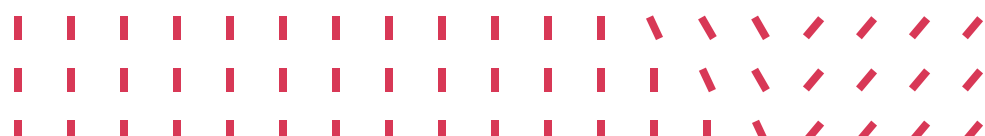




Vollzugsevaluation der Härtefallmassnahmen

**Schlussbericht zuhanden des
Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), Abteilung Regional-
und Raumordnungspolitik**

Luzern/Lausanne/Bern, den 19. Oktober 2023



I Autorinnen und Autoren

Dr. Stefan Rieder, Interface (Projektleitung)

Claudia Peter, Ecoplan (Stv. Projektleitung)

Chiara Büchler, Interface (Projektmitarbeit)

Sarah Mariéthoz, Interface (Projektmitarbeit)

Roman Elbel, Ecoplan (Projektmitarbeit)

Maxie Bernhard, Ecoplan (Projektmitarbeit)

I INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27

CH-1003 Lausanne

Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

I Ecoplan AG

Monbijoustrasse 14

CH-3011 Bern

Tel +41 (0)31 356 61 61

Dätwylerstrasse 25

CH-6460 Altdorf

Tel +41 (0)41 870 90 60

www.Ecoplan.ch

I Auftraggeber

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

I Begleitgremium

Hans-Peter Fricker, Kanton Aargau

Philip Gehri, Stabsmitarbeiter GS, Departement Volkswirtschaft und Inneres, Kanton Aargau

Olivier Dolder, Projektleiter Regionalpolitik, Amt für Wirtschaft, Volkswirtschaftsdepartement, Kanton Schwyz

Daniel Loeffler, Stellvertretender Generalsekretär, Département de l'économie et de l'emploi (DEE), Kanton Genf

Daniel Rentzsch, Leiter Fachstelle Härtefallprogramm, Kanton Zürich

Severin Hohler, Leiter Wirtschaftspolitik, GastroSuisse

Nicole Brändle-Schlegel, Leiterin Arbeit, Bildung, Politik, HotellerieSuisse

I Zitiervorschlag

Rieder, Stefan; Peter, Claudia; Bernhard, Maxie; Büchler, Chiara; Elbel, Roman; Mariéthoz, Sarah (2023): Vollzugsevaluation der Härtefallmassnahmen. Interface Politikstudien Forschung Beratung und Ecoplan, Luzern/Lausanne/Bern.

I Laufzeit

März 2023 bis Oktober 2023

I Projektreferenz

Projektnummer: 23-030

Zusammenfassung	6
Résumé	11
Sintesi	16
1. Einleitung	20
1.1 Ziele, Fragen und Gegenstand der Evaluation	21
1.2 Vorgehen der Evaluation	22
1.3 Aufbau des Berichts	23
2. Beschreibung der Härtefallmassnahmen 2020–2022	24
2.1 Kontext und Inhalt der Härtefallmassnahmen	25
2.2 Anspruchskriterien	26
2.3 Entwicklung der Vorgaben für die Entrichtung von Härtefallbeiträgen	27
2.4 Beschreibung des Vollzugssystems	28
3. Ergebnisse Vollzug auf Bundesebene	31
3.1 Beschreibung der Zuständigkeiten auf Bundesebene	32
3.2 Rollenteilung und Zusammenarbeit der Bundesakteure	34
3.3 Ressourcen und Hilfsmittel auf Bundesebene	37
4. Ergebnisse der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen	39
4.1 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen	40
4.2 Information und Kommunikation zwischen Bund und Kantonen	41
4.3 Kontrolle und Missbrauchsbekämpfung	42
5. Ergebnisse Vollzug auf Ebene der Kantone	48
5.1 Grundlagen und Auswahl der Härtefallmassnahmen	49
5.2 Behördenarrangement auf kantonaler Ebene	52
5.3 Ressourcen, Gesuchsabwicklung und Hilfsmittel	53
5.4 Anspruchsberechtigung	55
5.5 Bemessungsgrundlagen für À-fonds-perdu-Beiträge	56
5.6 Weitere Aspekte	58
6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	60
6.1 Beurteilung des Vollzugs auf Bundesebene	61
6.2 Beurteilung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen	62
6.3 Beurteilung des kantonalen Vollzugs	63
6.4 Empfehlungen	65

Anhang	68
A 1 Liste der Interviewten	69
A 2 Beschreibung Härtefallmassnahmen	71
A 3 Vollzug auf Bundesebene: Detailergebnisse	84
A 4 Vergleich der Outputs der Kantone	85



I Einleitung

Das Bundesparlament hat im Jahr 2020 die sogenannten *Härtefallmassnahmen* beschlossen. Diese bestanden aus finanziellen Beiträgen an Unternehmen, die besonders von Massnahmen der Behörden im Zusammenhang mit der Covid-Pandemie betroffen waren. Bund und Kantone verteilten im Rahmen der Härtefallmassnahmen von Ende 2020 bis Mitte 2023 total 5,3 Milliarden Franken. Der überwiegende Teil davon entfiel auf Ä-fonds-perdu-Beiträge.

Der Vollzug der Härtefallmassnahmen wurde *föderal* organisiert: Der Bund erliess eine Rahmengesetzgebung, unter welcher er sich an kantonalen Härtefallmassnahmen beteiligte, Finanzmittel bereitstellte und den Vollzug überwachte. Die Kantone verankerten die nationale Rahmengesetzgebung kantonal, ergänzten die Finanzmittel des Bundes, bearbeiteten die Gesuche um Härtefallbeiträge, zahlten die Beiträge aus und führten Kontrollen bei den Unternehmen durch.

I Zielsetzung der Evaluation

Der Bundesrat hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) als federführende Stelle für die Umsetzung der Härtefallmassnahmen mit der Evaluierung des Vollzugs der Härtefallmassnahmen beauftragt. *Ziel der vorliegenden Evaluierung* war es, eine Beurteilung des Vollzugs auf Bundes- und Kantonsebene vorzunehmen, das Zusammenspiel von Bundesbehörden und Kantonen zu analysieren sowie Optimierungsmassnahmen für ähnliche zukünftige Fälle abzuleiten. Die Konzeption und die Wirkungen werden von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) evaluiert.

Wir präsentieren an dieser Stelle die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation und gliedern die Resultate in drei Gruppen: Ergebnisse auf Ebene Bund, Ergebnisse zum Austausch zwischen Bund und Kantonen und Ergebnisse auf Ebene der Kantone.

I Zentrale Ergebnisse des Vollzugs auf Ebene Bund

Die Aufgabenteilung auf Bundesebene beim Vollzug der Härtefallmassnahmen hat sich in der Praxis mehrheitlich bewährt. Die Zusammenarbeit zwischen dem SECO und der EFV bei der Formulierung der Gesetzesgrundlagen hat gut funktioniert.

Das *SECO als federführendes Amt in der Umsetzung* nahm seine verschiedenen Aufgaben umsichtig und effizient wahr. Die Mitarbeitenden zeigten ein grosses Engagement, viel Flexibilität und arbeiteten sich rasch in die komplexe Thematik ein. Insbesondere zu Beginn waren die personellen Ressourcen beim SECO knapp und es fehlte vor allem juristisches Know-how. Die SECO-interne Zusammenarbeit sowie die Qualitätssicherung über ein Vier- oder Sechs-Augen-Prinzip bei kritischen Aspekten funktionierten gut. Das Härtefall-Reporting-Tool (hafrep) erwies sich als wichtiges und nützliches Vollzugshilfsmittel.

Die *Kommunikation* mit der Öffentlichkeit stellte wegen den vielen Änderungen in den Härtefallverordnungen eine Herausforderung dar. Trotz der grossen Zahl von Anpassungen gelang es dem SECO aber, die meisten Anfragen innert Wochenfrist zu beantworten.

Eine Schwäche stellte die praktische Umsetzung der *Kontrolltätigkeiten* im föderalen Vollzug dar. Hier sind die Aufgaben der kantonalen und nationalen Vollzugsstellen sowie der kantonalen und nationalen Finanzkontrollen noch besser abzustimmen und in der Praxis umzusetzen.

I Zentrale Ergebnisse zur Zusammenarbeit von Bund und Kantonen

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen kann aus Sicht der Evaluation als klar und nachvollziehbar beurteilt werden. Ob sich die *föderale Aufgabenteilung* bewährt hat, ist ambivalent zu beurteilen. Ein zentraler Vollzug hätte weniger Vollzugsunterschiede erzeugt und die Ungleichbehandlung von Unternehmen aufgrund unterschiedlicher Beitragsbemessungen vermieden. Gleichzeitig hätte ein zentraler Vollzug aber weniger auf den kantonsspezifischen Branchenmix und auf regionale Bedürfnisse eingehen können, was sich wiederum nachteilig auf die betroffenen Unternehmen hätte auswirken können. Die feststellbaren Disparitäten sind in einem föderalen System inhärent und wurden auf Konzeptebene bewusst in Kauf genommen. Zudem hatte das SECO im Gegensatz zu den Kantonen keine bestehenden Fördermechanismen, auf denen hätte aufgebaut werden können. Weiter ist nicht sicher, ob der Bund in der Lage gewesen wäre, an zentraler Stelle in der Kürze der Zeit genügend Ressourcen für den Vollzug zu mobilisieren. Hier lag der Vorteil der föderalen Vollzugsstruktur, die es erlaubt, schnell dezentrale Ressourcen zu mobilisieren.

Betrachten wir die *Information und Kommunikation* zwischen Bund und Kantonen, so ist diese insgesamt als angemessen zu bezeichnen. Zentrale Schwierigkeit bildete aus Sicht der Mehrheit der Kantone das Fehlen von verbindlichen Zusagen seitens des SECO zu den von den Kantonen verwendeten Bemessungsgrundlagen. Die Kantone konnten sich daher nicht sicher sein, ob das von ihnen gewählte Verfahren akzeptiert und die gewährten Unterstützungen an die Unternehmen vom Bund auch entschädigt würden.

Wie bereits oben festgestellt, stellt der Vollzug der *Kontrollen und Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung* im föderalen Vollzug eine Schwäche dar. Das SECO ist gemäss Konzept für die Rechnungskontrolle der Kantone zuständig. Die Kantone waren für die Kontrolle bei den Unternehmen verantwortlich und die EFK für die Kontrolle der Verwendung der Bundesmittel. In der Praxis kam es zu Rollenverschiebungen und zu Ineffizienzen. Das SECO führte entgegen der Konzeption Stichprobenkontrolle bei Unternehmen durch. Die Kantone ihrerseits setzten die Kontrollaufgaben gegenüber den Unternehmen sehr unterschiedlich um, einige Kantone führten bis Mai 2023 gar keine Kontrollen durch. Die EFK hat bei ihren Kontrollen und ihrer Aufsichtstätigkeiten zu Beginn die spezifische Datenlage zu wenig berücksichtigt, was zu Irritationen mit den Kantonen führte.

Insgesamt sind die in der Evaluation befragten Stellen von Bund und Kantonen mit der Zusammenarbeit im Generellen *mehrheitlich zufrieden*. Die Evaluation beurteilt die Zusammenarbeit in Anbetracht des hohen zeitlichem Drucks insgesamt als gut.

I Zentrale Ergebnisse zum kantonalen Vollzug

Die *Organisation* des kantonalen Vollzugs ist aus Sicht der Evaluation als angemessen zu beurteilen. Die Kantone schufen die organisatorischen und rechtlichen Grundlagen für den Vollzug der Härtefallmassnahmen rasch und stellten die notwendigen Ressourcen zeitgerecht bereit.

Die Bundesvorgaben wurden zwischen Dezember 2020 und Februar 2022 siebenmal in wesentlichen Punkten verändert. Die *Reaktionsgeschwindigkeit und Flexibilität* der Kantone auf diese Änderungen waren insgesamt hoch.

Die Unternehmen kritisieren den *Aufwand* für die Gesuchstellung und die Dauer zur Beurteilung der Gesuche. Die Fristen bis zur Auszahlung der Mittel beurteilen die Unternehmen hingegen als erfreulich kurz. Ebenso wird die Informationspolitik der Kantone von den Betroffenen insgesamt als positiv beurteilt.

Die Evaluation stellt in den kantonalen *Organisationen des Vollzugs* Unterschiede fest in Bezug auf die geschaffenen rechtlichen Grundlagen, die Organisation, den Ressourceneinsatz, den Einbezug der Wirtschaft usw. Diese Unterschiede entstanden, weil die Kantone die Bundesvorgaben nach Massgabe der jeweiligen Bedingungen (Zahl der Gesuche, kantonale Branchenstruktur, vorhandene Voraussetzungen usw.) angepasst haben. Die so entstandenen Unterschiede sind aus Sicht der Evaluation nicht zu kritisieren respektive positiv zu beurteilen, da den lokalen Bedürfnissen entsprochen werden konnte. Allerdings konnten im Zusammenhang mit der Organisation des Vollzugs wenige bis keine Synergien durch horizontale Koordination zwischen den Kantonen erzielt werden, wie es von Seiten des Bundes zunächst erhofft worden war.

