020c): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat erklärt die «ausserordentliche Lage» und verschärft die Massnahmen. Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78454.html>. (Stand: 5.5.2022).
- Bundesrat (2020d): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen. Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html>. (Stand: 5. Mai 2022).
- Bundesrat (2020e): Medienmitteilung: Bundesrat erhöht Bürgschaftsvolumen für Liquiditätshilfe auf 40 Milliarden. Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78684.html>. (Stand: 19.7.2023).
- Bundesrat (2020f). 03.04.2020 - Medienkonferenz. Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienkonferenzen/archiv-der-medienkonferenzen.html>. (Stand: 19.7.2023).

- Bundesrat (2020g): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat verlängert Massnahmen um eine Woche und beschliesst etappenweise Lockerung. Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: [Coronavirus: Bundesrat verlängert Massnahmen um eine Woche und beschliesst etappenweise Lockerung \(admin.ch\)](#). (Stand: 18.7.2023).
- Bundesrat (2020h): Medienmitteilung: Coronavirus: Innovative Startups erhalten ergänzende Unterstützung des Bundes. Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78872.html>. (Stand: 19.7.2023).
- Bundesrat (2020i). 22.04.2020 - BR A. Berset - BR V. Amherd - BR U. Maurer - Coronavirus (COVID-19). Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienkonferenzen/archiv-der-medienkonferenzen.html>. (Stand: 19.7.2023).
- Bundesrat (2020j): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat konkretisiert Unterstützung für Luftfahrtunternehmen. Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78944.html>. (Stand: 19.7.2023).
- Bundesrat (2020k): Medienmitteilung: Coronavirus: Befristete Soforthilfe zugunsten der Medien. Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79184.html>. (Stand: 19.7.2023).
- Bundesrat (2020l): Medienmitteilung: Coronavirus: Notverordnung über Covid-19-Kredite soll ins ordentliche Recht überführt werden. Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-79683.html>. (Stand: 19.7.2023).
- Bundesrat (2020m): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat verabschiedet Botschaft zum neuen Solidarbürgschaftsgesetz. Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-80449.html>. (Stand: 25.7.2023).
- Bundesrat (2021a): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat will Schweizer Tourismus unterstützen. Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-84930.html>. (Stand: 19.7.2023).
- Bundesrat (2021b): Medienmitteilung: Cyberangriff auf EasyGov. Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-85541.html>. (Stand: 22.4.2022).
- Bundesrat (2022): Ziele des Bundesrates 2022. Bundeskanzlei BK. Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/strategische-fuehrungsunterstuetzung/ziele-bundesrat/jahresziele_des_bundesrates_2022.pdf.download.pdf/Jahresziele%20des%20Bundesrates%202022%20-%20DE.pdf. (Stand: 19.7.2023).
- Bundesrat (2023): Medienmitteilung: Bundesrat passt Zinsen für Covid-19-Kredite an. Der Bundesrat, Das Portal der Schweizer Regierung. Kann abgerufen werden unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-94027.html>. (Stand: 19.7.2023).
- Cahuc, Pierre (2022): Crisis Response Monitoring France. IZA Institute of Labor Economics, IZA Institute of Labor Economics. Kann abgerufen werden unter: [France – COVID-19 and the Labor Market \(iza.org\)](#). (Stand: 19.7.2023).

- COFAG (2023): COVID-19-Finanzierungsagentur des Bundes GmbH. COFAG. Kann abgerufen werden unter: <https://www.cofag.at/garantien.html>. (Stand: 19.7.2023).
- Colussi, Tommaso (2023): Crisis Response Monitoring Italy. IZA Institute of Labor Economics. Kann abgerufen werden unter: <https://covid-19.iza.org/crisis-monitor/>. (Stand: 19.7.2023).
- Confindustria Toscana Sud (2022): Fondo centrale di garanzia – scadenza validita' delle misure emergenziali. Confindustria Toscana Sud. Kann abgerufen werden unter: <https://www.wko.at/statistik/eu/europa-wirtschaftsleistung.pdf>. (Stand: 19.7.2023).
- covid19.easygov.swiss (2023a): Covid-19-Kredite. WBF, EFD. Kann abgerufen werden unter: <https://covid19.easygov.swiss/>. (Stand: 19.7.2023).
- covid19.easygov.swiss (2023b): Unterstützung für Härtefälle. Kann abgerufen werden unter: <https://covid19.easygov.swiss/haertefaele/>. (Stand: 19.7.2023).
- covid19.easygov.swiss (2023c): Schutzschirm Publikumsanlässe. WBF, EFD. Kann abgerufen werden unter: <https://covid19.easygov.swiss/schutzschirm-publikumsanlaesse/>. (Stand: 19.7.2023).
- Creditreform (2023). Presseletter 01: Firmenkonkurse auf Rekordhoch. Creditreform. Kann abgerufen werden unter: <https://www.creditreform.ch/news/news/news-details/show/presseletter-01-firmenkonkurse-auf-rekordhoch>. (Stand: 19.7.2023).
- Eckert, Florian / Mikosch, Heiner (2022): Firm bankruptcies and start-up activity in Switzerland during the COVID-19 crisis, in: *Swiss Journal of Economics and Statistics*, Springer Science + Business Media, Bd.158, Nr.1.
- Ecovis (2022): KfW-Schnellkredit 2020 für Unternehmen – verlängert und aufgestockt. Ecovis Deutschland. Kann abgerufen werden unter: <https://de.ecovis.com/kfw-schnellkredit-2020-fuer-unternehmen-verlaengert-und-aufgestockt/>. (Stand: 19.7.2023).
- EFD (2023): Erläuterungen zur Verordnung über die Anpassung der Zinssätze nach dem Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm. Eidgenössisches Finanzdepartement EFD. Kann abgerufen werden unter: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/76430.pdf>. (Stand: 06.09.2023)
- EFK (2022a): Bericht: Prüfung Bezug Dritter in der Umsetzung der COVID-19-Massnahmen - Staatssekretariat für Wirtschaft. Eidgenössische Finanzkontrolle. Kann abgerufen werden unter: <https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/wirtschaft-verwaltung/oeffentliche-finanzen-und-steuern/bezug-dritter-in-der-umsetzung-der-covid-19-massnahmen-staatssekretariat-fuer-wirtschaft.html>. (Stand: 19.7.2023).
- EFK (2022b): Solidarbürgschaften (PA 22400): Übergabe von Fällen zur Abklärung S2/2022: Eidgenössische Finanzkontrolle. Kann abgerufen werden unter: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/22400%2022475%2022743/22400BE-DA-Solib%C3%BCrgschaften-2S2022-Endgueltige-Fassung-V04.pdf. (Stand: 19.7.2023).
- EFV (2020): Erläuterungen zur Verordnung zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus (COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung). Bern, 14. April 2020. Eidgenössische Finanzverwaltung EFV. Kann abgerufen werden unter: <https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2020/04/erlaeuterungen-notverordnung-solidarbuergschaften-de-20200414.pdf>. (Stand: 19.7.2023).
- EFV (2023): Staatsrechnung. Eidgenössische Finanzverwaltung EFV. Kann abgerufen werden unter: <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>. (Stand: 4.9.2023).