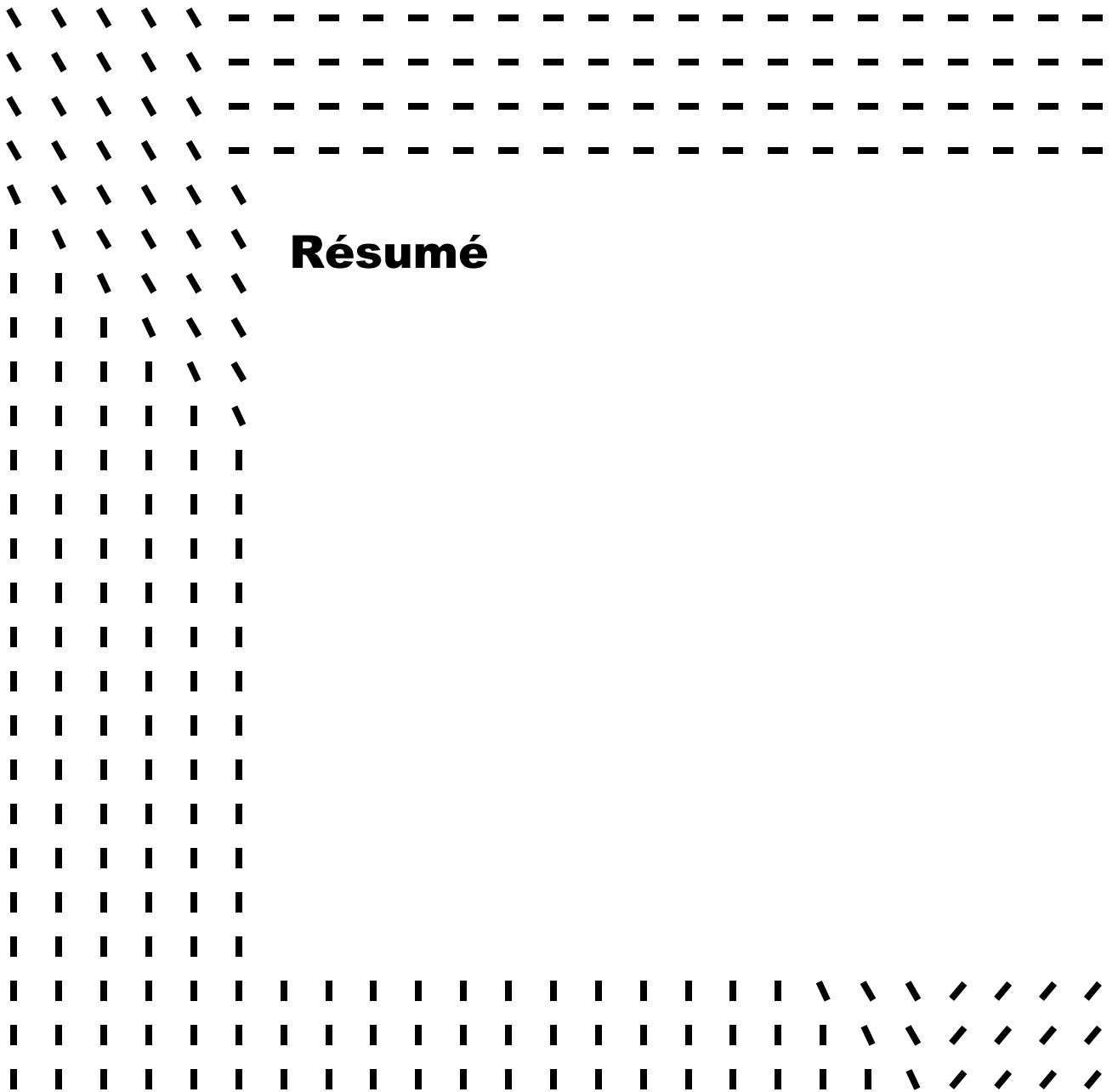
Der föderale Vollzug führte zu Unterschieden bei den *Bemessungsgrundlagen* und der *Anspruchsberechtigung*. Dies wurde bei der Gestaltung der Verordnungen in Kauf genommen (besonders deutlich wird dies bei der Bundesratsreserve). Daraus entstanden unterschiedliche Beitragssysteme, die zu Ungleichbehandlungen von gleichartigen Unternehmen in unterschiedlichen Kantonen führten. Diese Unterschiede sind aus Sicht der Evaluation störend. Angesichts der Dringlichkeit der Härtefallmassnahmen wäre es wohl die bessere Wahl gewesen, die Vorgaben auf Stufe Bund für alle Unternehmen präziser zu formulieren und den Spielraum der Kantone diesbezüglich einzuschränken. Diese Feststellung ist im Nachhinein einfach zu treffen. Angesichts des Zeitdrucks Anfang 2021 und der unsicheren Entwicklung der Pandemie standen die Bundesbehörden vor einer schwierigen Situation. Hingegen war der Entscheid, die Abwicklung der Verfahren über die Kantone vorzunehmen, richtig. Insgesamt weist der föderale Vollzug aus Sicht der Evaluation mehr Vor- als Nachteile auf.

I Empfehlungen

Für zukünftige ähnlich gelagerte ökonomische Krisen, die finanzielle Unterstützungsmassnahmen des Staates zur Folge haben, lässt sich aus der Analyse des Vollzugs der Härtefallmassnahmen folgendes empfehlen:

- Eine rasche Reaktion der öffentlichen Hand ist von zentraler Bedeutung, sowohl in Bezug auf die Wirksamkeit von Fördermassnahmen als auch im Hinblick auf die psychologische Wirkung («Der Staat hilft»).
- Beim Vollzug soll, wo immer möglich, auf bestehende und bewährte Organisationen und bestehende Hilfsmittel auf nationaler und kantonaler Ebene zurückgegriffen werden.
- Eine rasche Allokation und eine rasche Zusammenzug von Ressourcen in der Verwaltung von Bund und Kantonen ist unabdingbar.

- Eine stärkere Koordination der kantonalen und nationalen Kontrollinstanzen, die Etablierung eines gemeinsamen «Kontrollkonzepts» und die Sicherstellung der notwendigen fachlichen Kompetenzen ist anzustreben. Bei komplexen Fördermechanismen ist zudem eine einheitliche Vorgabe zur Vergabe der Mittel sinnvoll.
- Eine Rollenklärung zwischen den Kontrollorganen ist vorzunehmen.
- Der Aufbau auf bestehenden Hilfsmitteln bewährt sich.
- Eine stärkere interkantonale operative Zusammenarbeit empfehlen wir zu prüfen.
- Eine möglichst einheitliche Ausgestaltung der Bemessungskriterien erscheint zielführend.



Résumé

I Introduction

En 2020, le parlement fédéral a adopté des mesures dites pour les *cas de rigueur*. Il s'agissait d'aides financières aux entreprises particulièrement touchées par les mesures prises par les autorités dans le cadre de la pandémie de Covid-19. La Confédération et les cantons ont distribué un total de 5,3 milliards de francs dans le cadre des mesures pour les cas de rigueur entre fin 2020 et mi-2023. La majeure partie de cette somme a été allouée à des contributions à fonds perdu.

L'exécution des mesures relatives aux cas de rigueur a été organisée *de manière fédérale* : la Confédération a édicté une législation-cadre, mis à disposition des moyens financiers et surveillé l'exécution. Les cantons ont ancré la législation-cadre nationale à leur niveau, complété les moyens financiers de la Confédération, traité les demandes de mesures pour cas de rigueur, versé les fonds et effectué des contrôles auprès des entreprises.

I Objectif de l'évaluation

Le Conseil fédéral a chargé le SECO, en tant qu'organe responsable de la mise en œuvre des mesures pour les cas de rigueur, de réaliser une évaluation portant sur l'exécution de ces mesures. L'*objectif de cette évaluation* était de procéder à une appréciation de l'exécution au niveau fédéral et cantonal, d'analyser l'interaction entre les autorités fédérales et cantonales et de déduire des mesures d'optimisation pour des cas similaires à l'avenir. La conception et les effets seront évalués par le Contrôle fédéral des finances.

Nous présentons ici les principaux résultats de l'évaluation, selon trois points principaux : résultats au niveau de la Confédération, résultats concernant la collaboration entre la Confédération et les cantons et résultats au niveau des cantons.

I Principaux résultats de l'exécution au niveau fédéral

La répartition des tâches au niveau fédéral lors de l'exécution des mesures pour les cas de rigueur a majoritairement fait ses preuves dans la pratique. La collaboration entre le SECO et l'Administration fédérale des finances (AFF) pour la formulation des bases légales a bien fonctionné.

En tant qu'organe responsable, le SECO s'est acquitté de ses différentes tâches avec prudence et efficacité. Les collaborateurs ont fait preuve d'un grand engagement, d'une grande flexibilité et se sont rapidement familiarisés avec la complexité du sujet. Au départ, les ressources humaines du SECO étaient limitées, il manquait en particulier des compétences juridiques. La collaboration interne au SECO et l'assurance qualité (principe du double ou triple contrôle) ont bien fonctionné. L'outil de rapport sur les cas de rigueur (hafrep) s'est révélé être un instrument d'exécution important et utile.

La *communication* avec le public a constitué un défi en raison des nombreuses modifications apportées aux ordonnances sur les cas de rigueur. Malgré le grand nombre

d'adaptations, le SECO a toutefois réussi à répondre à la plupart des demandes dans un délai d'une semaine.

La mise en œuvre pratique des *activités de contrôle* du SECO constituent une faiblesse. Les tâches des organes cantonaux et nationaux chargés de l'exécution ainsi que les tâches des organes de contrôle des finances cantonaux et nationaux doivent être davantage coordonnées et mises en œuvre dans la pratique.

I Principaux résultats concernant la collaboration entre la Confédération et les cantons
Du point de vue de l'évaluation, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons peut être considérée comme claire et compréhensible. La question de savoir si la *répartition fédérale des tâches* a fait ses preuves est toutefois jugée de manière ambivalente. Une exécution centralisée aurait généré moins de différences d'exécution et aurait évité les inégalités de traitement entre les entreprises liées aux différences de bases de calcul. Parallèlement, avec une exécution centralisée, la répartition des secteurs d'activité, propre à chaque canton, et les besoins régionaux n'auraient pas pu être pris en compte de manière aussi spécifique, ce qui aurait eu des répercussions négatives sur les entreprises concernées. Les disparités constatées sont inhérentes à un système fédéral et ont été assumées au niveau conceptuel en connaissance de cause. De plus, contrairement aux cantons, le SECO ne disposait pas de mécanismes de soutien sur lesquels il aurait été possible de s'appuyer. En outre, il n'est pas certain que la Confédération aurait été en mesure de mobiliser suffisamment de ressources dans un délai aussi court. L'avantage de la structure fédérale d'exécution est de permettre une mobilisation rapide de ressources décentralisées.

Si l'on considère l'*information et la communication* entre la Confédération et les cantons, on peut dire qu'elles sont globalement adéquates. Du point de vue de la majorité des cantons, la principale difficulté a été l'absence d'engagements fermes de la part du SECO concernant les bases de calcul utilisées par les cantons. Ces derniers ne pouvaient donc pas être sûrs que la procédure qu'ils avaient choisie serait acceptée et que les aides accordées aux entreprises seraient également indemnisées par la Confédération.

Comme nous l'avons constaté plus haut, l'exécution des *contrôles et des mesures de lutte contre les abus* constitue une faiblesse. Selon le concept, le SECO est responsable du contrôle des comptes des cantons. Les cantons étaient responsables du contrôle auprès des entreprises et le CDF du contrôle de l'utilisation des fonds fédéraux. En pratique, les rôles n'ont pas bien été bien répartis ce qui a nui à l'efficacité des mesures. Contrairement à ce qui était prévu dans le concept d'origine, le SECO a effectué des contrôles par sondage auprès des entreprises. De leur côté, les cantons ont mis en œuvre les tâches de contrôle envers les entreprises de manière très variable, certains cantons n'ayant effectué aucun contrôle jusqu'en mai 2023. Au début, le CDF n'a pas suffisamment tenu compte des données spécifiques lors de ses contrôles et de ses activités de surveillance, ce qui a provoqué des tensions avec les cantons.

Dans l'ensemble, les services fédéraux et cantonaux interrogés dans le cadre de l'évaluation sont *majoritairement satisfaits* de la collaboration. L'évaluation estime que la collaboration est globalement bonne, compte tenu des contraintes de temps.

I Principaux résultats concernant l'exécution cantonale
Du point de vue de l'évaluation, l'*organisation* de l'exécution cantonale peut être considérée comme adéquate. Les cantons ont rapidement créé les bases organisationnelles et juridiques requises à l'exécution des mesures relatives aux cas de rigueur et mis à disposition les ressources nécessaires en temps voulu.

Les directives fédérales ont été modifiées à sept reprises sur des points essentiels entre décembre 2020 et février 2022. La *vitesse de réaction et la flexibilité* des cantons face à ces changements ont été globalement élevées.

Les entreprises critiquent la *charge de travail* liée à la soumission des demandes et le temps nécessaire à leur évaluation. En revanche, elles jugent de manière très satisfaisante les délais de versement des fonds. De même, la politique d'information des cantons est jugée globalement positive par les entreprises concernées.

L'évaluation constate des différences dans les *organisations d'exécution* cantonales en ce qui concerne les bases légales créées, l'organisation, l'utilisation des ressources, l'implication de l'économie, etc. Ces différences sont apparues parce que les cantons ont adapté les directives fédérales en fonction de leurs conditions respectives (nombre de demandes, structure sectorielle cantonale, conditions existantes, etc.). Du point de vue de l'évaluation, les différences ainsi occasionnées ne sont pas critiquables, mais plutôt jugées de manière positive, étant donné que les besoins locaux ont ainsi pu être satisfaits. Cependant, en ce qui concerne l'organisation de l'exécution, peu, voire aucune, synergie n'a pu être obtenue par une coordination horizontale entre les cantons, comme l'espérait initialement la Confédération.

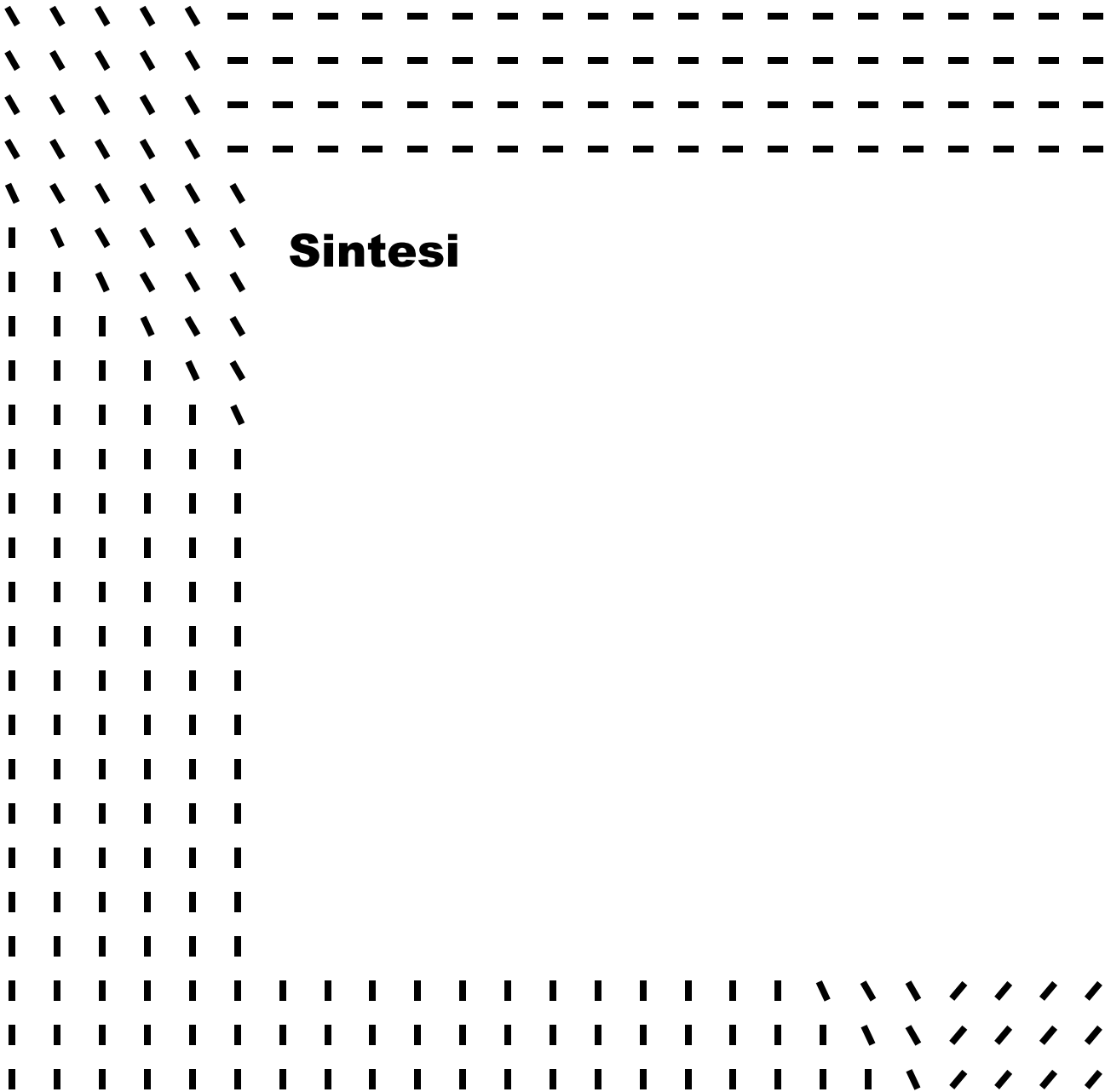
L'exécution fédérale a entraîné des différences au niveau des *bases de calcul* et du *droit aux prestations*. Cela a été assumé lors de la conception des ordonnances (c'est particulièrement évident pour la réserve du Conseil fédéral). Il en a résulté des systèmes de cotisation différents, qui ont entraîné des inégalités de traitement entre des entreprises similaires dans des cantons différents. Du point de vue de l'évaluation, ces différences constituent un point problématique. Compte tenu de l'urgence des mesures pour les cas de rigueur, il aurait sans doute été préférable de formuler plus précisément les directives au niveau fédéral et de limiter la marge de manœuvre des cantons à cet égard. Il est facile de dresser ce constat *a posteriori*. Compte tenu de l'urgence au début de l'année 2021 et de l'évolution incertaine de la pandémie, les autorités fédérales étaient confrontées à une situation difficile. En revanche, la décision de faire passer le déroulement des procédures par les cantons était la bonne. Dans l'ensemble, l'évaluation estime que l'exécution fédérale présente plus d'avantages que d'inconvénients.