- EU-Kommission (2020a): Pressemitteilung vom 14. April 2020: Staatliche Beihilfen: EU-Kommission genehmigt italienische Garantieregelung zur Unterstützung von Selbständigen und mittelständigen Unternehmen in der Coronakrise. Europäische Kommission. Kann abgerufen werden unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_656. (Stand: 19.7.2023).
- EU-Kommission (2020b): Pressemitteilung vom 19. März 2020 : Staatliche Beihilfen: Kommission nimmt Befristeten Rahmen an, damit die Mitgliedstaaten die Wirtschaft infolge des COVID-19-Ausbruchs wirksamer unterstützen können. Kann abgerufen werden unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_496. (Stand: 19.7.2023).
- EU-Kommission (2020c): Mitteilung der Kommission vom 20. März 2020, Encadrement temporaire des mesures d'aide d'état visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19. Journal officiel de l'Union européenne. Kann abgerufen werden unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320(03)&from=EN). (Stand: 19.7.2023).
- EU-Kommission (2021): Mitteilung der Kommission vom 18. November 2021, Sixième modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'état visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 et modification de l'annexe de la communication de la Commission aux états membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme. Bruxelles, le 18.11.2021. Kann abgerufen werden unter: https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/6eme_modification_de_lencadrement_temporaire.pdf. (Stand: 19.7.2023).
- EU-Kommission (2022): Pressemitteilung vom 12. Mai 2022 : Aides d'État : la Commission supprimera progressivement l'encadrement temporaire des aides d'État COVID. Europäische Kommission. Kann abgerufen werden unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_22_2980. (Stand: 19.7.2023).
- EU-Kommission (2023): Wirtschaftsleistung – Bruttoinlandprodukt (BIP) zu laufenden Preisen und Wechselkursen. WKO Statistik. Kann abgerufen werden unter: https://wko.at/statistik/eu/europa-wirtschaftsleistung.pdf?_gl=1*wepa06*_ga*MTI0NDY2MjY3OC4xNjU3MDA5NjEz*_ga_4YHGVSNS5S4*MTY1NzAwOTYxMy4xLjEuMTY1NzAwOTYxOC41NQ. (Stand: 19.7.2023).
- Europäische Union (2003): Recommendation de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micros, petites et moyennes entreprises 2003/361/EC. In: Journal officiel de l'Union européenne.
- Europäische Union (2010): Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. In: Journal officiel de l'Union européenne.
- Europäische Union (2014): Règlements (UE) No 651/2014 DE LA COMMISSION du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité. In: Journal officiel de l'Union européenne.
- Fondo di garanzia (2020): Fondo di garanzia per la PMI - Una misura immediata per ricominciare. Emergenza COVID-19. Kann abgerufen werden unter: https://www.fondidigaranzia.it/wp-content/uploads/2020/04/Brochure_garanzie_25k.pdf. (Stand: 19.7.2023).
- Fondo di garanzia (2022a): I dati del Fondo durante l'emergenza Covid-19. Fondo di garanzia. Kann abgerufen werden unter: <https://www.fondidigaranzia.it/i-dati-del-fondo-durante-lemergenza-covid-19/>. (Stand: 19.7.2023).

- Fondo di garanzia (2022b): Decreto "Liquidità" le misure per il fondo con le modifiche del decreto "Sostegni bis" – fondo di garanzia. Kann abgerufen werden unter: <https://www.fondidigaranzia.it/dl-liquidita-le-misure-per-il-fondo-di-garanzia/>. (Stand: 19.7.2023).
- Fondo di garanzia (2023): Conosci il fondo. Fondo di garanzia. Kann abgerufen werden unter: <https://www.fondidigaranzia.it/conosci-il-fondo/>. (Stand: 19.7.2023).
- Fuhrer, Lucas Marc / Ramelet, Marc-Antoine / Tenhofen, Jörn. (2021). Firms' participation in the COVID-19 loan programme, in: *Swiss Journal of Economics and Statistics*, Springer Science + Business Media, Bd. 157, Nr. 1.
- Gouvernement français (2022): Prêt Garanti par l'État - Situation au 30 avril 2022. Sommaire. Kann abgerufen werden unter: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/covid19-soutien-entreprises/PGE_20220430.pdf?v=1655725279. (Stand: 19.7.2023).
- Gouvernement français (2023) : Coronavirus COVID-19 : soutien aux entreprises. Prêt garanti par l'Etat. www.economie.gouv.fr. Kann abgerufen werden unter: <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/pret-garanti-par-letat>. (Stand: 19.7.2023).
- Hauberg, Sigrid (2018): Nichts ist praktischer als ein gutes Wirkungsmodell. In: *LeGes* 30 (2018) 2.
- Insee (2020) : Les entreprises en France – Edition 2020. Institut national de la statistique et des études économiques. Kann abgerufen werden unter: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4987235>. (Stand: 19.7.2023).
- Invest in Austria (2023): Austrian Business Agency. Kann abgerufen werden unter: <https://investinaustria.at/blog/>. (Stand: 19.7.2023).
- Ismea (2023): Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare. Ismea. Kann abgerufen werden unter: [Istituzionale - Chi siamo - ISMEA](https://www.ismea.it/chi-siamo). (Stand: 19.7.2023).
- Istat (2022): Conti economici delle imprese dei gruppi di imprese, anno 2020. Istituto Nazionale di Statistica. Kann abgerufen werden unter: https://www.istat.it/it/files//2022/11/REPORT-CONTI-IMPRESA-E-GRUPPI_2020.pdf. (Stand: 19.7.2023).
- Jones, Sam. (2020): Swiss lead way with crisis loans to small businesses. In: *Financial Times*.
- Kaufmann, Daniel (2020): Does government-backed lending reduce unemployment? An assessment of the Swiss Covid-19 credit program. IRENE Working Papers No. 20-10. Institute of Economic Research, University of Neuchâtel.
- Kellerhals Carrard / Bürgschaftsgenossenschaften Schweiz (Hrsg.) (2021): Corona-Kredite für KMU - Umsetzung des Massnahmenpakets und Kommentierung des Covid-19- Solidarbürgschaftsgesetzes (Covid-19-SBüG), Zürich 2021.
- KfW (2020): Merkblatt : KfW-Schnellkredit 2020. KfW Bank aus Verantwortung. Kann abgerufen werden unter: [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000004525_M_078.PDF](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDF-Dokumente/6000004525_M_078.PDF). (Stand: 19.7.2023).
- KfW (2022): Merkblatt: Sonderprogramm «Direktbeteiligung für Konsortialfinanzierung. KfW Bank aus Verantwortung. Kann abgerufen werden unter: [Merkblatt: Sonderprograh-tps://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000004518_M_855.PDF](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDF-Dokumente/6000004518_M_855.PDF)mm "Direktbeteiligung für Konsortialfinanzierung" ([kfw.de](https://www.kfw.de)). (Stand: 19.7.2023).

- KfW (2023): Konditionenübersicht für Endkreditnehmer. KfW. Kann abgerufen werden unter: <https://www.kfw-formularsammlung.de/Konditionenanzeiger/Net/KonditionenAnzeiger>. (Stand: 19.7.2023).
- MEF (2022): Comunicato Stampa N° 130 del 06/07/2022: Credito et liquidità per famiglie e imprese: oltre 156,8 miliardi il valore delle richieste al Fondo di Garanzia PMI; raggiungono i 42 miliardi di euro i volumi complessivi dei prestiti garantiti da SACE. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Kann abgerufen werden unter: [Credito e liquidità per famiglie e imprese: oltre 256,8 miliardi il valore delle richieste al Fondo di Garanzia PMI; raggiungono i 42 ... \(mef.gov.it\)](https://www.mef.gov.it/Credito_e_liquidita_per_famiglie_e_impres...). (Stand: 19.7.2023).
- MEF (2023) : Domande et risposte sulle nuove misure economiche – COVID-19. MEF. Kann abgerufen werden unter: <https://www.mef.gov.it/covid-19/faq.html>. (Stand: 19.7.2023).
- Micheli, François / Spahni, Elodie. (2023) : Irrégularités dans les crédits Covid-19. In : AJP/PJA 4/2023, Kellerhals Carrard.
- NFP80 (2023a): Porträt. Covid19 in der Gesellschaft - Nationales Forschungsprogramm. Kann abgerufen werden unter: <https://www.nfp80.ch/de/MdMmdQNYA6Pkq7ej/seite/das-nfp/portrait>. (Stand: 19.7.2023).
- NFP80 (2023b): Covid-19, Handel und Arbeit. Covid19 in der Gesellschaft - Nationales Forschungsprogramm. Kann abgerufen werden unter: <https://www.nfp80.ch/de/nI9GNzRvflDgrJEg/projekt/auswirkung-der-covid-beschraenkungen-und-handelsschocks-auf-unternehmen-und-arbeitsuchende>. (Stand: 19.7.2023).
- OECD (2009): Glossar entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe aus den Bereichen Evaluierung und ergebnisorientiertes Management. OECD. Kann abgerufen werden unter: <https://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/43184177.pdf>. (Stand: 19.7.2023).
- OECD (2021): OECD SME and Entrepreneurship Papers No. 25 – An in-depth analysis of one year of SME and entrepreneurship policy responses to COVID-19: Lessons learned for the path to recovery. Kann abgerufen werden unter: https://aecm.eu/wp-content/uploads/2021/06/202106_OECD_An-in-depth-analysis-of-one-year-of-SME-and-entrepreneurship-policy-responses-to-COVID-19.pdf. (Stand: 19.7.2023).
- OECD (2022): OECD Data: Unemployment rate (Total, % of labour force). OECD. Kann abgerufen werden unter: <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>. (Stand: 30.4.2022).
- Parlament (2020a): SDA-Meldung: Das entschied das Parlament in der ausserordentlichen Session, 6. Mai 2020. Bern. Kann abgerufen werden unter: https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2020/20200506185455850194158159041_bsd210.aspx. (Stand: 22.4.2022).
- Parlament (2020b): 20.075 Geschäfts des Bundesrates. COVID-19-Solidarbürgschaftsgesetz. Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament. Kann abgerufen werden unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200075>. (Stand: 25.7.2023).
- Parlament (2022): 22.3189 Interpellation. Rückzahlung der Covid-19-Kredite und Inkassounternehmen. Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament. Kann abgerufen werden unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223189>. (Stand: 25.7.2023).
- SACE (2022): Garanzia dello Stato su finanziamenti concessi dalle banche. Manuale Operativo, Roma, 28. April 2022. Kann abgerufen werden unter: https://www.sace.it/docs/default-source/prodotti/garanzia-italia---istituzioni-finanziarie/garanzia-italia---manuale-operativo.pdf?sfvrsn=37eec3be_6. (Stand: 16.8.2022).