I Recommandations

Pour les futures crises économiques de même nature nécessitant des mesures de soutien financier de la part de l'État, l'analyse de l'exécution des mesures pour les cas de rigueur permet de formuler les recommandations suivantes :

- Une réaction rapide des pouvoirs publics est essentielle, tant en termes d'efficacité des mesures de soutien que d'impact psychologique («l'État aide»).
- Lors de l'exécution, il convient, dans la mesure du possible, de recourir à des organisations existantes et éprouvées ainsi qu'à des outils existants au niveau national et cantonal.
- Il est indispensable d'allouer et de regrouper rapidement les ressources dans l'administration fédérale et cantonale.
- Une plus grande coordination des instances de contrôle cantonales et nationales, la mise en place d'un «concept de contrôle» commun et la garantie des compétences techniques nécessaires. Dans le cas de mécanismes de soutien complexes, il est en outre judicieux d'établir des directives uniformes pour l'attribution des fonds.
- Le rôle des organes de contrôle doit être clarifié.
- Développer des mesures sur la base des outils existants est une approche qui a fait ses preuves.

- Nous recommandons d'examiner une collaboration opérationnelle intercantonale renforcée.
- Une définition aussi uniforme que possible des critères d'évaluation semble être une solution efficace.



I Introduzione

La Confederazione ha stabilito nel 2020 le cosiddette *misure di rigore*. Si trattava di contributi finanziari alle aziende particolarmente colpite dalle misure adottate dalle autorità in relazione alla pandemia del Covid-19. La Confederazione e i Cantoni hanno distribuito un totale di 5,3 miliardi di franchi svizzeri dalla fine del 2020 alla metà del 2023 come parte delle misure di rigore. La maggior parte di questa cifra è stata rappresentata dai contributi *a fondo perso*.

L'applicazione delle misure di rigore è stata organizzata a *livello federale*: la Confederazione ha emanato la legislazione quadro, ha fornito i finanziamenti e ha monitorato l'applicazione. I Cantoni hanno ancorato la legislazione quadro federale a livello cantonale, integrato il finanziamento federale, elaborato le richieste per le misure di rigore, erogato i fondi e hanno effettuato controlli presso le aziende.

I Obiettivo della valutazione

In qualità di ufficio competente per le misure di rigore, la SECO ha deciso di far eseguire una valutazione dell'attuazione delle misure di rigore nel 2023. L'*obiettivo di questa valutazione* era quello di esaminare l'attuazione a livello federale e cantonale, analizzare l'interazione tra le autorità federali e i cantoni e ricavare misure di ottimizzazione per casi simili in futuro. La concezione e gli effetti sono valutati dal Controllo Federale della Confederazione.

Qui presentiamo i risultati più importanti della valutazione e li dividiamo in tre gruppi: risultati a livello federale, risultati sullo scambio tra la Confederazione e i Cantoni e risultati a livello cantonale.

I Risultati centrali dell'applicazione a livello federale

La divisione delle responsabilità a livello federale nell'attuazione delle misure di rigore si è dimostrata per lo più efficace nella pratica. La collaborazione tra la SECO e l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) nella formulazione della base giuridica ha funzionato bene.

La SECO, in qualità di ufficio competente, ha svolto i suoi vari compiti in modo prudente ed efficiente. Il personale ha dimostrato grande impegno e flessibilità e ha familiarizzato rapidamente con le questioni complesse. Soprattutto all'inizio, le risorse umane della SECO erano scarse e mancava il know-how legale. La cooperazione interna e la garanzia di qualità della SECO hanno funzionato bene. Lo strumento di segnalazione delle difficoltà (hafrep) si è rivelato un importante e utile strumento di applicazione.

La comunicazione con il pubblico è stata una sfida a causa delle numerose modifiche apportate ai regolamenti sui casi di rigore. Nonostante il gran numero di adeguamenti, tuttavia, la SECO è riuscita a rispondere alla maggior parte delle richieste entro una settimana.

Un punto debole è la concezione e il coordinamento delle *attività di controllo* della SECO e del Controllo federale delle finanze (CDF). Questo avrebbe dovuto essere più intenso, in modo che i controlli potessero essere eseguiti in modo più efficace e con meno sforzo per i Cantoni.

I Risultati chiave sulla cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni

Dal punto di vista della valutazione, la divisione dei compiti tra il Governo federale e i Cantoni può essere giudicata chiara e comprensibile. Se la *divisione dei compiti a livello federale* si sia dimostrata valida, deve essere giudicata in modo ambivalente. L'applicazione centralizzata avrebbe creato meno differenze di applicazione ed evitato un trattamento diseguale delle aziende. Allo stesso tempo, però, l'applicazione centrale sarebbe stata meno in grado di rispondere al mix industriale specifico dei cantoni e alle esigenze regionali. Inoltre, non è certo che il Governo federale sarebbe stato in grado di mobilitare risorse sufficienti per l'applicazione a livello centrale nel breve tempo disponibile. Questo è stato il vantaggio della struttura di applicazione federale, che consente di mobilitare rapidamente le risorse decentrate.

Se consideriamo l'*informazione e la comunicazione* tra la Confederazione e i Cantoni, possiamo definirle complessivamente adeguate. La difficoltà centrale dal punto di vista dei Cantoni è stata la mancanza di garanzie vincolanti da parte della SECO sulle basi di valutazione utilizzate dai Cantoni. I Cantoni non potevano quindi essere sicuri che la procedura scelta sarebbe stata accettata e che il sostegno concesso alle aziende sarebbe stato compensato dalla Confederazione.

Come già osservato in precedenza, l'applicazione dei controlli e delle misure di contrasto agli abusi nell'ambito dell'esecuzione federale rappresenta un punto debole. Secondo il concetto, la SECO è responsabile della revisione dei conti dei Cantoni. I Cantoni erano responsabili della verifica delle aziende e il CDF della verifica dell'utilizzo dei fondi federali. In pratica, si sono verificati spostamenti di ruoli e inefficienze. Contrariamente al concetto, la SECO effettuava controlli a campione presso le aziende. I Cantoni, dal canto loro, hanno attuato i compiti di controllo nei confronti delle aziende in modo molto diverso; alcuni Cantoni non hanno effettuato alcun controllo fino al maggio 2023. All'inizio, il CDF ha tenuto troppo poco conto della situazione specifica dei dati nelle sue attività di ispezione e supervisione, il che ha provocato irritazione nei confronti dei Cantoni.

Nel complesso, la *maggior parte* delle agenzie federali e cantonali intervistate nella valutazione si sono rilevate *soddisfatte* della collaborazione. Considerando l'elevata pressione temporale, la valutazione ritiene la cooperazione complessivamente buona.

I Risultati centrali sull'esecuzione cantonale

Secondo la valutazione, l'*organizzazione dell'esecuzione cantonale* può essere considerata adeguata. I Cantoni hanno creato rapidamente la base organizzativa e legale per l'attuazione delle misure di rigore e hanno fornito le risorse necessarie in modo tempestivo.

I requisiti federali sono stati modificati sette volte in punti chiave tra dicembre 2020 e febbraio 2022. La *velocità di reazione e la flessibilità* dei Cantoni a queste modifiche sono state complessivamente elevate.

Le aziende criticano lo *sforzo* per presentare le domande e il tempo necessario per valutarle. D'altro canto, le aziende ritengono che le scadenze per l'erogazione dei fondi siano state piacevolmente brevi. Allo stesso modo, la politica d'informazione dei Cantoni è giudicata complessivamente in modo positivo dagli interessati.

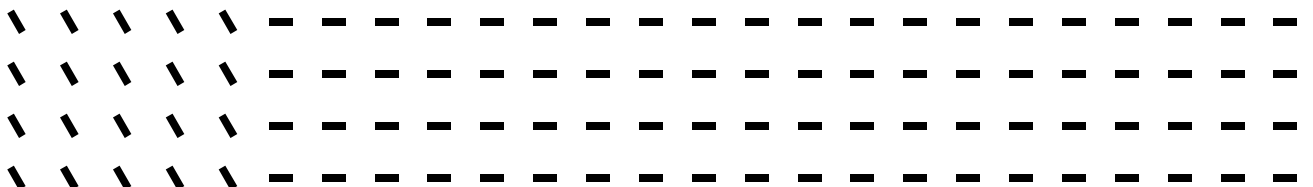
La valutazione ha riscontrato differenze nelle *organizzazioni esecutive* cantonali per quanto riguarda la base giuridica creata, l'organizzazione, l'utilizzo delle risorse, il coinvolgimento dell'economia, ecc. Queste differenze sono sorte perché i Cantoni hanno adattato i requisiti federali in base alle rispettive condizioni (numero di richieste, struttura industriale cantonale, requisiti esistenti, ecc.). Dal punto di vista della valutazione, le differenze emerse in questo modo non devono essere criticate o giudicate positivamente, poiché è stato possibile soddisfare le esigenze locali. Tuttavia, per quanto riguarda l'organizzazione dell'esecuzione, è stato possibile ottenere poche o nessuna sinergia attraverso il coordinamento orizzontale tra i cantoni, come la Confederazione aveva inizialmente sperato.

L'applicazione federale ha portato a differenze nelle *basi di valutazione* e nell'*idoneità*. Questo aspetto è stato preso in considerazione nella progettazione delle ordinanze (ciò è particolarmente evidente nel caso della riserva del Consiglio federale). Questo ha portato a sistemi contributivi diversi, che hanno causato un trattamento diseguale di aziende simili in cantoni diversi. Queste differenze sono preoccupanti dal punto di vista della valutazione. Vista l'urgenza delle misure di rigore, sarebbe stata probabilmente una scelta migliore formulare i requisiti in modo più preciso a livello federale e limitare il margine di manovra dei Cantoni in questo senso. Questa osservazione è facile da fare in retrospettiva. In considerazione della pressione temporale all'inizio del 2021 e dello sviluppo incerto della pandemia, le autorità federali si sono trovate di fronte a una situazione difficile. D'altra parte, la decisione di gestire le procedure attraverso i Cantoni è stata quella giusta. Nel complesso, l'applicazione federale presenta più vantaggi che svantaggi, secondo la valutazione.

I Raccomandazioni

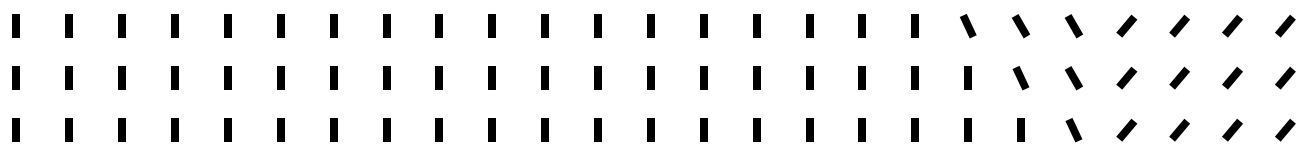
Per future crisi economiche simili che comportino misure di sostegno finanziario da parte dello Stato, dall'analisi dell'attuazione delle misure di rigore si può raccomandare quanto segue:

- Una risposta rapida da parte delle autorità pubbliche è di fondamentale importanza sia in termini di efficacia delle misure di sostegno sia per quanto riguarda l'effetto psicologico ("lo Stato aiuta").
- Ove possibile, per l'applicazione delle norme si dovrebbero utilizzare organizzazioni esistenti e collaudate e strumenti esistenti a livello nazionale e cantonale.
- È essenziale una rapida allocazione e condivisione delle risorse nell'amministrazione federale e cantonale.
- Maggiore coordinamento degli organi di controllo cantonali e nazionali, creazione di un "concetto di controllo" comune e garanzia delle competenze tecniche necessarie. Nel caso di meccanismi di finanziamento complessi, sarebbe opportuno disporre di linee guida uniformi per l'assegnazione dei fondi.
- I ruoli degli organi di controllo dovrebbero essere chiariti.
- L'utilizzo degli strumenti esistenti ha dimostrato la sua validità.
- Raccomandiamo di esaminare una maggiore cooperazione operativa intercantonale.
- Appare opportuna una progettazione il più possibile uniforme dei criteri di valutazione.



1. Einleitung

Ziel der Evaluation war die Beurteilung des Vollzugs der Härtefallmassnahmen durch Bund und Kantone. Zu diesem Zweck haben wir Interviews durchgeführt, eine Online-Befragung aller Kantone vorgenommen und Dokumente ausgewertet.



Das Bundesparlament hat zur Bewältigung der ökonomischen Folgen der Covid-Pandemie im Jahr 2020 verschiedene Massnahmen beschlossen.¹ Zu den umfangmässig bedeutendsten zählen die Kurzarbeitsentschädigungen im Umfang von rund 16,8 Milliarden Franken sowie die Covid-19-Überbrückungskredite, für die der Bund bis September 2021 total 17 Milliarden Franken zur Verfügung stellte. In Ergänzung dazu wurden die sogenannten Härtefallmassnahmen ergriffen. Diese basieren auf dem Covid-19-Gesetz und haben zum Ziel, ökonomische Härtefälle bei Unternehmen abzufedern, die direkt oder indirekt auf behördliche Massnahmen zurückzuführen sind. Dazu zählen vor allem Firmenschliessungen oder Umsatzrückgänge, die in Folge von Covid-Massnahmen entstanden sind. Die Umsetzung der Härtefallmassnahmen wurde in zwei Verordnungen im November 2020 (Covid-19-Härtefallverordnung 2020, HFMV 20) respektive Februar 2022 (Covid-19-Härtefallverordnung 2022, HFMV 22) geregelt. Gestützt darauf setzten Bund und Kantone von Ende 2020 bis Mitte 2023 total 5,3 Milliarden Franken ein.²

Der Vollzug der Härtefallmassnahmen wurde *föderal* organisiert. Das heisst, der Bund erliess eine Rahmengesetzgebung, unter welchen er sich an kantonalen Härtefallmassnahmen beteiligte, stellte Finanzmittel bereit und überwachte den Vollzug. Die Kantone verankerten die nationale Rahmengesetzgebung kantonal, ergänzten die Finanzmittel des Bundes, bearbeiteten die Gesuche um Härtefallmassnahmen, zahlten die Beiträge aus und führten Kontrollen durch.

Der Bundesrat hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) als federführende Stelle bei der Umsetzung mit der Evaluierung des föderalen Politikvollzugs der Härtefallmassnahmen beauftragt. Die Evaluation wurde durch die Arbeitsgemeinschaft Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern und Lausanne sowie Ecoplan Bern durchgeführt.

1.1 Ziele, Fragen und Gegenstand der Evaluation

Die Evaluation des Vollzugs der Härtefallmassnahmen verfolgte *drei Ziele*:

1. Es ist eine Beurteilung des Vollzugs auf Ebene des Bundes vorzunehmen. Dazu zählt insbesondere die Analyse des Zusammenspiels der beteiligten Bundesstellen (SECO, EFV und EFK), der Kommunikation dieser Bundesstellen und des Zusammenspiels von Bund und Kantonen beim Vollzug der Härtefallmassnahmen.
2. Der kantonale Vollzug ist zu analysieren und zu beurteilen. Der kantonale Vollzug umfasst die Umsetzung der Bundesvorgaben auf Ebene der Kantone, den Vergabeprozess der Mittel an die Unternehmen und die Anpassungsprozesse, die in Folge der zahlreichen Veränderungen der Bundesregelungen auf Ebene der Kantone notwendig wurden.

¹ Bundesrat (2021): Coronavirus: Unterstützung für die Wirtschaft, Merkblatt, Bern.

² Vgl. <https://covid19.easygov.swiss/haertefaelle/#anchor-5>, Zugriff am 18. August 2023.

3. Es sind Optimierungsmassnahmen zu prüfen: Die Evaluation soll aufzeigen, ob und welche Empfehlungen sich aus der Analyse des Vollzugs der Härtefallmassnahmen für ähnliche Fälle in der Zukunft ableiten lassen.

Basierend auf den Zielen der Evaluation lauteten die zentralen *Evaluationsfragen* wie folgt:

- Wie hat sich die Arbeitsteilung der Bundesstellen im Rahmen des Vollzugs der Härtefallmassnahmen bewährt? Wie gut haben die beteiligten Bundesstellen zusammengearbeitet? Wie sind die Kommunikationsmassnahmen zu beurteilen, die durch die Bundesstellen bei der Umsetzung ergriffen worden sind? Wie ist die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu bewerten?
- Wie haben die Kantone die Rahmengesetzgebung des Bundes umgesetzt? Gab es Unterschiede im Vollzug der Kantone? Hat sich der kantonale Vollzug insgesamt bewährt?
- Welche Schlüsse lassen sich für ähnlich gelagerte Fälle in Zukunft ableiten? Soll der Vollzug von Sofortmassnahmen in Zukunft zentral oder dezentral durchgeführt werden?

Die Evaluation umfasst drei *Gegenstände*: Den Bundesvollzug, den kantonalen Vollzug und den Austausch zwischen diesen beiden Ebenen. Die Evaluation fokussiert auf den Zeitraum von Dezember 2020 und Mitte 2023. Als besonders bedeutsam ist allerdings der Zeitraum von Januar 2021 bis August 2021 zu beurteilen: In diesem Zeitraum wurden zahlreiche Anpassungen an den Bundesvorgaben vorgenommen und es wurden rund 80 Prozent der Härtefallbeiträge vergeben. Entsprechend waren die Vollzugsaktivitäten in diesem Zeitraum besonders intensiv.

Nicht Gegenstand der Evaluation war die Konzeption der Härtefallmassnahmen (Zielsetzung, Ausgestaltung der Massnahmen und Hilfsmittel, Konzeption des Vollzugs und der entsprechenden Hilfsmittel). Ebenso wurden die Wirkungen der Härtefallmassnahmen bei den Unternehmen nicht untersucht. Beide Aspekte sind Gegenstand einer eigenen Untersuchung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), die parallel zu dieser Vollzugsevaluation durchgeführt worden ist.

1.2 Vorgehen der Evaluation

Das Vorgehen bei der Evaluation zwischen März und Oktober 2023 gestaltete sich wie folgt:

- In einem *ersten Schritt* wurde ein Detailkonzept erstellt. Dazu haben wir verschiedenen Dokumente und Statistiken ausgewertet. Das Detailkonzept wurde mit einer Begleitgruppe, bestehend aus Vertretenden von Bundesstellen und kantonalen Behörden, besprochen und bereinigt.
- In einem *zweiten Schritt* haben wir Interviews auf Ebene des Bundes geführt. Eine erste Gruppe von sieben Personen haben wir gleich zu Beginn der Arbeiten interviewt. Weitere Personen aus der Verwaltung, dem Parlament und aus Verbänden haben wir im Verlauf der Evaluation im Sommer 2023 befragt.
- Der *dritte Schritt* umfasste die Analyse des kantonalen Vollzugs. Die Analyse basiert einerseits auf einer Online-Befragung aller 26 Kantone mittels eines halbstandardisierten Fragebogens. Andererseits haben wir den Vollzug in den sechs Kantonen Aargau, Appenzell-Ausserroden, Freiburg, Genf, Schwyz und Zürich im Detail analysiert. Zu diesem Zweck haben wir mit Vertretenden kantonalen Behörden, von Verbänden und weiteren Personen Interviews geführt und Unterlagen ausgewertet. Weiter haben wir eine von der EFK im Rahmen der Evaluation des Vollzugs und der Wirkung der

Härtefallmassnahmen durchgeführte standardisierte Online-Befragung der Geschestellenden in die Analyse einbezogen.

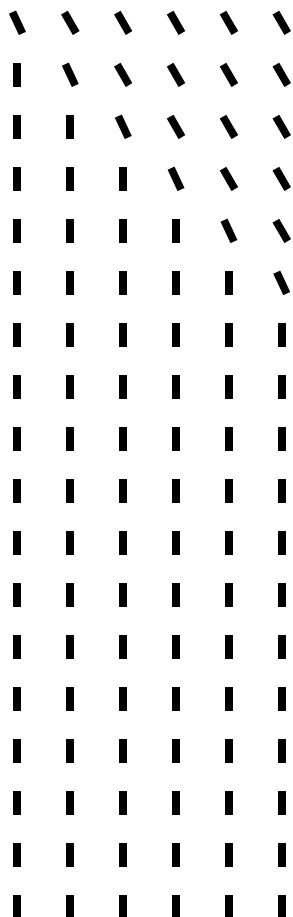
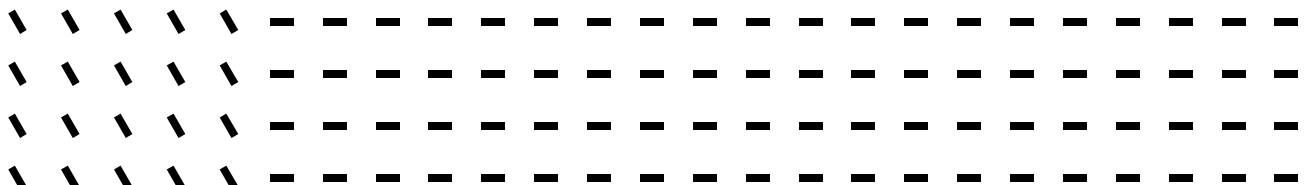
- Im *vierten und letzten Schritt* haben wir den vorliegenden Bericht erstellt und im Entwurf mit der Begleitgruppe besprochen. Anschliessend haben wir den Bericht bereinigt.

Die Arbeitsschritte erfolgten in enger Abstimmung mit der parallellaufenden Evaluation der EFK. Dies ermöglichte es uns unter anderem, die unterstützten Unternehmen zum Vollzug zu befragen.

1.3 Aufbau des Berichts

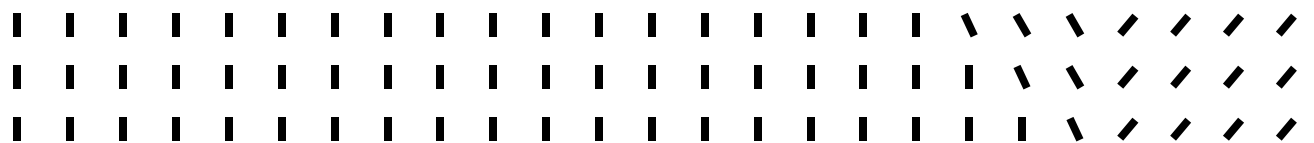
Nach der Einleitung präsentieren wir in Kapitel 2 eine kurze Beschreibung des Evaluationsgegenstandes. In Kapitel 3 präsentieren wir das Ergebnis der Evaluierung des Vollzugs auf Ebene Bund. Das Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen erläutern wir in Kapitel 4. Die Ergebnisse auf Ebene der Kantone finden sich in Kapitel 5. Das letzte Kapitel 6 beinhaltet die Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Der vorliegende Bericht ist bewusst kurz gehalten. Detaillierte Angaben zu den Evaluationsergebnissen zum Vollzug auf Bundesebene und auf der kantonalen Ebene finden sich im Anhang. Weiter finden sich im Anhang methodische Informationen wie die Liste der Interviewten Personen. Schliesslich ist eine Reihe von statistische Angaben zum Vollzug abgebildet.



2. Beschreibung der Härtefallmassnahmen 2020–2022

Wir beschreiben die Konzeption und die Entwicklung der Härtefallmassnahmen auf Ebene Bund und Kantone. Bedeutsam ist insbesondere die hohe Zahl von Veränderungen, die sich zwischen Ende 2020 und 2022 ergeben haben.



Wir beschreiben in diesem Kapitel den Kontext und den Inhalt der Härtefallmassnahmen. Weiter gehen wir auf die Anspruchskriterien und die Veränderungen ein, die sich diesbezüglich zwischen Ende 2020 und Mitte 2022 ergeben haben. Schliesslich beschreiben wir das Vollzugssystem, das zur Umsetzung der Härtefallmassnahmen etabliert worden ist. Detailliertere Ausführung zu allen vier Aspekten finden sich im Anhang A 2.

2.1 Kontext und Inhalt der Härtefallmassnahmen

Das Bundesparlament hat zur Unterstützung der Wirtschaft während der Covid-Pandemie ab März 2020 eine Reihe von Massnahmen im Rahmen des COVID-Gesetzes beschlossen.³ Dazu zählen unter anderem Kurzarbeitsentschädigung für Angestellte bei Arbeitsausfall, Corona-Erwerbsersatz für Selbständigerwerbende, Corona-Erwerbsersatz bei Wegfall der Kinderbetreuung und bei Quarantäne, Kurzarbeitsentschädigung zur Deckung der Lohnkosten bei Arbeitsausfällen, Unterstützungen für einzelne Branchen und Überbrückungskredite für Unternehmen.

In Ergänzung dazu hat das Parlament im Herbst 2020 beschlossen, dass der Bund sich an sogenannten Härtefallhilfen der Kantone beteiligen kann. Diese sollten insbesondere «Unternehmen in der Wertschöpfungskette der Eventbranche, Schausteller, Dienstleister der Reisebranche sowie touristische Betriebe» unterstützen.⁴ In einer späteren Version des Covid-Gesetzes wurde die Gastronomie und die Hotellerie zusätzlich erwähnt. Trotz der Nennungen dieser Branche wurden die Härtefallmassnahmen im Grundsatz branchenunabhängig konzipiert und es wurde den Kantonen überlassen, ob sie die anspruchsberechtigten Branchen eingrenzen möchten oder nicht.

Die verantwortlichen Bundesstellen (SECO, Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV]) haben die im Covid-Gesetz verankerten Härtefallmassnahmen in zwei Verordnungen (HFMV 20 und HFMV 22⁵) konkretisiert. Im Grundsatz konnten dadurch Unternehmen mit drei Formen von Massnahmen unterstützt werden: Darlehen (rückzahlbar), Bürgschaften oder Garantien und À-fonds-perdu-Beiträge (nicht rückzahlbar). Unter der HFMV 22, ab Februar 2022, wurden nur noch À-fonds-perdu-Beiträge gewährt.

Insgesamt wurden bis Ende Juni 2023 5,3 Milliarden Franken von Bund und Kantonen aufgewendet, wobei der überwiegende Teil (5,1 Mia. Franken oder 96%) auf À-fonds-perdu-Beiträge entfiel.

³ Bundesrat 2021.

⁴ SECO, Medienmitteilung vom 04.11.2020: Bund unterstützt Härtefallprogramme der Kantone mit 200 Millionen Franken.

⁵ Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-Pandemie (HFMV 20) vom 25. November 2020; Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-Pandemie (HFMV 22) vom 2. Februar 2022.

2.2 Anspruchskriterien

In den beiden Härtefallverordnungen HFMV 20 und HFMV 22 wurden die Anspruchskriterien (teilweise wird auch der Begriff Zugangskriterien verwendet) definiert, bei deren Einhaltung sich der Bund an den Kosten der Härtefallmassnahmen der Kantone beteiligt. Die Kantone hatten die Möglichkeit, die Kriterien zu verschärfen oder aber zu lockern (dann allerdings mit Übernahme der entsprechenden Kostenfolgen für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis zu 5 Mio. Franken).