- SACE (2023a): Garanzia italia – Sezione dedicata alle imprese. Da oltre 10 anni siamo al fianco delle imprese. Oggi più che mai. SACE. Kann abgerufen werden unter: <https://www.sace.it/coronavirus/garanzia-italia/imprese>. (Stand: 19.7.2023).
- SACE (2023b): Garanzia italia – Sezione dedicata ai soggetti finanziato. Insieme per il futuro del Paese. SACE. Kann abgerufen werden unter: <https://www.sace.it/coronavirus/garanzia-italia/soggetti-finanziatori>. (Stand: 19.7.2023).
- SACE (2023c): Garanzia italia – Scopri tutte le imprese che abbiamo sostenuto. Garanzia Italia: i volumi della ripartenza. Kann abgerufen werden unter: <https://www.sace.it/coronavirus/garanzia-italia/imprese-beneficiarie>. (Stand: 19.7.2023).
- SBVg (2022): Leitlinien zum Umgang mit Covid-19-Krediten. Swiss Banking. Kann abgerufen werden unter: [Leitlinien Umgang COVID19 Kreditprogramm \(swissbanking.ch\)](https://www.swissbanking.ch/leitlinien-umgang-covid19-kreditprogramm). (Stand 16.08.2023).
- SECO (2020a): Merkblatt Spezialregime Bürgschaftswesen. Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Standortfoerderung/KMU-Politik/Buergschaften_fuer_KMU.html. (Stand. 25.7.2023).
- SECO (2020b): Exkurs: BIP-« Nowcast » auf Branchenebene unter Verwendung hochfrequenter Indikatoren. Konjunkturtendenzen, Sommer 2020. Kann abgerufen werden unter: https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikation_en_Formulare/Wirtschaftslage/Konjunkturtendenzen/Spezialthema/kt_2020_02_exkurs_nowcast.pdf.download.pdf/KT_2020_02_Exkurs_Nowcast.pdf. (Stand: 19.7.2023).
- SECO (2020c): Herbst 2020 - Konjunkturtendenzen. Wirtschaftslage Schweiz. Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz.html. (Stand: 19.7.2023).
- SECO (2021a): Corona-Hotline des SECO wird eingestellt. Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: https://www.kmu.admin.ch/kmu/de/home/aktuell/news/news_abonnieren.msg-id-84871.html. (Stand: 27.9.2023).
- SECO (2021b): Medieninformationen, Kurzarbeit: Bundesgericht weist Beschwerde der Arbeitslosenkasse Luzern bezüglich Ferien- und Feiertagsentschädigung ab. Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: https://www.wbf.admin.ch/wbf/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-86403.html. (Stand: 19.7.2023).
- SECO (2022a): Konsumentenstimmung; Datensatz: Resultate (saison- und kalenderbereinigt) vom 2. Mai 2022. Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/Konsumentenstimmung.html>. (Stand: 5.5.2022).
- SECO (2022b): Tourismuspolitik und Regionalpolitik. Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/neues_coronavirus/tourismus_regionalpolitik.html. (Stand: 5.5.2022).
- SECO (2022c): Ausweitung und Vereinfachung Kurzarbeit. Staatssekretariat für Wirtschaft. Kann abgerufen werden unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/neues_coronavirus/kurzarbeit.html. (Stand: 19.7.2023).
- SNB (2020): Merkblatt zur SNB-COVID-19-Refinanzierungsfazilität (CRF). SNB BNS. Kann abgerufen werden unter: https://www.snb.ch/de/ifor/finmkt/operat/id/finmkt_crf. (Stand: 19.7.2023).

- Statista Research Department (2022a): KfW-Corona-Kredite – Anzahl der Anträge 2021. Statista. Kann abgerufen werden unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1108079/umfrage/anzahl-der-kreditantraege-im-rahmen-der-kfw-corona-hilfe/#professional>. (Stand: 19.7.2023).
- Statista Research Department (2022b): KfW-Corona-Kredite – Antragsvolumen 2021. Statista. Kann abgerufen werden unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1107989/umfrage/auftragsvolumen-der-kfw-corona-kredite/>. (Stand: 19.7.2023).
- Statista Research Department (2023): Rechtliche Einheiten/ Unternehmen nach Beschäftigtengrößenklassen 2021. Statista. Kann abgerufen werden unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1929/umfrage/unternehmen-nach-beschaefigtengroessenklassen/>. (Stand: 19.7.2023).
- Statistik Austria (2023): Unternehmen. STATISTIK AUSTRIA. Kann abgerufen werden unter: <https://www.statistik.at/statistiken/industrie-bau-handel-und-dienstleistungen/arbeitsstaettenzaehlung/unternehmen>. (Stand: 19.7.2023).
- Swissinfo (2020): Tessiner Regierung ruft den Notstand aus. Swissinfo. Kann abgerufen werden: <https://www.swissinfo.ch/ger/tessiner-regierung-ruft-den-notstand-aus/45611212>. (Stand: 28.4.2022).
- WHO (2020): Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV). World Health Organization. Kann abgerufen werden unter: [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)). (Stand: 18.7.2023).
- Zihler, Florian (2021): Covid-19-Solidarbürgerschaftsgesetz in Kraft getreten. rechnungswesen & controlling. Das Fachmagazin von veb.ch. 1/2021, S. 13 ff.

9 Anhang

9.1 Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BG	Bürgschaftsgenossenschaft
BG Mitte	Bürgschaftsgenossenschaft Mitte
BG OST-SÜD	Bürgschaftsgenossenschaft Ost-Süd
BG SAFFA	SAFFA - Bürgschaftsgenossenschaft für Frauen
Bst.	Buchstabe
Cautionnement romand	Coopérative romande de cautionnement - PME
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
TCHF	In Tausend Schweizer Franken

9.2 Informationen zu den weiteren Massnahmen

Im Verlauf der Covid-19-Pandemie hat der Bundesrat weitere Unterstützungsmassnahmen für Unternehmen in der Schweiz beschlossen. Nachfolgend werden zuerst die branchenübergreifenden und anschliessend die branchenspezifischen Massnahmen beschrieben.

Kurzarbeitsentschädigungen

Der Bezug von Kurzarbeitsentschädigung wurde auf zusätzliche Arbeitnehmende erweitert und die maximale Bezugsdauer sowie der vereinfachte Bezug von Kurzarbeitsentschädigungen mehrfach verlängert^{240, 241}. Mit der Auszahlung von Kurzarbeitsentschädigungen sollte verhindert werden, dass infolge kurzfristiger und unvermeidbarer Arbeitsausfälle Kündigungen ausgesprochen werden. Für den Monat April 2020 wurde für rund 1,4 Millionen Arbeitnehmende in der Schweiz Kurzarbeit abgerechnet, was den Höhepunkt während der Corona-Krise markierte^{242, 243}. Im Verhältnis zu den rund 5,1 Millionen erwerbstätigen Personen in der Schweiz im vierten Quartal 2019, entspricht dies einem Anteil von rund 26 Prozent²⁴⁴. Zwischen dem 1. März 2020 und dem 31. Dezember 2022 hat die Arbeitslosenversicherung rund 15 Milliarden Franken an Kurzarbeitsentschädigungen an die Unternehmen ausbezahlt²⁴⁵.