I Anspruchskriterien gemäss HFMV 20 (November 2020 und Dezember 2021)

Für den Geltungsbereich der *HFMV 20* zwischen November 2020 und Ende Dezember 2021 lassen sich grob folgende Voraussetzungen für die Entrichtung von Härtefallbeiträgen an Unternehmen benennen:

- Die *Unternehmensgründung* musste vor dem 1. Oktober 2020 erfolgt sein.
- Die Unternehmen müssen belegen, *profitabel oder überlebensfähig* zu sein.
- Die Unternehmen müssen vor der Krise einen *Mindestumsatz* von mindestens 50'000 Franken ausgewiesen haben (ab 18. Dezember 2020).
- Die *Lohnkosten* müssen primär in der Schweiz anfallen.
- Es werden Unternehmen unterstützt, die 2020 einen *Umsatzrückgang* von mehr als 40 Prozent gegenüber den Referenzumsätzen 2018 und 2019 nachweisen konnten. Ab dem 14. Januar 2021 werden zudem Unternehmen unterstützungsberechtigt, die in einer Zeitspanne von zwölf Monaten zwischen Januar 2021 und Juni 2022 einen Umsatzrückgang von mehr als 40 Prozent gegenüber den Referenzumsätzen 2018 und 2019 nachweisen können. Zudem müssen die Unternehmen bestätigen, dass aus dem Umsatzrückgang erhebliche ungedeckte Fixkosten resultieren. Die Umsatzeinbussen und die Höhe der Fixkosten bilden zusammen die zentralen Voraussetzungen zur Gewährung von Härtefallbeiträgen.⁶
- Unternehmen, die aufgrund behördlicher Anordnung seit dem 1. November 2020 über mindestens 40 Tage *geschlossen* wurden, können ab dem 14. Januar 2021 ohne Nachweis von Umsatzausfällen unterstützt werden.
- Ab dem 1. April 2021 wurde für die Beitragsbemessung in *Unternehmen bis 5 Millionen Franken Jahresumsatz* und *Unternehmen ab 5 Millionen Franken Jahresumsatz* unterschieden. Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken konnten die Kantone einschränkende Auflagen bestimmen. Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken mussten die Kantone das Bundesrecht unverändert umsetzen, durften also keine strengeren Auflagen festlegen.
- Nach April 2021 wurden die sogenannten *Härtefall-im-Härtefall-Regelungen* eingeführt, die *Bundesratsreserve* zur Verfügung gestellt sowie die Einführung einer *Gesamthöchstgrenze für die Gesamtbeiträge* (bei Kombination von nicht rückzahlbaren und rückzahlbaren Beiträgen) festgelegt.

I Anspruchskriterien gemäss HFMV 22 ab Februar 2022

Mit der HFMV 22 wurden die oben aufgeführten Kriterien angepasst:

- Die *Beitragsbemessung* richtet sich nach den effektiv angefallenen *ungedeckten Kosten*.
- Unternehmen, die auch im ersten Semester 2022 noch starke Einbussen erlitten haben, können *erneut* unterstützt werden.
- Für *Schaustellerbetriebe* wurde ab Februar 2022 die Maximalhöhe der À-fonds-perdu-Beiträge erhöht.

⁶ Art. 12 Abs. 1 und 1 bis des Covid-19-Gesetzes.

- Darlehen, Bürgschaften und Garantien entfallen, es werden nur noch À-fonds-perdu-Beiträge gewährt.

2.3 Entwicklung der Vorgaben für die Entrichtung von Härtefallbeiträgen

Die geschilderten Anspruchskriterien veränderten sich zwischen Dezember 2020 und Sommer 2022 mehrfach. Grund dafür waren einerseits vier Gesetzesanpassungen durch das Parlament und die sich verschärfende Pandemiesituation. Andererseits erfuhren die dazu gehörenden Verordnungen achtmal eine Veränderung. Die Kantone waren entsprechend gehalten, ihre kantonalen Regelungen und den Vollzug (Information, Formulare, Prozesse, Berechnungsgrundlagen usw.) entsprechend anzupassen. Die folgende Darstellung zeigt die wichtigsten Anpassungen auf, wobei wir drei Phasen und sieben Versionen der HFMV 20 und der HFMV 22 unterschieden haben. Die Darstellung bezieht sich fast ausschliesslich auf die À-fonds-perdu-Beiträge.

D 2.1: Übersicht über die Anpassungen der Vorgaben des Bundes zu den Härtefallmassnahmen

Zeit	Anpassung Covid-Verordnung	Wichtigste Anpassung
Phase 1: Ab November 2020, Basis HFMV 20		
1. Dez.	Version 1	- HFMV 20 tritt in Kraft
19. Dez.	Version 2	- Einführung Spartenrechnung: Beiträge für Teile (Sparten) eines Unternehmens möglich - Senkung Anspruchsschwelle von 100'000 auf 50'000 Franken - Ungedekte Fixkosten (Prozentsatz nach Branche) ist in Beitragsbemessung zu berücksichtigen; damit wird der Zugang zu den Härtefallmassnahmen bestimmt - Einführung Vertrag zwischen Bund und Kantonen
14. Jan.	Version 3	- Verzicht auf Nicht-Verschuldung als Anspruchskriterium - Anforderungen für behördlich geschlossene Unternehmen entfallen - Erhöhung Höchstgrenze AfpB auf 20 Prozent des Umsatzes (max. 750'000 CHF)
Phase 2: Ab April 2021 bis Januar 2022; Basis HFMV 20		
1. April	Version 4	- Unterscheidung Unternehmen bis und ab 5 Millionen Franken Jahresumsatz - Beitragsbemessung für Unternehmen ab 5 Millionen Franken Jahresumsatz mit Pauschale - Einführung Gesamthöchstgrenze für Beiträge für AfpB, Garantien und Darlehen - Einführung Härtefall-im-Härtefall-Regelung für grosse Unternehmen ab 5 Millionen Franken - Einführung Gewinnbeteiligung bei Unternehmen ab 5 Millionen Franken Umsatz - Veränderung der Dauer des Ausschüttungsverbots von Dividenden - Einführung Sonderregelung für Jungunternehmen
19. Juni	Version 5	- Einführung Härtefall-im-Härtefall-Regelung für kleine Unternehmen bis 5 Millionen Franken Umsatz - Bundesratsreserve von 300 Millionen Franken wird zur Verfügung gestellt
1. Dez.	Version 6	- Aufstockung Bundesratsreserve um zusätzlich 200 Millionen Franken
18. Dez.	Version 7	- Berücksichtigt werden können bis zum 31.12.2021 eingetretene Umsatzrückgänge. Gesuche müssen bis zum 31.03.2022 bei den Kantonen eintreffen.
Phase 3: Ab Februar 2022 Basis HFMV 22		
8. Feb.	Version 1	- Es werden nur noch AfpB ausbezahlt - Beitragsbemessung auf Basis der ungedeckten Kosten - Senkung Höchstgrenzen der Beiträge - Sonderunterstützung für Schausteller

Quelle: Vernehmlassungsunterlagen zum Covid-Gesetz und zu den Covid-Verordnungen.

Legende: AfpB = À-fonds-perdu-Beiträge.

Die Darstellung zeigt, dass die Vorgaben für den Vollzug eine grosse Dynamik aufgewiesen haben. Die Behörden von Bund und Kantonen hatten in kurzer Zeit viele Anpassungen vorzunehmen. Vor allem zwischen Dezember 2020 und Juni 2021 galt es, nicht weniger als fünf Anpassungen umzusetzen.

2.4 Beschreibung des Vollzugssystems

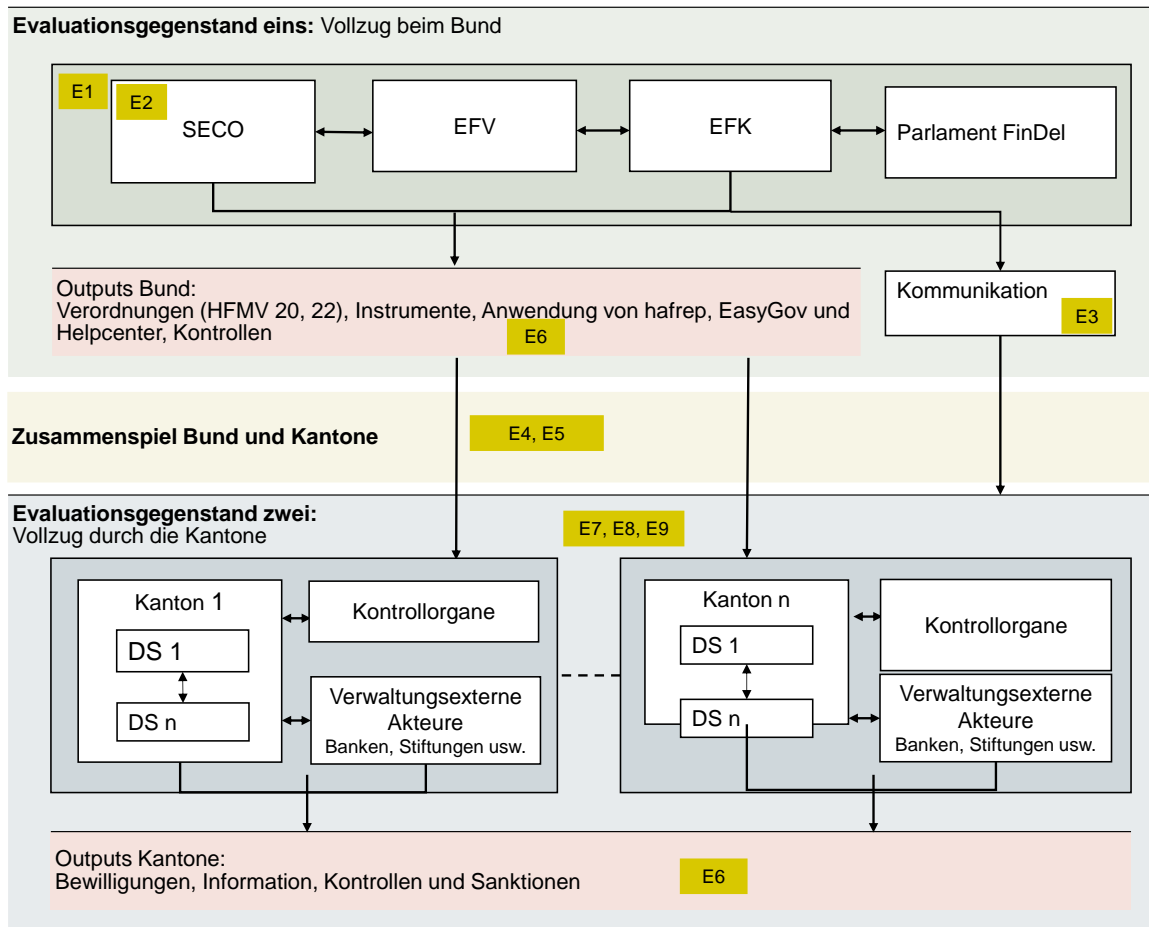
Der Vollzug der Härtefallmassnahmen erfolgte im Verbund zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden. Die Bundesbehörden gaben eine Rahmengesetzgebung vor, die durch die Kantone umzusetzen war, sofern sie dem Bund einen Grossteil ihrer Härtefallkosten verrechnen wollten. Der Bund übernahm rund 84 Prozent der ausbezahlten Beträge. Die Bundesstellen stellten den Kantonen Vollzugshilfen zur Verfügung (Erläuterungen, Hilfsmittel für die Auszahlung der Mittel) und nahmen selbst auch Kontrollen vor.

Die Kantone konnten entscheiden, welche Instrumente sie einsetzen wollten (Darlehen, Bürgschaften, Garantie oder À-fonds-perdu-Beiträge). Im Weiteren oblag es den Kantonen, die konkreten Bemessungsgrundlagen festzulegen. Die Kantone hatten die Möglichkeit, für die Vergabe und Bewirtschaftung von Bürgschaften Vereinbarungen mit Dritten (primär Banken) abzuschliessen. Zudem konnten die Kantone die festgelegten Höchstgrenzen durch den Einsatz der Zusatzbeiträge des Bundes, die ab dem 19. Juni 2021 aus der Bundesratsreserve bereitgestellt wurden, überschreiten. Die operative Umsetzung der Härtefallmassnahmen oblag ebenfalls den Kantonen. Sie legten fest, welche Behörden mit welchen Ressourcen für die Information und Beratung, die Gesuchsabwicklung und die Kontrollen zuständig waren.

Für Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als fünf Millionen Franken übernahm der Bund alle ausbezahlten Beiträge, gab für die volle Kostenübernahme aber abschliessende Vorgaben über die Verteilung der Mittel. Weiter konnten die Kantone über die Bundesratsreserve den besonders stark betroffenen Unternehmen zusätzliche Mittel gewähren.

Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über das Vollzugssystem und unterscheidet zwischen dem Vollzug auf Bundesebene, der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und dem kantonalen Vollzug. Auf jeder Ebene sind die involvierten Stellen sowie die Interaktionen zwischen diesen Stellen aufgeführt. Detailliertere Beschreibungen folgen in den folgenden Kapiteln.

D 2.2: Schematische Darstellung des Vollzugssystems und Verortung der Evaluationskriterien



Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan.

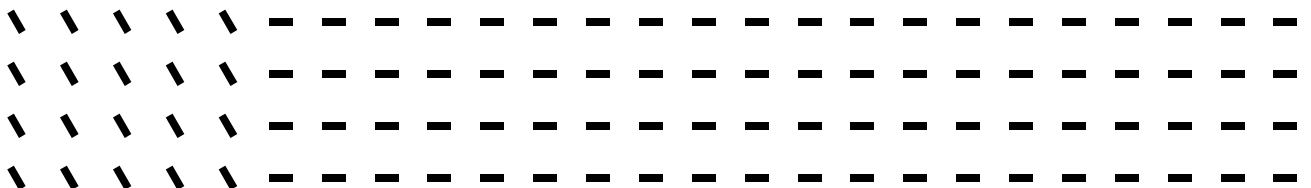
Legende: DS = Dienststelle, E = Evaluationskriterien, EFK = Eidgenössische Finanzkontrolle, EFV = Eidgenössische Finanzverwaltung, FinDel = Finanzdelegation, hafrep = Härtefall-Reportingtool, HFMV = Covid-19-Härtefallverordnung.