Härtefallmassnahmen

Der Bund beteiligte sich an den Härtefallprogrammen der Kantone. Unternehmen nicht spezifisch unterstützter Branchen, die entweder aufgrund der Covid-19-Pandemie während 12 Monaten im Jahr 2020 und 2021 eine Umsatzeinbusse von mindestens 40 Prozent im Vergleich zum durchschnittlichen Jahresumsatz der Jahre 2018 und 2019 aufwiesen oder während mindestens 40 Kalendertagen behördlich schliessen mussten, konnten beim zuständigen Kanton ein Gesuch um Unterstützung in Form einer Bürgschaft, einer Garantie, eines Darlehens oder eines A-fonds-perdu-Beitrags stellen²⁴⁶. Das eidgenössische Parlament beschloss für die Härtefallmassnahmen ein Budget von 10 Milliarden Franken für den Gesamtbetrag von Bund und Kantonen, wobei der Bund in Abhängigkeit von der Grösse der

²⁴⁰ Basierend auf der Verordnung vom 20. März 2020 über Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) (SR 837.033).

²⁴¹ SECO (2022c)

²⁴² SECO (2021b)

²⁴³ Amstat (2022b)

²⁴⁴ BFS (2022a)

²⁴⁵ Amstat (2022b)

²⁴⁶ Basierend auf der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20, SR 951.262).

unterstützten Unternehmen 70 Prozent (Unternehmen bis 5 Millionen Franken Jahresumsatz) respektive 100 Prozent (grössere Unternehmen) des Unterstützungsbeitrags übernahm. Im Budget enthalten war eine Bundesratsreserve von einer Milliarde Franken für besonders betroffene Kantone. Basierend auf einer weiteren Verordnung²⁴⁷ wurde eine Anschlusslösung gefunden, um Unternehmen mit ungedeckten Kosten während des Zeitraums von Januar bis Juni 2022 mit A-fonds-perdu-Beiträgen zu unterstützen. Hierfür wurden 1,1 Milliarden Franken (Bund und Kantone) vorgesehen. Zwischen dem 1. März 2020 und dem 30. Juni 2023 wurden gestützt auf den beiden Verordnungen Härtefallunterstützungen von rund 5,3 Milliarden Franken (Bund und Kanton) gesprochen bzw. ausgezahlt²⁴⁸.

Covid-Erwerbsersatz

Unternehmen, Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende, die aufgrund von Massnahmen der Behörden zur Bekämpfung des Coronavirus Erwerbsausfälle erlitten, wurden mittels Corona-Erwerbsausfallentschädigungen unterstützt, sofern nicht bereits eine Entschädigung oder Versicherungsleistung bestand. Selbständigerwerbende hatten einen Anspruch auf Corona-Erwerbsersatz, wenn sie einen Erwerbsausfall erlitten, weil ihr Betrieb behördlich geschlossen wurde, als Folge von abgesagten Veranstaltungen oder als indirekte Folge von Covid-19-Massnahmen²⁴⁹. Weiter hatten Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende Anspruch auf Corona-Erwerbsersatz, wenn sie einen Erwerbsausfall erlitten, weil sie ihre Kinder betreuen mussten, da die Fremdbetreuung aufgrund von Covid-19-Massnahmen ausgefallen ist oder weil sie selbst unter Quarantäne gestellt wurden²⁵⁰. Die Entschädigungen wurden in Anlehnung an die Erwerbsersatzordnung geregelt und als Taggeld ausbezahlt. Diese entsprach 80 Prozent des Einkommens und betrug maximal 196 Franken pro Tag. Die Anzahl der Taggelder für Selbständige in Quarantäne oder mit Betreuungsaufgaben war auf 10 bzw. 30 begrenzt. Die Prüfung des Anspruchs und die Auszahlung der Leistung wurden von den AHV-Ausgleichskassen vorgenommen²⁵¹. Zwischen 2020 bis 2022 wurden insgesamt rund 4,3 Milliarden Franken Corona-Erwerbsersatzentschädigungen ausbezahlt²⁵².

«Schutzschirm» für Publikumsanlässe

In der Frühjahrsession 2021 hat das Parlament den «Schutzschirm» für die Veranstaltungsbranche eingeführt, damit die Planung von Anlässen mit überkantonaler Bedeutung trotz ungewisser epidemiologischer Entwicklung ermöglicht werden konnte. Im Rahmen des «Schutzschirms» beteiligten sich der Bund und die an diesem Programm teilnehmenden Kantone (22 der 26 Kantone) an den ungedeckten Kosten für Veranstaltungen, die aufgrund der epidemiologischen Lage abgesagt oder verschoben werden mussten. Der Schutzschirm konnte Veranstaltungen von überkantonaler Bedeutung, deren Durchführung zwischen dem 1. Juni 2021 und dem 31. Dezember 2022 geplant waren, unterstützen²⁵³. Mit einer Zusicherung an 504 Veranstaltungen gingen die Kantone und der Bund Verpflichtungen von insgesamt rund 316 Millionen Franken ein. Es erfolgten sieben Unterstützungsleistungen für abgesagte Veranstaltungen im Umfang von 6,2 Millionen Franken. Die Hälfte davon ging zu Lasten der betroffenen Kantone, die andere Hälfte zu Lasten des Bundes.

Unterstützungsmassnahmen für Startups

Startups konnten nur sehr eingeschränkt oder gar nicht von den bundesrätlichen Unterstützungsmassnahmen vom März 2020 profitieren. Beispielsweise war für die Bemessung der maximalen Höhe eines Covid-19-Kredits der Umsatz des jeweiligen Unternehmens des Jahres 2019 massgebend oder falls keine Angaben zum Umsatzerlös vorhanden waren, die geschätzte Nettolohnsumme für ein Geschäftsjahr (mindestens 100 000 Franken und maximal 500 000 Franken). Da die Startups insbesondere in den ersten Jahren oft keinen oder nur einen geringen Umsatz aufweisen, konnten sie somit keinen oder

²⁴⁷ Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22, SR 951.264).

²⁴⁸ Covid19.easygov.swiss (2023b)

²⁴⁹ Bundesrat (2020d)

²⁵⁰ Bundesrat (2020d)

²⁵¹ Bundesrat (2020d)

²⁵² EFV (2023)

²⁵³ Covid19.easygov.swiss (2023c)

lediglich einen relativ kleinen Betrag beantragen. Deswegen hat der Bundesrat am 22. April 2020 entschieden, dass aussichtsreiche Startups mithilfe des bereits existierenden Bürgschaftswesens für KMU unter Beteiligung der Kantone vor einer Corona-bedingten Insolvenz bewahrt werden sollen²⁵⁴. Hierbei konnten Startups vom 7. Mai 2020 bis zum 31. August 2020 einen Antrag auf eine Bürgschaft stellen, die zu 65 Prozent vom Bund und zu 35 Prozent vom jeweiligen Kanton oder von vom Kanton vermittelten Dritten getragen wird. Auf diese Weise verbürgten Bund und Kantone (bzw. Dritte) gemeinsam zu 100 Prozent einen Kreditbetrag von bis zu 1 Million Franken pro Startup. Im Rahmen der Startup-Bürgschaften wurden 359 Bürgschaften für ein Bürgschaftsvolumen in Höhe von rund 99 Millionen Franken gewährt.

Unterstützung spezifisch für die Luftfahrt

Zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen unterstützte der Bund die Fluggesellschaften Swiss und Edelweiss sowie die SR Technics Switzerland AG (SRT) mittels Bürgschaften für beanspruchte Bankkredite²⁵⁵. Die Liquidität wurde den Gesellschaften durch Bankkonsortien zur Verfügung gestellt und teilweise durch Ausfallbürgschaften des Bundes gesichert. 2022 haben Swiss und Edelweiss den Kredit vorzeitig zurückbezahlt und anschliessend die Kreditverträge frühzeitig und definitiv aufgelöst. Die vom Bund gewährte Ausfallbürgschaft im Betrag von 1,275 Milliarden Franken wurde damit hinfällig²⁵⁶. Für die flugnahen Betriebe hat der Bund zur Überbrückung eines Liquiditätsengpasses der SRT eine Ausfallbürgschaft auf einen Bankkredit in der Höhe von 120 Millionen Franken gewährt. Der Bund sicherte den Bankkredit mit 60 Prozent ab²⁵⁷. Zuzüglich Zinsen und Kommissionen belief sich die Bürgschaftsabsicherung des Bundes per Bilanzstichtag auf 72 Millionen Franken. Im Juli 2023 wurde der Bund aus der Bürgschaft entlassen²⁵⁸.