Die Darstellung zeigt, dass das Vollzugssystem von vielen Akteuren geprägt ist und ein dichtes Netz von Interaktionen aufweist. Gemeinsam mit den zahlreichen Veränderungen der rechtlichen Vorgaben (vgl. Abschnitt 2.3) ergibt sich eine komplexe Vollzugstruktur. Um diese zu beurteilen, haben wir neun Evaluationskriterien festgelegt, die in der Skizze mit E1 bis E9 gekennzeichnet sind:

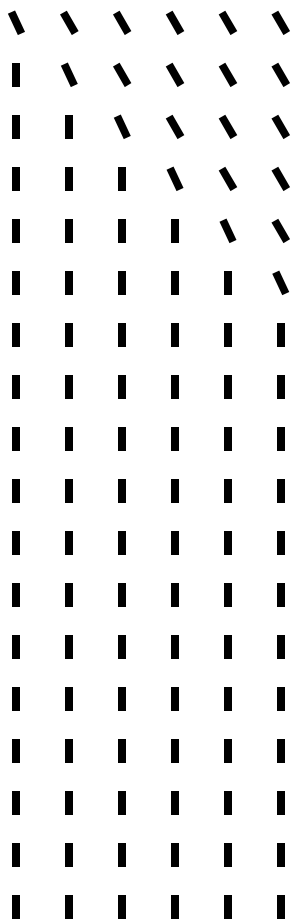
- *E1 Aufgabenteilung innerhalb des Bundes:* Angemessenheit der Rollenteilung Bundesstellen, Zusammenspiel Kontrollorgane sowie ausreichende Ressourcenausstattung
- *E2 Rolle des SECO:* Qualität des Vollzugs durch das SECO
- *E3 Kommunikation:* Angemessenheit der Kommunikation durch die Bundesstellen, insbesondere an Unternehmen und Verbände
- *E4 Aufgaben und Informationsfluss:* Sinnvolle Aufgabenverteilung zwischen Bundes- und Kantonsbehörden, Güte des Informationsaustauschs und der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, Güte der eingesetzten Hilfsmittel
- *E5 Güte der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen:* Zufriedenheit von Bund und Kantonen mit der Zusammenarbeit, Umgang von Bund und Kantonen mit Unsicherheiten und Konflikten
- *E6 Kontrollen und juristische Verfahren:* Angemessenheit der nachträglichen Kontrollen durch Bund und Kantone, angemessene Rechtsanwendung durch die Kantone

- *E7 Güte der Abwicklung der Härtefallmassnahmen:* Organisation des kantonalen Vollzugs, Umfang der kantonalen Ressourcenausstattung, Güte der Gesuchsbearbeitung (Verständlichkeit, Zeitbedarf), Angemessenheit der Hilfsmittel (Informationen, EDV-Hilfsmittel usw.), Güte der Kontrollen durch die Kantone
- *E8 Kantonale Unterschiede:* Umfang und Erklärbarkeit kantonaler Unterschiede im Vollzug, Beurteilung kantonaler Unterschiede im Vollzug
- *E9 Dynamik und Weiterentwicklung:* Geschwindigkeit und Flexibilität des Vollzugs, Flexibilität und Anpassungsgeschwindigkeit, Umgang mit Unsicherheiten, Stärken und Schwächen des Vollzugs

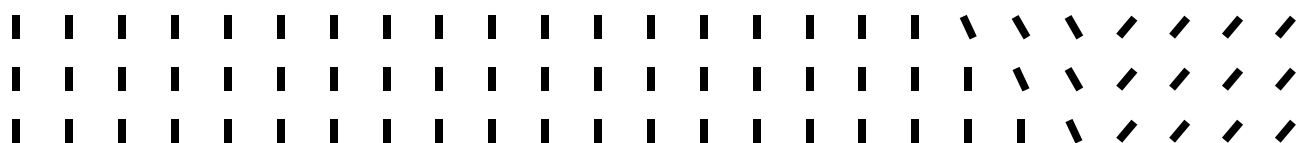
In den folgenden Kapiteln gehen wir auf die drei Ebenen des Vollzugs näher ein und erörtern auf Grund unserer Befunde die Evaluationskriterien.



3. Ergebnisse Vollzug auf Bundesebene



In diesem Kapitel stellen wir das Zusammenspiel der Bundesbehörden dar. Dies betrifft insbesondere das SECO, die EFK und die EFV.



In diesem Kapitel gehen wir auf den Vollzug der Covid-Härtefallmassnahmen auf Bundesebene ein. Dabei stehen die Rollen des SECO als zentraler Vollzugsstelle und die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen involvierten Bundesstellen (v.a. EFV und EFK) im Zentrum. Schnittstellen zu anderen Bundesstellen bestanden vor allem bei der Rechtssetzung und den Kontrolltätigkeiten. Weiter untersuchen wir in diesem Kapitel Ressourcen und Hilfsmittel auf Bundesebene und nehmen eine Beurteilung der Kommunikationsaktivitäten der Bundesstellen mit der Öffentlichkeit vor.

Bei der Analyse hat sich gezeigt, dass die Kontrollen von Bund und Kantonen in der Praxis stark miteinander verschränkt sind. Um Doppelspurigkeiten im Bericht zu vermeiden, werden wir Ergebnisse zur Kontrolltätigkeit und zu den Massnahmen zur Vermeidung von Missbräuchen von Bund und Kantonen in Kapitel 4 (vgl. Abschnitt 4.3) ausführen und auf Ausführungen dazu in diesem Kapitel verzichten. Umgekehrt haben wir die Ergebnisse zum hafrep (der für die Verwaltung der Gesuche beim Bund bereitgestellten Instrumente) in diesem Kapitel zusammengefasst.

3.1 Beschreibung der Zuständigkeiten auf Bundesebene

Bei der Umsetzung der Härtefallmassnahmen waren unterschiedliche Akteure auf Bundesebene involviert. Damit eine Beurteilung der Aufgabenerfüllung in Abschnitt 3.2 erfolgen kann, werden hier zuerst die einzelnen Akteure und ihre Aufgaben im Vollzug der Härtefallmassnahmen dargelegt.

3.1.1 Rolle des SECO

Der zentrale Akteur im Vollzug der Härtefallmassnahmen auf Bundesebene ist das SECO. Es ist «auf Bundesebene für die Umsetzung der Härtefallverordnungen verantwortlich»⁷. Innerhalb des SECO ist das Ressort Regional- und Raumordnungspolitik (DSRE) in der Direktion für Standortförderung (DS) zuständig. Das DSRE ist in Nicht-Krisenzeiten insbesondere für die Förderung der Neuen Regionalpolitik zuständig. Das DSRE arbeitete folglich bereits vor dem Umsetzungsauftrag Covid-Härtefallmassnahmen eng mit den Kantonen zusammen. Bei den Härtefallmassnahmen kommen diesem Ressort verschiedene Aufgaben zu:

- *Engagement der Direktion bei Konzeption und Einbindung relevanter Akteure:* Die Leiterin des SECO und der Leiter der Direktion für Standortförderung waren stark in die Konzeption der Härtefallmassnahmen und der Einbindung der relevanten Akteure involviert.
- *Informationszentrum für Bund, Kantone und Bevölkerung:* Das DSRE führt eine aktive Kommunikation zu den Härtefallmassnahmen.
- *Koordination der Umsetzungsstellen:* Das DSRE koordiniert die Umsetzung der HFMV in den Kantonen und schliesst mit diesen Verträge ab.

⁷ SECO (2022): Aufsichtsverfahren Härtefallverordnungen. S. 10.

- *Gesetzgebung:* Das DSRE unterstützt die EFV bei der Erstellung und Änderung der Härtefallverordnung und stellt die Umsetzbarkeit in den Kantonen sicher.
- *Kontrolle:* Das DSRE hat die Aufsicht über die Umsetzung in den Kantonen. Dazu gehört die Erstellung eines Kontrollkonzepts, das Risikomanagement, die Prüfung der kantonalen Missbrauchsdispositive und die Kontrolle der kantonalen Rechnungen.
- *Juristische Fragen und Verfahren:* Das SECO beantwortet in Abstimmung mit der EFV und allenfalls dem Bundesamt für Justiz (BJ) juristische Fragen. Bei Verfahren vor Bundesgericht äussert sich das DSRE in Form von Stellungnahmen. Sie nimmt dabei im Gegensatz zu Verfahren vor Bundesverwaltungsgerichten nicht die Rolle einer Partei ein und erteilt keine rechtsverbindlichen Auskünfte.

Die interne Revision des SECO (DBIR) unterstützt das DSRE bei den unterschiedlichen Kontrollaufgaben; einerseits durch Beratung der DSRE, andererseits durch eigene Kontrollen. Der Rechtsdienst des SECO (OARE) bietet dem DSRE juristische Beratung, hauptsächlich bei Fragen der Kantone zur Anspruchsberechtigung.

3.1.2 Rolle der EFV

Die Hauptaufgabe der EFV bei den Härtefallmassnahmen lag in der Erstellung und Anpassung der Härtefallverordnungen. Zudem leitete die EFV folgende Gremien:

- Die Arbeitsgruppe Härtefälle, die aus den Kantonsvertretungen (Kt. BS, FR, GE, SG, VS, ZG, ZH) und dem SECO bestand und den Entwurf oder die Weiterentwicklung der HFMV auf deren Umsetzbarkeit einschätzte.
- Den Steuerungsausschuss, der aus den Sekretariaten der Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) und dem SECO bestand und den Entwurf der HFMV auf politischer Ebene prüfte.

Die EFV (hauptsächlich die Abteilung Ausgabenpolitik und der Rechtsdienst) unterstützte zudem das SECO bei der Koordination und Beantwortung von juristischen Vollzugsfragen und bei Rückfragen zu Gerichtsverfahren, wobei hier der Lead klar beim SECO lag.

3.1.3 Rolle der EFK und der FinDel

Als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes ist die EFK ein zentraler Akteur für die Kontrolle der Härtefallmassnahmen. Die EFK ist administrativ dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) angegliedert, ist aber «im Rahmen von Gesetz und Verfassung selbständig und unabhängig»⁸. Ihre Hauptaufgaben bei den Härtefallmassnahmen lagen in der Durchführung von Datenanalysen über bezogene Härtefallhilfen und der Prüfung der kantonalen Missbrauchsdispositive. Die drei Prüfberichte der EFK gingen unter anderem zu Händen der Finanzdelegation des Bundes (FinDel).⁹

Die FinDel, bestehend aus drei Mitgliedern des Ständerats und drei Mitgliedern des Nationalrats, hat auf parlamentarisch-politischer Ebene die «Oberaufsicht über den Finanzhaushalt des Bundes»¹⁰. Sie überprüft die Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Missbrauch anhand von Quartalsberichten der Verwaltungseinheiten und Datenanalysen der EFK. Zudem bewilligt sie Anträge des Bundesrats zu dringlichen Krediten. Genehmigt werden diese durch das Parlament

⁸ Vgl. <https://www.efk.admin.ch/de/ueber-uns-d/unabhaengigkeit.html>, Zugriff am 13.10.2023.

⁹ Vgl. <https://www.efk.admin.ch/de/publikationen/wirtschaft-verwaltung/oeffentliche-finanzen-und-steuern/datenanalysen-im-bereich-der-covid-19-massnahmen-des-bundes.html>, Zugriff am 13.10.2023.

¹⁰ ParlG, Art. 26 Abs. 2.

3.2 Rollenteilung und Zusammenarbeit der Bundesakteure

3.2.1 SECO als zentrale Vollzugsstelle

Das SECO nahm im Zeitverlauf unterschiedliche Rollen ein: So war es bei der Gesetzgebung eingebunden, es war Anlaufstelle für Bund, Kantone und die Bevölkerung, es unterstützte die Kantone bei der Umsetzung, war aber auch für die Kontrollen und für die finanzielle Nachverfolgung bei den Kantonen (und später bei den Unternehmen) zuständig, ist bei den laufenden Gerichtsverfahren auf den Stufen Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht involviert und für die Klärung von Rechtsfragen zuständig (vgl. Abschnitt 3.1.1). Das SECO hatte folglich sehr unterschiedliche Hüte zu unterschiedlichen Zeitpunkten auf.

Unter diesen Voraussetzungen ist die Umsetzung der Härtefallmassnahmen durch das SECO insgesamt positiv zu bewerten. Das SECO schaffte es, seine unterschiedlichen Aufgaben zeitgerecht wahrzunehmen und zu kombinieren: Das SECO wurde intern (auf Bundesebene) und extern (bei Kantonen und der Bevölkerung) als Informationszentrum wahrgenommen. Das SECO war für die involvierten Akteure gut erreichbar und kommunizierte aktiv (vgl. Abschnitt 3.2.2 und Abschnitt 4.2).

Die Rolle des DSRE als Partner der Kantone war durch die Neue Regionalpolitik bereits etabliert. Aus konzeptionellen Gründen hatte das SECO im föderalen Vollzug der Härtefallmassnahmen keine einfache Rolle, da die Bedürfnisse und Ansprüche der Kantone sehr unterschiedlich waren und das SECO als Bindeglied zwischen Kantonen, Finanzverwaltung und EFK fungierte. Im Grossen und Ganzen hat das SECO die damit einhergehenden Herausforderungen gut bewältigt.

Die Arbeitsweise des SECO zeichnete sich insbesondere durch ein grosses Engagement und durch eine hohe Flexibilität der Mitarbeitenden aus. So konnten auch zuvor unbekannte Aufgaben bei der Gesetzgebung und den nun laufenden Gerichtsverfahren bewältigt werden. Die interne Zusammenarbeit funktionierte sehr gut, auch da eine grosse gegenseitige Hilfsbereitschaft bestand. Die Arbeiten wurden immer mindestens mit dem Vier-Augen-Prinzip geprüft, bevor sie veröffentlicht oder an andere Stellen weitergeleitet wurden.

Das SECO durchlief einen anspruchsvollen Lernprozess. In Anbetracht der Komplexität, die insbesondere durch die häufigen Änderungen der HFMV entstand, wurden die unterschiedlichen Aufgaben grundsätzlich effektiv und effizient erledigt. Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass es gelang, rasche Auszahlungen zu ermöglichen.

Als einer der wenigen kritischen Aspekte ist die Aufsicht und die Kontrolle über die Kantone zu nennen. Auf diesen Aspekt wird in Abschnitt 4.3 näher eingegangen.

3.2.2 Kommunikation des Bundes gegenüber der Öffentlichkeit

Die Kommunikation des Bundes gegenüber der Öffentlichkeit und der Wirtschaft im Bereich der Härtefallmassnahmen erfolgte über verschiedene Kanäle:

- Bei der Einführung oder bei wichtigen Änderungen am Programm erfolgte die Kommunikation durch den Bundesrat in Form einer Pressekonferenz und via Medienmitteilungen.
- Genauere Informationen für Unternehmen inklusive Frequently Asked Questions und Links zu den zuständigen Behörden in den Kantonen wurden auf EasyGov publiziert.¹¹
- Zusätzlich betrieb das SECO zwischen März 2020 und August 2021 eine eigene Corona-Hotline, bei der Fragen zu allen Covid-Hilfsprogrammen (nicht nur zu den

¹¹ Vgl. <https://covid19.easygov.swiss/haertefaelle>, Zugriff am 13.10.2023.

Härtefällen) und weitere Fragen zu wirtschaftlichen Auswirkungen oder Bedenken entgegengenommen wurden.

Insgesamt ist die Kommunikation des Bundes gegenüber der Öffentlichkeit und der Wirtschaft als positiv einzustufen. Der Einsatz der etablierten Plattform EasyGov, ergänzt durch die Möglichkeit einer direkten Kontaktaufnahme bei der Corona-Hotline, hat sich bewährt. Obwohl insbesondere während der Wintermonate 2020 sehr viele und komplexe Anfragen eintrafen, konnte die grosse Mehrheit der Fragen innert einer angemessenen Frist beantwortet werden. Dies vor dem Hintergrund, dass die Anfragen sehr zahlreich waren und der Detaillierungsgrad im Zeitverlauf zunahm. Die Corona-Hotline des SECO (Telefon und E-Mail) war zwischen März 2020 und August 2021 in Betrieb. In diesem Zeitraum wurden 28'500 E-Mails und über 45'000 Telefonanrufe beantwortet. Die Zahl bezieht sich auf sämtliche Corona-Hilfsmassnahmen und weitere Auskünfte (vgl. oben). Eine Differenzierung, beispielsweise mit Bezug zu Härtefallmassnahmen, ist nicht möglich.

Zur guten Kommunikation beigetragen hat auch, dass das SECO frühzeitig einheitliche Sprachregelungen erarbeitet hat, sodass wiederkehrende Fragen rasch und konsistent beantwortet werden konnten. Betrafen die Fragen den kantonalen Vollzug, wurde an die zuständigen Stellen in den Kantonen verwiesen.