Unterstützung spezifisch für den öffentlichen Verkehr

Während der Covid-19-Pandemie ging die Zahl der Passagierinnen und Passagiere im öffentlichen Verkehr stark zurück. Auch der Schienengüterverkehr geriet wirtschaftlich unter Druck. Um die Einnahmefälle abzufedern, beschlossen Bundesrat und Parlament 2020 und 2021 zwei Hilfspakete für den öffentlichen Verkehr und den Schienengüterverkehr²⁵⁹. Hierbei unterstützte das Bundesamt für Verkehr zwischen 2020 und 2022 die öffentlichen Verkehrsunternehmen und die Güterbahnen mit Finanzhilfen im Umfang von 935 Millionen Franken²⁶⁰.

Unterstützung spezifisch für den Kultursektor

Da der Bundesrat durch Einschränkungen aufgrund von gesundheitspolizeilichen Massnahmen «eine dauerhafte Schädigung der Schweizer Kulturlandschaft verhindern» wollte, konnten Kulturunternehmen und Kulturschaffende Soforthilfen und Ausfallentschädigungen beantragen sowie Kulturvereine Unterstützung erhalten^{261, 262}. Für die Jahre 2020 und 2021 hat der Bund hierbei Unterstützungen von rund 600 Millionen Franken geleistet²⁶³.

Unterstützung spezifisch für Sportorganisationen

Damit die Sportlandschaft Schweiz während der Covid-19-Pandemie aufgrund von abgesagten Veranstaltungen im Breiten- wie im Leistungssport oder aufgrund ausbleibendem Meisterschaftsbetrieb nicht massiv in ihren Strukturen geschädigt wird, stellte der Bundesrat finanzielle Abfederungen bereit. 50 Millionen Franken wurden als rückzahlbare Darlehen zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen für

²⁵⁴ Bundesrat (2020h)

²⁵⁵ Bundesrat (2020j)

²⁵⁶ EFV (2023)

²⁵⁷ EFV (2023)

²⁵⁸ EFV (2023)

²⁵⁹ Basierend auf den Art. 28 und 28a des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (SR 745.1).

²⁶⁰ BAV (2022)

²⁶¹ Bundesrat (2020d)

²⁶² Basierend auf der Verordnung über die Massnahmen im Kulturbereich gemäss Covid-19-Gesetz (SR 442.15).

²⁶³ BAK (2022)

Organisationen, die entweder in einer Liga des Schweizer Sports mit überwiegend professionellem Spielbetrieb tätig sind oder Wettkämpfe für den professionellen Leistungssport durchführen, zur Verfügung gestellt²⁶⁴. Weiter wurden 50 Millionen Franken als Subventionen im Fall existenzieller Bedrohung für Organisationen, die auf dem Ehrenamt basieren und hauptsächlich den Breitensport fördern, gewährt²⁶⁵. Diese Unterstützung von insgesamt 100 Millionen Franken ist mit einer Pflicht für Ligen und Verbänden verbunden, Massnahmen zur Liquiditätssicherung in Krisenfällen zu ergreifen. In der jährlichen Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Swiss Olympic wurde diese Pflicht verankert²⁶⁶. Im Weiteren konnten mit der am 20. März 2020 verabschiedeten Verordnung, die befristet für sechs Monate galt, in den Sportförderprogrammen Jugend + Sport und Erwachsenensport Unterbrüche von Aus- und Weiterbildungen kulant behandelt werden. Dasselbe galt für das Sportstudium an der Eidgenössischen Hochschule für Sport in Magglingen²⁶⁷.

Unterstützung spezifisch für die Tourismusbranche

Der Bund hat verschiedene Massnahmen zur Unterstützung und Förderung von Tourismusprojekten ergriffen. Beispielsweise wurde auf die Rückzahlung des Zusatzdarlehens an die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) verzichtet. Die Refinanzierung der SGH durch den Bund wurde dadurch dauerhaft um 5,5 Millionen Franken erhöht²⁶⁸. Schweiz Tourismus wurden zusätzliche Bundesmittel im Umfang von 30 Millionen Franken für die Förderung der Tourismusnachfrage für die Jahre 2020 bis 2023 zur Verfügung gestellt²⁶⁹. Für die Förderung von innovativen Projekten im Tourismus mittels Innotour und die Neue Regionalpolitik (NRP) wurden für die Periode 2020-2023 zusätzliche Mittel von 10 Millionen Franken freigegeben. Für Innotour wurde zudem die Mitfinanzierungsquote des Bundes für den Zeitraum 2023 bis 2026 von maximal 50 Prozent auf neu maximal 70 Prozent erhöht. Bei zahlreichen NRP-Darlehen für touristische Infrastrukturprojekte wurden auf Anfrage der Darlehensnehmer Sinstierungen auf Zinszahlungen und Amortisationen gewährt^{270, 271, 272}.

Unterstützung spezifisch für die Medien

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 20. Mai 2020 zwei Notverordnungen hinsichtlich des Massnahmenbündels für alle Mediengattungen verabschiedet. Damit beschloss er eine Soforthilfe im Umfang von 57,5 Millionen Franken für abonnierte Tages- und Wochenzeitungen²⁷³ sowie elektronischen Medien²⁷⁴, welche infolge der ausserordentlichen Lage im Zusammenhang mit dem Coronavirus betroffen waren²⁷⁵.

²⁶⁴ Bundesrat (2020d)

²⁶⁵ Bundesrat (2020d)

²⁶⁶ Bundesrat (2020d)

²⁶⁷ Bundesrat (2020d)

²⁶⁸ Bundesrat (2020d)

²⁶⁹ Bundesrat (2021a)

²⁷⁰ Bundesrat (2020d)

²⁷¹ SECO (2022b)

²⁷² Bundesrat (2021a)

²⁷³ Basierend auf der Verordnung vom 20. Mai 2020 über Übergangsmassnahmen zugunsten der Printmedien im Zusammenhang mit dem Coronavirus (SR 783.03).

²⁷⁴ Basierend auf der Verordnung vom 20. Mai 2020 über Übergangsmassnahmen zugunsten der elektronischen Medien im Zusammenhang mit dem Coronavirus (SR 784.402).

²⁷⁵ Bundesrat (2020k)

Neben den beschriebenen Unterstützungsmassnahmen des Bundes zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie boten auch die Kantone zusätzliche Unterstützungsmassnahmen an. Die aufgrund der Pandemie im In- und Ausland zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung erlassenen Massnahmen hatten einschneidende Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft. Ziel der Unterstützungsmassnahmen war es, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzufedern, nicht aber Entschädigungen für behördliche Massnahmen zu leisten. Solche Entschädigungen sind in Art. 63 des Epidemieggesetzes nicht vorgesehen²⁷⁶.

9.3 Tabellen zu den gewährten Covid-19-Krediten

Tabelle 15: Gewährte Covid-19-Kredite nach Bankengruppe

Bankengruppe	Covid-19-Kredite		Covid-19-Kredite Plus		Total Covid-19-Kredite				Durchschnittlich gewährte Kreditbeträge (in CHF)
	Anzahl	Kreditvolumen (in Mio. CHF)	Anzahl	Kreditvolumen (in Mio. CHF)	Anzahl	Anteil Anzahl (in %)	Kreditvolumen (in Mio. CHF)	Anteil Kreditvolumen (in %)	
Grossbanken (CS, UBS)	39 625	5087	506	1643	40 131	29 %	6730	40 %	167 709
Kantonalbanken	39 548	4367	414	918	39 962	29 %	5285	31 %	132 255
Andere Banken	15 330	1625	143	328	15 473	11 %	1953	12 %	126 175
Raiffeisenbanken	24 595	1960	70	112	24 665	18 %	2072	12 %	84 016
PostFinance AG	17 639	878	0	0	17 639	13 %	878	5 %	49 771
Total	136 737	13 917	1133	3001	137 870	100 %	16 918	100 %	122 710

Quelle: JANUS, eigene Darstellung

Tabelle 16: Unternehmen mit erhaltenem Covid-19-Kredit nach Unternehmensgrösse

Unternehmensgrösse	Anzahl Unternehmen schweizweit 2019*	Anteil Unternehmen der Unternehmensgrössenkategorie an allen Unternehmen schweizweit 2019 (in %)	Anzahl Covid-19-Kreditnehmende	Anteil Covid-19-Kreditnehmende der Unternehmensgrössenkategorie an allen Covid-19-Kreditnehmenden (in %)	Anteil Covid-19-Kreditnehmende innerhalb der Unternehmensgrössenkategorie (in %)	Kreditvolumen (in Mia. CHF)	Anteil Kreditvolumen der Unternehmensgrössenkategorie am total gewährten Kreditvolumen (in %)
Mikrounternehmen (0 – 9 Beschäftigte)	539 604	89,7 %	114 730	84 %	21 %	7,7	45,5 %
Kleine Unternehmen (10 – 49 Beschäftigte)	50 758	8,4 %	18 584	13,7 %	37 %	5,5	32,5 %
Mittlere Unternehmen (50 – 249 Beschäftigte)	9324	1,6 %	3028	2 %	32 %	2,5	15 %
Grosse Unternehmen (250+ Beschäftigte)	1706	0,3 %	395	0,3 %	23 %	1,2	7 %
Total	601 392	100 %	136 737	100 %	23 %	16,9	100 %

Quelle: BFS (2021c), JANUS, eigene Darstellung

Bemerkung: Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT). Daten der Unternehmen basieren auf den Registern der AHV-Ausgleichskassen.

*Die in Tabelle 16 ausgewiesene Anzahl Unternehmen mit Covid-19-Kredit nach Unternehmensgrösse basiert auf den Vollzeit-äquivalenten, die die Covid-19-Kreditnehmenden im Rahmen des Kreditantragsprozesses selber angegeben haben. In der Tabelle 16 werden die durch die Unternehmen angegebenen Vollzeitäquivalente der Anzahl Beschäftigten, d.h. inklusive Teilzeitangestellte eines Unternehmens, gemäss Statistik des BFS (2021c), gleichgestellt. Dennoch bietet die Tabelle eine gute Annäherung.

²⁷⁶ Bundesrat (2011)

Tabelle 17: Unternehmen mit erhaltenem Covid-19-Kredit nach Rechtsform

Rechtsform	Anzahl Unternehmen schweizweit 2019	Anteil Unternehmen der Rechtsform an allen Unternehmen schweizweit 2019 (in %)	Anzahl Covid-19-Kreditnehmende	Anteil Covid-19-Kreditnehmende der Rechtsform an allen Covid-19-Kreditnehmenden (in %)	Anteil Covid-19-Kreditnehmende innerhalb der Rechtsform (in %)	Kreditvolumen (in Mia. CHF)	Anteil Kreditvolumen der Rechtsform am total gewährten Kreditvolumen (in %)
AG	119 509	19,9 %	42 568	31,1 %	35,6 %	11,25	66,5 %
GmbH	118 199	19,7 %	50 534	37 %	42,8 %	3,68	21,8 %
Einzelunternehmen	327 811	54,5 %	39 984	29,3 %	12,2 %	1,45	8,6 %
Verein / Stiftung	13 991	2,3 %	1153	0,8 %	8,2 %	0,28	1,6 %
Personengesellschaften	16 243	2,7 %	2217	1,6 %	13,6 %	0,15	0,9 %
Genossenschaften	3212	0,5 %	252	0,18 %	7,8 %	0,08	0,5 %
Andere	2427	0,4%	29	0,02 %	1,2 %	0,03	0,1 %
Total	601 392	100 %	136 737	100 %	23 %	16,92	100 %

Quelle: BFS (2021d), JANUS, eigene Darstellung

Bemerkung: Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT). Daten der Unternehmen basieren auf den Registern der AHV-Ausgleichskassen.

Tabelle 18: Unternehmen mit erhaltenem Covid-19-Kredit nach Branche

Branche	Anzahl Unternehmen schweizweit 2019	Anteil Unternehmen der Branche an allen Unternehmen schweizweit 2019 (in %)	Anzahl Covid-19-Kreditnehmende	Anteil Covid-19-Kreditnehmende der Branche an allen Covid-19-Kreditnehmenden (in %)	Anteil Covid-19-Kreditnehmende innerhalb der Branche (in %)	Kreditvolumen (in Mia. CHF)	Anteil Kreditvolumen der Branche am total gewährten Kreditvolumen (in %)
Handel; Instandhaltung u. Reparatur von Motorfahrzeugen.	72 591	12,07 %	26 952	19,71 %	37,13 %	4,09	24 %
Verarbeitendes Gewerbe/Herstellung von Waren	39 721	6,6 %	11 640	8,51 %	29,3 %	2,69	16 %
Baugewerbe/Bau	48 593	8,08 %	16 554	12,11 %	34,07 %	2,1	12,4 %
Gastgewerbe/Beherbergung u. Gastronomie	28 564	4,75 %	17 309	12,66 %	60,6 %	1,65	9,7 %
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen u. technischen Dienstleistungen*	100 227	16,67 %	16 455	12,03 %	16,42 %	1,39	8,2 %
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	25 043	4,16 %	6902	5,05 %	27,56 %	1,11	6,5 %
Gesundheits- u. Sozialwesen	69 848	11,61 %	8626	6,31 %	12,35 %	0,95	5,6 %
Verkehr u. Lagerei	13 991	2,33 %	5105	3,73 %	36,49 %	0,75	4,4 %
Information u. Kommunikation	24 037	4 %	5133	3,75 %	21,35 %	0,64	3,8 %
Erbringung von Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen.	16 203	2,7%	2897	2,12 %	17,88 %	0,3	1,8 %
Grundstücks- u. Wohnungswesen	18 149	3,02 %	2861	2,09 %	15,76 %	0,29	1,7 %
Kunst, Unterhalt u. Erholung	24 553	4,08 %	2904	2,12 %	11,83 %	0,26	1,6 %
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	51 592	8,58 %	8231	6,02 %	18,73 %	0,25	1,5 %
Erziehung u. Unterricht	22 089	3,67 %	2652	1,94 %	12,01 %	0,19	1,2 %
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	43 957	7,31 %	1841	1,35 %	4 %	0,15	0,9 %
Andere	2234	0,37 %	675	0,50 %	30,21 %	0,11	0,7 %
Total	601 392	100 %	136 737	100 %	22,74 %	16,92	100 %

Quelle: BFS (2021c), JANUS, eigene Darstellung

Bemerkung: Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT). Daten der Unternehmen basieren auf den Registern der AHV-Ausgleichskassen.

*Darunter fallen u. a.: Rechts- und Steuerberatung, Architektur- und Ingenieurbüros, Werbung und Marktforschung etc.

Tabelle 19: Unternehmen mit erhaltenem Covid-19-Kredit nach Kantonssitz

Kanton	Anzahl Unternehmen schweizweit 2019	Anteil Unternehmen des Kantons an allen Unternehmen schweizweit 2019 (in %)	Anzahl Covid-19-Kreditnehmende	Anteil Covid-19-Kreditnehmende des Kantons an allen Covid-19-Kreditnehmenden (in %)	Anteil Covid-19-Kreditnehmende innerhalb des Kantons (in %)	Kreditvolumen (in Mio. CHF)	Anteil Kreditvolumen des Kantons am total gewährten Kreditvolumen (in %)
ZH	105 242	18,6 %	23 185	16,95 %	22,03 %	2880	17,02 %
VD	51 199	9,1 %	15 446	11,3 %	30,17 %	1809	10,69 %
BE	59 850	10,5 %	12 104	8,85 %	20,22 %	1572	9,29 %
TI	34 813	6,1 %	12 447	9,1 %	35,75 %	1369	8,09 %
GE	37 490	6,6 %	10 831	7,92 %	28,89 %	1367	8,08 %
AG	37 010	6,5 %	7888	5,77 %	21,31 %	950	5,61 %
SG	30 124	5,3 %	6493	4,75 %	21,55 %	803	4,75 %
LU	24 839	4,4 %	5377	3,93 %	21,65 %	738	4,36 %
VS	23 962	4,2 %	6396	4,68 %	26,69 %	704	4,16 %
ZG	17 344	3,1 %	4186	3,06 %	24,14 %	648	3,83 %
FR	17 127	3 %	4739	3,47 %	27,67 %	575	3,4 %
BS	14 891	2,6 %	3324	2,43 %	22,32 %	486	2,88 %
BL	16 664	3 %	3575	2,61 %	21,45 %	437	2,58 %
TG	16 436	2,9 %	3397	2,48 %	20,67 %	430	2,54 %
GR	15 470	2,7 %	3197	2,34 %	20,67 %	389	2,3 %
SO	14 635	2,6 %	3320	2,43 %	22,69 %	388	2,29 %
SZ	13 313	2,3 %	3012	2,2 %	22,62 %	370	2,19 %
NE	11 291	2 %	2718	1,99 %	24,07 %	322	1,9 %
JU	4608	0,8 %	1236	0,9 %	26,82 %	157	0,93 %
SH	5172	0,9 %	1064	0,78 %	20,57 %	125	0,74 %
AR	4029	0,7 %	719	0,53 %	17,85 %	87	0,51 %
NW	3323	0,6 %	636	0,47 %	19,14 %	82	0,48 %
GL	2577	0,5 %	447	0,33 %	17,35 %	75	0,44 %
OW	2765	0,5 %	505	0,37 %	18,26 %	74	0,44 %
UR	1836	0,3 %	307	0,22 %	16,72 %	60	0,35 %
AI	1244	0,2 %	188	0,14 %	15,11 %	24	0,15 %
Total	567 254	100 %	136 737	100 %	24,1 %	16 921	100 %

Quelle: BFS (2022d), BFS (2022f), JANUS, eigene Darstellung

Bemerkung: Statistik der Unternehmensdemografie (UDEMO). Daten der Unternehmen basieren auf den Registern der AHV-Ausgleichskassen. Einheiten des primären Sektors, öffentliche Verwaltungen sowie private Organisationen ohne Erwerbszweck werden nicht berücksichtigt.