Ein gewisses Verbesserungspotenzial im Bereich der Kommunikation ist bei der Rolle der Branchenverbände auszumachen. Diese spielten bei der Information und Beratung ihrer Mitglieder zum Teil eine wichtige Rolle. Die Möglichkeit zur Diffusion von Information über die nationalen- und kantonalen Branchenverbände hätte vom SECO als auch von den Kantonen noch verstärkt genutzt werden können. Auf die Kommunikation des Bundes mit den Kantonen wird im Abschnitt 4.2 genauer eingegangen.

3.2.3 Rechtssetzung und juristische Verfahren

Die Zusammenarbeit zwischen dem SECO und der EFV änderte sich im Zeitverlauf von der Rechtssetzung hin zu den Gerichtsprozessen. Zu Beginn der Härtefallmassnahmen stand die Rechtssetzung im Fokus. Die EFV hatte bereits bei den Solidarbürgschaften (Covid-Krediten) die Federführung über die Gesetzesrevisionen, weshalb sie schliesslich auch für den Lead über die HFMV (in enger Zusammenarbeit mit dem SECO) bestimmt wurde. Beim SECO hätten dazu auch die juristischen Kompetenzen und Ressourcen gefehlt. Auch bei der EFV waren die personellen Ressourcen knapp (vgl. Abschnitt 3.3.1 für personelle Ressourcen). Mittlerweile steht die Klärung juristischer Fragen im Zentrum der Zusammenarbeit zwischen dem SECO und der EFV. Im Gegensatz zur Rechtssetzung ist hierbei das SECO im Lead. Die Umsetzung dieser beiden Aufgaben zwischen SECO und EFV und mögliche Optimierungspotenziale werden in den folgenden Kapiteln besprochen.

I Rechtssetzung

Das Erstellen und Ändern der HFMV erforderte eine enge Zusammenarbeit zwischen der rechtssetzenden Stelle (EFV) und der umsetzenden Stelle (SECO). Die unterschiedlichen Schritte im Rechtssetzungsverfahren (vgl. Abschnitt A 3.1 im Anhang) erforderten eine ständige Koordination und einen regelmässigen Austausch zwischen den Stellen.

Die Zusammenarbeit wird grundsätzlich von beiden Seiten sehr positiv beurteilt. Die involvierten Stellen standen in engem Kontakt (besonders auf Leitungsstufe) und arbeiteten ergänzend. Das Engagement der Mitarbeitenden und die gegenseitige Hilfsbereitschaft legten dabei den Grundstein für die gute Zusammenarbeit. Gleichzeitig war den Beteiligten die klare Abgrenzung im Sinne einer effizienten Arbeitsteilung wichtig. Die unterschiedlichen Perspektiven des SECO (stärker wirtschaftlich) und der EFV (stärker finanziell) werden für die Qualität und Umsetzbarkeit der Härtefallverordnungen als

gewinnbringend eingeschätzt, brachten aber einen entsprechenden Aushandlungsbedarf mit sich. Bei Meinungsunterschieden wurde zwischen politischem Auftrag und fachlicher Umsetzung differenziert. Die Entscheidungskompetenzen waren klar geregelt.

In Zukunft sollten bei einer ähnlichen Krise bei der Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen nach Möglichkeit noch stärker sämtliche Vollzugsschritte mitgedacht werden. Das Design einer Massnahme sollte von der Implementierung über die Rechnungsstellung, den Kontrollen bis hin zu allfälligen Gerichtsverfahren und Bundesgerichtsentscheiden gedacht werden, was angesichts der engen Zeitfenster in der Erarbeitung eine Herausforderung ist.

Die häufigen Anpassungen der Härtefallverordnungen (vgl. Kapitel 2) waren für die EFV und das SECO herausfordernd (wie wir später sehen werden, stellte dies auch für die Kantone eine Herausforderung dar). Hinzu kam die Unsicherheit, da nicht absehbar war, wie lange die Krise dauern würde und wie stark die Branchen jeweils betroffen sein würden. In Anbetracht dieser Situation wurden die Anpassungen der Härtefallverordnungen rasch vollzogen. Aus ordnungs- und finanzpolitischer Sicht ist es nachvollziehbar, dass die Härtefallverordnungen zu Beginn auf die am stärksten Betroffenen ausgelegt und die Beträge beispielsweise noch ohne Bundesratsreserve ausgestaltet waren. Eine bereits zu Beginn «grosszügigere» finanzielle Regelung hätte im Nachhinein betrachtet gewisse Anpassungsrunden überflüssig gemacht. Für die Verantwortlichen war dies im Voraus aber nur schwer zu erkennen.

| Juristische Verfahren

Bisher sind erst wenige Fälle in Bezug auf die Härtefallmassnahmen an ein Gericht auf Bundesebene gelangt. Dabei sind zwei Verfahren zu unterscheiden, an denen sich der Bund beteiligt:

- Verfahren vor dem *Bundesverwaltungsgericht*: Ein Kanton klagt gegen den Bund.
- Verfahren vor dem *Bundesgericht*: Ein Unternehmen klagt gegen den Kanton. Wenn das Unternehmen oder der Kanton mit dem Entscheid des kantonalen Verwaltungsgerichts nicht zufrieden ist, können sie das Verfahren an das Bundesgericht weiterziehen.

Insgesamt ist die Rollenteilung bei der Rechtsanwendung klar. Bisher klagte ein Kanton gegen den Bund, mit einem weiteren befand sich das SECO in einer Mediation. In diesem Fall ist das SECO als Partei involviert. Vor Bundesgericht ist das SECO in sechs Verfahren beteiligt, jedoch nicht als Partei, sondern lediglich in Form von Stellungnahmen. Inhaltlich sind sich Bund und Kantone bei den Verfahren vor Bundesgerichten bisher einig. Die Zusammenarbeit zwischen SECO und EFV ist auch bei der Rechtsanwendung sehr gut. Zudem unterstützt ein externer Anwalt das SECO bei den Gerichtsverfahren.

Zum aktuellen Zeitpunkt kann keine Aussage darüber gemacht werden, wie viele Gerichtsverfahren noch auf die Kantone und das SECO zukommen und welche Konsequenzen diese für die Auszahlungen haben. Der weitere Verlauf ist stark von den jeweiligen Urteilen abhängig.¹²

¹² Ob diese Anliegen überhaupt vor das Bundesgericht gelangen, ist noch unklar, denn über Bundessubventionen urteilt in der Regel nicht das Bundesgericht, sondern lediglich der Kanton. Die EFV hat jedoch angeregt, dass sich das Bundesgericht dazu äussern sollte, da es sich um grosse Summen handelt und der Bund massgeblich zu diesen beigetragen hat.

3.3 Ressourcen und Hilfsmittel auf Bundesebene

3.3.1 Personelle Ressourcen

Die personellen Ressourcen waren bei allen Bundesakteuren knapp und Mitarbeitende mussten aus ihrem angestammten Tagesgeschäft abgezogen werden. Beim SECO waren drei Abteilungen beteiligt:

- Das Ressort Regional- und Raumordnungspolitik (DSRE) übernahm den Lead und setzte zirka 600 Stellenprozent für den Vollzug der Härtefälle ein. Das Ressort stellte schnell auf eine Matrixorganisation um. Ein Grossteil der Mitarbeitenden war neben der Regionalpolitik im Vollzug der Härtefallmassnahmen tätig. Im Verlauf der Krise konnten im SECO insgesamt fünf befristete Stellen geschaffen werden, davon eine für juristische Fragen.
- Die SECO-interne Revision (DBIR) setzte je nach Phase unterschiedlich viele Arbeitstage für die interne Revision ein (2020: ca. 2 Tage, 2021 ca. 50 Tage, 2022 ca. 30 Tage, 2023 ca. 2 Tage). Die DBIR konnte die Revisionsarbeiten gut planen und diese im Rahmen der bestehenden Ressourcen wahrnehmen.
- Der Rechtsdienst des SECO war zu Beginn beim Gesetzgebungsprozess mit 30 bis 40 Stellenprozent eingebunden.
- EFV: Zwei Personen aus der Abteilung Ausgabenpolitik plus ein bis zwei Sachbearbeitende aus dem Rechtsdienst arbeiteten am Gesetzgebungsprojekt und unterstützten das SECO bei juristischen Fragen. Alle Personen hatten nebst den Härtefällen auch noch andere Aufgaben und arbeiteten nicht Vollzeit für die Härtefälle.
- EFK: Diese setzte für ihre verschiedenen Prüfungen im Zusammenhang mit den Härtefällen ca. 210 bis 220 Personentage, sprich eine Vollzeitstelle, ein.

Werden die aufgeführten Stellen zusammengezählt, ergeben sich auf Ebene Bund für die Hauptakteure rund sieben bis zehn Vollzeitstellen.¹³ Im Vergleich zu den Kantonen, wo in der intensivsten Gesuchsphase im ersten Halbjahr 2021 in den grösseren Kantonen zwischen zehn und 15 Vollzeitstellen und in den Kantonen Bern und Zürich bis zu 60 Vollzeitstellen eingesetzt wurden, ist dies ein eher geringer Personaleinsatz. In den kleineren Kantonen wurden zwischen einer und fünf Vollzeitstellen eingesetzt. Insgesamt mobilisierten die Kantone für den Vollzug im ersten Halbjahr 2021 weit über 200 Vollzeitstellen. Es ist unsicher, ob der Bund diese notwendigen Ressourcen in ähnlicher kurzer Zeit hätte bereitstellen können.

3.3.2 Härtefall-Reporting-Tool (hafrep) sowie weitere Hilfsmittel

■ Härtefall-Reporting-Tool (hafrep) als zentrales Hilfsmittel

Das zentrale Hilfsmittel für den Datenaustausch zwischen Bund und Kantonen war das sogenannte hafrep (Härtefall-Reporting-Tool). In diesem Tool bildeten die Kantone sämtliche für den Bund relevanten Informationen zu den einzelnen Härtefallgesuchen ab. Ebenso wurden Plausibilisierungen und Prozesse wie die Rechnungsstellung über das Tool abgewickelt.

Aus Sicht des Bundes ist das hafrep ein zentraler Erfolgsfaktor im Vollzug des Härtefallprogramms. Das Tool baut auf der Projektdatenbank CHMOS auf, die das SECO im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) verwendet und dadurch bei den meisten Kantonen bereits bekannt war. Basierend auf der bestehenden Software-Architektur konnte hafrep nach Beschluss des Härtefallprogramms innert weniger Monate aufgebaut und danach flexibel den sich ändernden Anforderungen angepasst werden. Dabei war zentral, dass die Entwicklung ohne Verzögerungen im Rahmen bestehender Verträge mit dem IT-Dienstleister des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)

¹³ Darüber hinaus waren auf Bundesebene noch verschiedene weitere Akteure punktuell in die Koordination, an Sitzungen und in Arbeitsgruppen involviert, womit die hier ausgewiesenen eingesetzten Bundespersonalressourcen eher konservativ ausgewiesen sind.

abgewickelt werden konnte und dass ausreichend technisches Know-how innerhalb des DSRE vorhanden war. Die Vorteile der dadurch gewonnenen Zeit und Flexibilität sind als hoch einzuschätzen.

Der positiven Bewertung des hafrep durch den Bund stimmten die Kantone mehrheitlich zu. Besonders positiv beurteilten die Kantone die Benutzerfreundlichkeit von hafrep und die Möglichkeit, Auswertungen zu erstellen. 17 Kantone bewerteten die Nutzung von hafrep in der Online-Befragung als sehr oder eher gut, sechs Kantone äusserten sich kritisch. Der Support zu hafrep durch das SECO beurteilten 21 Kantone als eher gut oder gut. Nur zwei Kantone nahmen den Support als eher schlecht wahr.

Kritisiert wurde, dass hafrep für einige Kantone zu spät zur Verfügung stand, beziehungsweise eingesetzt wurde. Zum Zeitpunkt der Bereitstellung von hafrep hatten viele Kantone bereits eigene Datenbankstrukturen aufgebaut. Diese waren teilweise nur bedingt mit hafrep kompatibel und in mehreren Kantonen mussten die Monitoring- und Kontrolldaten in aufwändigen Prozessen in hafrep übertragen werden.

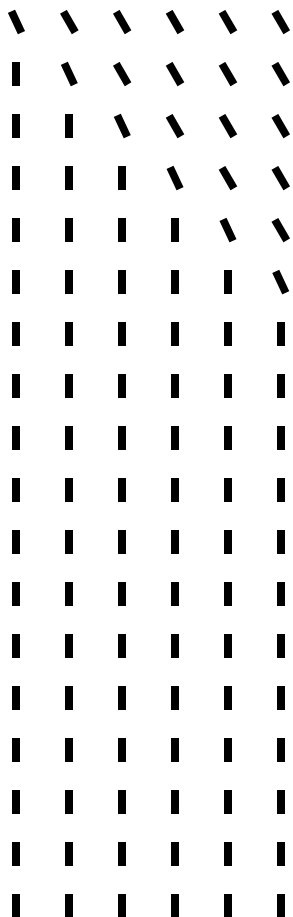
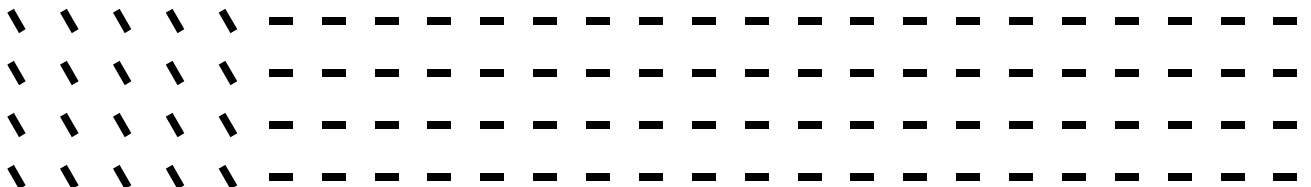
I Weitere Hilfsmittel

Nebst dem zentralsten Hilfsmittel hafrep waren folgende weitere Instrumente für einen reibungslosen Vollzug wichtig:

- *EasyGov*¹⁴: Dieser Online-Schalter für Unternehmen bestand bereits vor der Covid-Krise und wurde auch für die Solidarbürgschaften genutzt. Insofern konnte EasyGov schnell auch für die Härtefälle eingesetzt und diverse für die Unternehmen und die Öffentlichkeit relevante Informationen über einen bestehenden Kanal verbreitet werden.
- *Helpcenter*: Das Helpcenter beantwortete alle Fragen rund um Covid-19. Entsprechend wurde über dieses nicht nur Fragen zu den Härtefällen beantwortet (vgl. Abschnitt 3.2.2).
- *Excel, Frequently Asked Questions und systematische Dokumentenablage*: Das SECO entwickelte früh ein System, um die Anfragen und Auskünfte systematisch abzulegen, damit die Nachvollziehbarkeit und Kohärenz der Auskünfte gewährleistet sind. Dies war aus Sicht der Personen, die damit gearbeitet haben, eine lohnende Investition.