9.4 Tabellen zu den Missbrauchsfällen

Tabelle 20: Missbrauchsarten (Stand: Mitte Juni 2023)

Missbrauchsarten (alle Art. gemäss Covid-19-SBÜV)	In Abklärung	Missbrauch nicht bestätigt	Berichtigung ohne Anzeige	Ohne Anzeige – Abklärung eingestell*	Strafanzeige erstattet – offene Fälle	Strafanzeige erstattet – abgeschlossene Fälle	Gesamtanzahl	Gesamtanteil (in %)
Kreditverwendung allgemein und Ersatzinvestitionen (Art. 6, Abs. 1 und 2)	3279	281	381	42	1406	466	5855	40 %
Umsatzangabe (Art. 7, Abs. 1)	731	1049	1536	9	285	112	3722	26 %
Kreditverwendung Dividenden, Refinanzierungen, etc. (Art. 6, Abs. 3)	300	319	2158	0	60	19	2856	20 %
Andere	453	80	137	3	305	122	1100	8 %
Mehrfachanträge (Art. 3 Abs. 1)	36	101	225	1	77	43	483	3,27 %
Gründungsdatum (Art. 3, Abs. 1, Bst. a.)	21	129	177	1	19	10	357	2 %
In Konkurs-, Nachlass oder Liquidation (Art. 3, Abs. 1, Bst. b.)	19	13	23	0	24	19	98	0,7 %
Unterstützung anderer notrechtlicher Regelungen (Art. 3, Abs. 1, Bst. d.)	2	0	2	0	1	0	5	0,03 %
Gesamtanzahl	4841	1972	4639	56	2177	791	14 476	100%
Gesamtanteil (in %)	33 %	14 %	32 %	0 %	15 %	6 %	100 %	

Quelle: covid19.easygov.swiss (2023a, Juni)

*Fälle, in denen keine Strafanzeige erstattet wurde und der Kreditnehmende, respektive dessen Organe sowie alle mit der Geschäftsführung oder der Liquidation des Kreditnehmenden befassten Personen, soweit sie haftbar wären, verstorben oder verschollen ist. Taucht eine verschollene Person wieder auf, kann der Fall wieder aufgerollt werden.

Tabelle 21: Abgeschlossene Fälle mit Strafanzeige nach Missbrauchsart (Stand: Mitte Juni 2023)

Missbrauchsarten (alle Art. gemäss Covid-19-SBüV)	Kein Strafverfahren - Nichtanhandnahme	Strafverfahren abgeschlossen				Gesamtanzahl	Gesamtanteil (in %)
		Wiedergutmachung	Unschuldig	Schuldig	Strafverfahreneingestellt*		
Kreditverwendung allgemein und Ersatzinvestitionen (Art. 6, Abs. 1 und 2)	25	87	90	262	2	466	59 %
Andere	5	38	35	44	0	122	15,5 %
Umsatzangabe (Art. 7, Abs. 1)	8	20	27	57	0	112	14 %
Mehrfachanträge (Art. 3 Abs. 1)	1	9	2	30	1	43	5,5 %
In Konkurs-, Nachlass oder Liquidation (Art. 3, Abs. 1, Bst. b.)	2	2	5	10	0	19	2,5 %
Kreditverwendung Dividenden, Refinanzierungen, etc. (Art. 6, Abs. 3)	2	4	6	7	0	19	2,5 %
Gründungsdatum (Art. 3, Abs. 1, Bst. a.)	1	0	3	6	0	10	1 %
Unterstützung anderer notrechtlicher Regelungen (Art. 3, Abs. 1, Bst. d.)	0	0	0	0	0	0	0 %
Gesamtanzahl	44	160	168	416	3	791	100 %
Gesamtanteil (in %)	6 %	20 %	21 %	53 %	0 %	100 %	

Quelle: covid19.easygov.swiss (2023a, Juni)

*Fälle, in denen das Strafverfahren eingestellt wurde, da der Kreditnehmende, respektive dessen Organe sowie alle mit der Geschäftsführung oder der Liquidation des Kreditnehmenden befassten Personen, soweit sie haftbar wären, verstorben oder verschollen ist. Taucht eine verschollene Person wieder auf, kann der Fall wieder aufgerollt werden.

Tabelle 22: Überblick (potenzieller) Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur nach Kanton (Stand: Mitte Juni 2023)

Kanton	Anzahl Covid-19-Kreditnehmende	Anzahl laufende Strafverfahren	Anzahl Schuldsprüche	Anzahl Wiedergutmachungen	Summe laufender Strafverfahren, Schuldsprüche und Wiedergutmachungen	Anteil laufender Strafverfahren, Schuldsprüche und Wiedergutmachungen an allen laufenden Strafverfahren, Schuldsprüchen und Wiedergutmachungen (in %)	Anteil laufender Strafverfahren, Schuldsprüchen und Wiedergutmachungen an Covid-19-Kreditnehmenden innerhalb des Kantons (in %)
AR	719	21	6	1	28	1,02 %	3,89 %
BS	3324	92	26	0	118	4,29 %	3,55 %
AG	7888	214	20	6	240	8,72 %	3,04 %
ZG	4186	102	10	2	114	4,14 %	2,72 %
NW	636	13	2	2	17	0,62 %	2,67 %
ZH	23 185	464	105	25	594	21,58 %	2,56 %
BL	3575	85	1	4	90	3,27 %	2,52 %
SO	3320	52	19	9	80	2,91 %	2,41 %
SG	6493	100	40	5	145	5,27 %	2,23 %
LU	5377	92	24	4	120	4,36 %	2,23 %
SZ	3012	48	11	4	63	2,29 %	2,09 %
VD	15 446	269	40	4	313	11,37 %	2,03 %
GE	10 831	142	32	45	219	7,95 %	2,02 %
UR	307	6	0	0	6	0,22 %	1,95 %
FR	4739	81	8	3	92	3,34 %	1,94 %
GL	447	7	0	1	8	0,29 %	1,79 %
AI	188	2	1	0	3	0,11 %	1,6 %
BE	12 104	152	25	14	191	6,94 %	1,58 %
TG	3397	41	10	0	51	1,85 %	1,5 %
OW	505	5	0	2	7	0,25 %	1,39 %
GR	3197	23	10	1	34	1,24 %	1,06 %
TI	12 447	98	0	25	123	4,47 %	0,99 %
VS	6396	39	19	3	61	2,22 %	0,95 %
SH	1064	9	0	0	9	0,3 %	0,85 %
NE	2718	15	6	0	21	0,76 %	0,77 %
JU	1236	5	1	0	6	0,22 %	0,49 %
Total	136 737	2177	416	160	2753	100 %	2,01 %

Quelle: covid19.easygov.swiss (2023a, Juni)

Tabelle 23: Überblick (potenzieller) Missbrauchsfälle strafrechtlicher Natur nach Branche (Stand: Mitte Juni 2023)

Branche	Anzahl Unternehmen mit Covid-19-Krediten	Anzahl laufende Strafverfahren	Anzahl Schuldsprüche	Anzahl Wiedergutmachungen	Summe laufender Strafverfahren, Schuldsprüche und Wiedergutmachungen	Anteil erstatteter Strafanzeigen, Schuldsprüche und Wiedergutmachungen an allen laufenden Strafverfahren, Schuldsprüchen und Wiedergutmachungen (in %)	Anteil laufender Strafverfahren, Schuldsprüchen und Wiedergutmachungen an Covid-19-Kreditnehmenden innerhalb der Branche (in %)
Hochbau	3363	240	28	13	281	10,21 %	8,36 %
Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe	13 008	535	89	17	641	23,28 %	4,39 %
Gebäudebetreuung, Garten- und Landschaftsbau	3071	85	23	4	112	4,07 %	3,65 %
Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen	4201	94	17	6	117	4,25 %	2,79 %
Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben; Unternehmensberatung	4464	82	15	9	106	3,85 %	2,37 %
Gastronomie	14 585	223	54	17	294	10,68 %	2,02 %
Grosshandel (ohne Handel mit Motorfahrzeugen)	8465	117	14	16	147	5,34 %	1,74 %
Handel mit Motorfahrzeugen; Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeugen	6589	84	14	6	104	3,78 %	1,58 %
Detailhandel (ohne Handel mit Motorfahrzeugen)	11 898	127	29	9	165	5,99 %	1,39 %
Alle anderen Branchen	59 814	545	116	59	720	26,15 %	1,2 %
Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen	7279	45	17	4	66	2,4 %	0,91 %
Total	136 737	2177	416	160	2753	100 %	2,01 %

Quelle: covid19.easygov.swiss (2023a. Juni)

9.5 Vergleichstabelle zum Schweizer Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm und den Bürgschaftsprogrammen der Nachbarländer

Tabelle 24: Ländervergleich der Merkmale von gesicherten Krediten

	Schweiz	Deutschland	Österreich	Frankreich	Italien
Laufzeit des Kredits	<i>Prinzip:</i> 8 Jahre <i>Ausnahme:</i> 10 Jahre, wenn die Amortisation sehr harte Folgen hat	<i>KfW-Sonderprogramm:</i> 6 Jahre <i>KfW-Schnellkredit 2020:</i> 10 Jahre	<i>aws:</i> 5 Jahre <i>OeKB :</i> 6 Jahre	6 ans («Junior» Darlehen 7 Jahre)	<i>Zentraler Garantiefonds:</i> <30 000 Euro: 15 Jahre <5 Mio. Euro: 8 Jahre SACE : 8 Jahre (max. 30. Juni 2030)
Garantiesatz	<i>Covid-19-Kredit <500 000 CHF:</i> 100 % <i>Covid-19-Kredit Plus:</i> 85 %	<i>KfW-Sonderprogramm:</i> 90 % KMU 80 % Grossunternehmen <i>KfW-Schnellkredit 2020:</i> 100 %	<i>aws :</i> <500 000 Euro: 100 % <1,5 Mio. d'Euro: 80 % <27,7 Mio. d'Euro: 90 % <i>OeKB :</i> 90 %	<i>Unternehmen mit Umsatz : <1,5 Mia. Euro und <5000 Beschäftigte in Frankreich:</i> 90 % <i>Unternehmen mit Umsatz 1,5-5 Mia. Euro :</i> 80 % <i>Andere Unternehmen :</i> 70 %	<i>Zentraler Garantiefonds :</i> <5 Mio. Euro: 90 % Wenn Umsatz: <3,2 Mio. Euro 100 % wenn Kombination mit Drittgarantie (für Darlehen < 800 000 Euro) SACE: 90 % wenn Umsatz <1,5 Mia. Euro und <5000 Beschäftigte in Italien (für Darlehen <375 Mio. Euro) 80 % wenn Umsatz >1,5 Mia. Euro oder >5000 Beschäftigte in Italien (für Darlehen gleich oder >375 Mio. Euro) 70 % wenn Umsatz >5 Mia. Euro
Zinssatz	<i>Covid-19-Kredit <500 000 CHF:</i> 0 % ²⁷⁷ <i>Covid-19-Kredit Plus:</i> 0,5 % ²⁷⁸ gesicherter Anteil, 15 % nicht gesichert gemäss Kreditvertrag	<i>KfW-Sonderprogramm:</i> 3 % <i>KfW-Schnellkredit:</i> Gemäss der Marktsituation. Wird am Tag der Zusage festgelegt und ist während der Laufzeit des Kredits fixiert.	<i>aws :</i> <500 000 Euro: 0 % während 2 Jahre; EURIBOR für 3 Monate + 0,75 % für die folgenden Jahre <1,5 Mio. Euro: variabler Zinssatz <27,7 Mio. Euro: 0,25 % das erste Jahr; 0,5 % das zweite und dritte Jahr 1 % ab dem vierten Jahr <i>OeKB:</i> 1 % + Gebühren von 0,5 % das erste Jahr, 1 % das zweite und dritte Jahr und 2 % ab dem vierten Jahr	<i>Rückerstattung 2022-2023:</i> 1-1,5 % <i>Rückerstattung 2024-2026:</i> 2-2,5 %	<i>Zentraler Garantiefonds:</i> Zwischen den Parteien vereinbart SACE: Für KMUs (Darlehen <6 Jahre): Erstes Jahr 0,25 %; Zweites und drittes Jahr 0,5 % ; viertes bis sechstes Jahr: 1,00 % Für KMU (Darlehen 6-8 Jahre): Erstes Jahr 0,75 %; Zweites und drittes Jahr: 1 % ; viertes bis sechstes Jahr: 1,5 % ; siebtes bis achttes Jahr: 2,5 % Für Nicht-KMU (Darlehen <6 Jahre): Erstes Jahr 0,5 % ; zweites bis drittes Jahr 1 % ; viertes bis sechstes Jahr 2,5 %; Für Nicht-KMU (Darlehen 6-8 Jahre): Erstes Jahr 1 %; zweites bis drittes Jahr 1,5 %; viertes bis sechstes Jahr: 2,5 %; siebtes bis achttes Jahr: 3,5 %
Kredithöchstbetrag	<i>Covid-19-Kredit <500 000 CHF:</i> 500 000 CHF <i>Covid-19-Kredit Plus:</i> 19,5 Mio. CHF (ohne Berücksichtigung der ersten 500 000 CHF)	<i>KfW-Schnellkredit 2020:</i> Grösse der Unternehmensgruppe: 850 000 Euro bei <10 Beschäftigten; 1,5 Mio. Euro von 10-50 Beschäftigte; 2,3 Mio. Euro bei >50 Beschäftigten	<i>aws:</i> 27,7 Mio. Euro <i>OeKB:</i> 120 Mio. Euro	Kein Höchstbetrag	<i>Zentraler Garantiefonds:</i> 5 Mio. Euro SACE: Kein Höchstbetrag

²⁷⁷ Die aktuellen Zinssätze liegen bei 1,5 Prozent für einen gesicherten Covid-19-Kredit. Im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Covid-19-SBÜG hat der Bundesrat auf Vorschlag des EFD die Kompetenz, den Satz jährlich an die Marktentwicklung anzupassen.

²⁷⁸ Die aktuellen Zinssätze liegen bei 2 Prozent für einen gesicherten Covid-19-Kredit Plus. Gemäss Art. 4 Abs. 2 Covid-19-SBÜG hat der Bundesrat auf Vorschlag des EFD die Kompetenz, den Satz jährlich an die Marktentwicklung anzupassen.

Berechnungsgrundlage	<i>Covid-19-Kredit <500 000 CHF:</i> <10 % Umsatz 2019 oder wenn es sich um ein neues Unternehmen handelt, das Dreifache der Nettolohnsumme eines Geschäftsjahres, aber 100 000 Franken	<i>KfW-Schnellkredit 2020 :</i> <25 % Umsatz 2019 nach Unternehmensgruppen	<i>aws:</i> <2x Lohnsumme im Jahr 2019 oder <25 % Gesamtumsatz 2019. <i>OeKB:</i> <25 % Umsatz 2019 oder 2x Lohnsumme 2019 oder, erhöhter Betrag bei begründetem Liquiditätsbedarf für die nächsten 18 Monate	<3 Monatsatzumsatz 2019 oder 2 Jahreslohnsummen für innovative oder seit dem 1. Januar 2019 gegründete Unternehmen	<i>Zentraler Garantiefonds:</i> <25 % Umsatz 2019 oder 2x Lohnsumme 2019 (aber <5 Mio. Euro) <i>SACE:</i> 25 % Konzernumsatz in Italien im Jahr 2019 oder 2x jährliche Personalkosten des Konzerns im Jahr 2019
Prozentualer Anteil des Kreditvolumens am BIP (2020)	2,4 %	1,86 %	1,56 %	6,46 %	17,8 %
Prozentualer Anteil der Unternehmen im Land, die einen Kredit erhalten (2020)	23 %	4,05 %	4,33 %	17,24 %	62,08 %

Quelle : SECO, eigene Darstellung