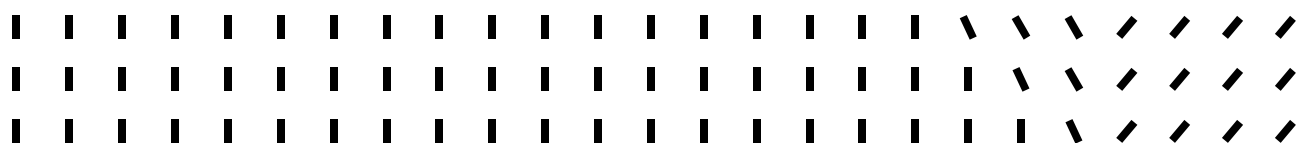
Der Einsatz der Hilfsmittel hat sich aus Sicht der Evaluation bewährt und wurde namentlich durch die Kantone positiv bewertet (vgl. Abschnitt 4.2).

¹⁴ Vgl. <https://covid19.easygov.swiss/haertefaelle/>, Zugriff am 13.10.2023



4. Ergebnisse der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Bund und Kantone haben die Härtefallmassnahmen im Verbund vollzogen. Wir haben untersucht, wie die Aufgabenteilung zu beurteilen ist, wie gut die Information und Kommunikation funktioniert hat und wie sich die Kontrolltätigkeiten entwickelt haben.



Dieses Kapitel widmet sich der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen beim Vollzug der Covid-Härtefallmassnahmen. Zunächst erläutern wir die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Anschliessend untersuchen wir die Information und Kommunikation zwischen den beiden Ebenen. Schliesslich gehen wir auf Kontrollen und die Missbrauchsbekämpfung ein.

4.1 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen beim Vollzug der Härtefallmassnahmen ist, vereinfacht formuliert, wie folgt geregelt: Das Bundesparlament legt die Bedingungen fest, unter welchen sich der Bund finanziell an den von den Kantonen umgesetzten Härtefallmassnahmen beteiligt. Die Bundesstellen sind für die Konzeption der Härtefallverordnungen und für den Vollzug auf Bundesebene zuständig. Die Kantone übernehmen die Abwicklung der Gesuche und alle damit verbundenen Aufgaben. Wir sprechen in diesem Sinne von einer föderalen Vollzugsstruktur, die den Kantonen Spielraum bei der Ausgestaltung der Anspruchskriterien, der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlagen zur Festlegung der Höhe der Unterstützung und bei der Wahl der Vollzugsstrukturen und Instrumenten einräumt. Wir gehen auf die Unterschiede im Vollzug in Kapitel 5 im Detail ein. An dieser Stelle gehen wir der Frage nach, wie der föderale Politikvollzug von den Akteuren auf Ebene Bund und Kantone beurteilt worden ist.

Gemäss unseren Erhebungen haben sowohl die Verantwortlichen auf Ebene Bund als auch auf Ebene der Kantone die Aufgabenteilung an sich als klar und verständlich wahrgenommen. Allerdings lassen sich bei der Beurteilung dieser Arbeitsteilung in der Praxis bei den Kantonen zwei unterschiedliche Positionen erkennen:

- Die eine Hälfte der Kantone stellt die Konzeption des *föderalen Vollzugs in Frage*. Vor allem die grösseren Kantone haben sich in unseren Erhebungen nachträglich für einen stärker zentralistischen Vollzug ausgesprochen, um Effizienzgewinne bei der Erarbeitung und dem Einsatz von Hilfsmitteln realisieren und eine einheitliche Ausgestaltung der Anspruchsberechtigung und der Berechnungsgrundlagen sicherstellen zu können. Wir führen dies auf die absolut betrachtet hohen Aufwendungen der grossen Kantone für diese Position zurück. Wie später in Kapitel 5 gezeigt wird, haben sich diese Aufwendungen von Kanton zu Kanton tatsächlich stark unterschiedlich entwickelt, was eine Schwäche des Vollzugs darstellt.
- Die andere Hälfte der Kantone spricht sich auch im Nachhinein für die gewählte Vollzugsstruktur aus. Als Argumente für einen föderalen Vollzug führten die Kantone die hohe Reaktionsfähigkeit der Kantone, die Nähe zu den lokalen Unternehmen und die Möglichkeiten, regional angepasste Lösungsansätzen zu suchen, an. Auch habe der dezentrale Vollzug zu einer Risikoverteilung geführt – bei der Etablierung einer rein zentralen Lösung hätte das Risiko allein beim Bund gelegen.

Für die Bundesbehörden stellte die unterschiedliche Position der Kantone zum föderalen Vollzug eine Herausforderung dar. Die Bundesakteure waren sich aber weitgehend einig darin, dass sich der föderale Vollzug bewährt hat und dass die Umsetzung in der kurzen Zeit allein mit den bestehenden Bundesressourcen zentral nicht möglich gewesen wäre. Auch war es so möglich, besser auf die Branchenstruktur und auf kantonale Eigenheiten einzugehen. Aus Sicht der befragten Bundesakteure gab es keine einheitlichen Präferenzen der Kantone darüber, welche Aufgaben der Bund übernehmen sollte und wie weit dieser einheitliche Vorgaben in den Härtefallverordnungen erlassen sollte. Entsprechend wurde den Kantonen Spielraum gewährt, worauf Unterschiede im Vollzug entstanden sind. Wie diese aussehen und wie sie zu bewerten sind, werden wir in Kapitel 5 ausführen.

4.2 Information und Kommunikation zwischen Bund und Kantonen

Auf der Ebene Bund waren das SECO als federführendes Amt, die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in den Vollzug involviert. Der Informationsfluss mit den Kantonen lief über monatliche Sitzung zwischen SECO und den Kantonen, über Rundschreiben, E-Mails und allgemeine Informationsmittel wie Merkblätter und Informationsunterlagen. Die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen wurde jeweils in Verträgen fixiert.

Wie wurden die Information und die Kommunikation zwischen Bund und Kantonen von den beteiligten Akteuren beurteilt? Der auf politischer Ebene angesiedelte Steuerungsausschuss hat sich aus Sicht aller involvierter Akteure bewährt. Ebenso hat sich die Arbeitsweise des SECO bewährt. Dieses hat in Anbetracht der Komplexität des Vollzugs und der dynamischen Entwicklung die Information und Kommunikation der Kantone mit hoher Priorität behandelt. Dies wird von den Kantonen gemäss unseren Erhebungen entsprechend honoriert: Die Verfügbarkeit des SECO für Anliegen und Fragen wird sehr positiv beurteilt: Alle Kantone haben sich dazu voll und ganz oder eher zufrieden geäußert. Die vom SECO eingesetzten Informationsmittel (u.a. monatliche Erfahrungsaustausche mit den Kantonen, die Rundschreiben und Informationsunterlagen) haben sich aus Sicht der Kantone grundsätzlich bewährt.

Allerdings gab es auch Schwierigkeiten bei der Information und der Kommunikation zwischen Bund und Kantonen:

- Eine Herausforderung in der Kommunikation und Information des SECO lag in den unterschiedlichen Bedürfnissen und den Erwartungen der Kantone. Einige Kantone verlangten *klare Vorgaben*, andere Kantone vermehrte Freiheit in der Umsetzung der Härtefallverordnungen. Zudem konnten das SECO und die EFV oftmals keine rechtsverbindlichen Aussagen abgeben, namentlich zur Gültigkeit der verschiedenen Bemessungsverfahren bei der Festlegung der Härtefallbeiträge. Solche können nur von Gerichten gefällt werden. Obwohl sich das SECO in dieser Situation um detaillierte Auskunft bemühte, blieben diese aus Sicht vieler Kantone ungenügend. Sie blieben aus ihrer Sicht im Ungewissen darüber, ob die von ihnen gewählten Verfahren akzeptiert und die an die Unternehmen ausbezahlte Unterstützung vom Bund entschädigt würden. Dies belastete die Kommunikation zwischen Bund und Kantonen und wurde von den Kantonen mit grossem Nachdruck kritisiert.
- Die EFV richtete bei der Erarbeitung der HFMV eine *Arbeitsgruppe* ein. Die daran beteiligten Kantone haben sich dazu unterschiedlich geäußert. Ein Teil der Kantone hat die Beteiligung an der Konzeption der HFMV positiv bewertet, weil sich so eine Möglichkeit bot, die Bedürfnisse der Kantone einzubringen. Andere Kantone haben diesen Punkt kritisiert: Aus ihrer Sicht konnten die Anliegen der Kantone zwar formuliert werden, wurden aber nicht, nicht ausreichend oder zu spät berücksichtigt. Wegen der grossen Distanz zum Vollzug habe die EFV die Vollzugsrealität zu wenig oder gar

nicht gekannt. Die EFV und das SECO haben den Einsatz dieser Arbeitsgruppe grundsätzlich positiver eingeschätzt als die Kantone.

- Eine Herausforderung bildete die kohärente Information der Unternehmen. Hier kam es vor, dass es von Seiten Kantonen und SECO zu divergierenden Auskünften kam, was auf Unternehmensseite teilweise zu Verunsicherung führte.
- Kritisch bewertet wurden die *Verträge*, die das SECO mit den Kantonen abgeschlossen hat. Diese mussten nach den jeweiligen Anpassungen der Härtefallverordnungen angepasst werden, was einen gewissen Aufwand nach sich zog und zu immer komplexeren Dokumenten führte. Insgesamt wurde dieses Instrument von den Kantonen als wenig zweckdienlich beurteilt.

Insgesamt zeichnen die Fallstudien und die Ergebnisse der Online-Befragung ein positives Bild. Sowohl die Bundesstellen als auch die Kantone stellten auf der jeweils anderen Seite einen starken Willen zur aktiven Kommunikation und zur konstruktiven Zusammenarbeit fest. In der Online-Befragung haben denn auch 18 Kantone die Kommunikation des Bundes als eher oder sehr gut beurteilt. Fünf Kantone haben die Kommunikation als eher schlecht beurteilt, drei Kantone haben dazu keine Angaben gemacht. Zentrale Schwierigkeit für die Kantone waren die wenig verbindlichen Aussagen des Bundes zu den von den Kantonen gewählten Berechnungsgrundlagen. Dies führte zu Unsicherheit und Unmut bei den kantonalen Vollzugsinstanzen.

4.3 Kontrolle und Missbrauchsbekämpfung

4.3.1 Gesamtkonzeption und Herausforderung der Kontrolle und Missbrauchsbe- kämpfung

Das *Konzept* zur Kontrolle und Missbrauchsbekämpfung präsentiert sich in einer Übersicht wie folgt: Aufgrund der föderalen Konzeption waren sowohl die kantonalen als auch die nationalen Vollzugs- und Kontrollstellen in die Kontrollen und die Missbrauchsbe-
kämpfung involviert. Die Konzeption gestaltete sich damit wie folgt: Formal handelt es sich bei den Härtefallmassnahmen um Massnahmen der Kantone. Daher waren diese für die Aufsicht und Kontrolle der Mittelvergabe an die Unternehmen zuständig. Das SECO als federführendes Amt auf Bundesebene war für die Kontrollen der Rechnungen der Kantone vor der Freigabe der Bundesmittel zuständig. Darüber hinaus waren die kantonalen Finanzkontrollen und die EFK mit der Prüfung eines sparsamen und effektiven Kantons-
respektive Bundesmitteleinsatzes beauftragt. Eine schematische Darstellung der Aktivitäten zur Kontrolle und zur Missbrauchsbe-
kämpfung findet sich im Anhang A 3.2.

Bei der Umsetzung der Kontrollen und der Bekämpfung von Missbrauch können im Rahmen der Evaluation drei Herausforderungen identifiziert werden:

- *Hohe Komplexität*: Auf Bundes- und Kantonsebene war eine Vielzahl von Akteuren involviert. Zusätzlich wurden durch den Bund und die Kantone verschiedene externe Mandate an private Treuhandunternehmen zur Durchführung von Kontrollen vergeben. So entstand ein komplexes und organisch gewachsenes System an Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten.
- *Abweichung von der Rollenverteilung*: Die Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den jeweiligen Vollzugs- und Aufsichtsbehörden auf den beiden Ebenen war im Konzept zwar zugeteilt, wurden in der Praxis aber abweichend davon umgesetzt. Dies führte zu Ineffizienzen und Unschärfen in der Vollzugspraxis.
- *Kontrollkonzept der Entwicklung nicht angepasst*: Bei Ankündigung des Programms war ein Bundesbetrag von maximal 200 Millionen Franken und eine finanzielle Beteiligung des Bundes von 50 Prozent an kantonalen Massnahmen vorgesehen. Bei Programmende ist das effektive Volumen des Programms auf rund 5,3 Milliarden Franken angewachsen, wovon der Bund rund 84 Prozent getragen hat. Das finanzielle Risiko

für den Bund nahm im Zeitverlauf zu, der Kontrollanreiz für die Kantone ab. Das ursprüngliche Konzept der Kontrolle und der Missbrauchsbekämpfung wurde dieser Entwicklung jedoch nicht angepasst. Die Finanzverantwortung (starke Beteiligung Bund) und Kontrollkompetenzen (Kantone in Kontrollverantwortung) fielen somit auseinander.

Im Folgenden gehen wir auf Kontrolltätigkeiten der wichtigen Akteure ein und zeigen auf, wie die genannten Herausforderungen in der Praxis bewältigt worden sind.

4.3.2 Aufsicht und Kontrolltätigkeiten auf Bundesebene

Ausgehend von der oben dargestellten Übersicht über die Konzeption der Kontrolle stellen wir die effektiv durchgeführte Kontrolltätigkeiten des SECO und der EFK vor.

I Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten des SECO

Im Härtefallprogramm ist das SECO verantwortlich für die Aufsicht und Kontrollen gegenüber den Kantonen – nicht aber gegenüber den Unternehmen. Die SECO-interne Revision nahm basierend auf den Daten in hafrep verschiedene Prüfungen vor und lieferte der Vollzugsstelle DSRE relevante Informationen zur Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgabe.

Die Haupttätigkeiten des SECO im Bereich der Aufsicht und Kontrolle lassen sich in vier Themenbereiche gliedern:

- *Kontrollen im hafrep-Tool:* Basierend auf den Angaben der Kantone in der hafrep-Datenbank führte das SECO manuell und automatisiert Plausibilisierungen durch und wies die Kantone auf mögliche Fehler bei den Gesuchen hin.
- *Rechnungskontrolle:* Vor der Auszahlung von Geldern an die Kantone wurde die Konformität der in Rechnung gestellten Härtefälle anhand einer Checkliste im Vier- bis Sechs-Augen-Prinzip überprüft.
- *Stichprobenkontrollen bei den Kantonen:* Mittels risikobasierter Stichproben wurden die Vergabeprozesse bei den Kantonen und die Einhaltung der jeweiligen Missbrauchskonzepte überprüft. Dafür wurden insgesamt drei Mandate an externe Firmen vergeben. Eines davon ist noch in Umsetzung begriffen. Diese Prüfungen erfolgen komplementär zu Aktivitäten der kantonalen Finanzkontrollen. Zudem ist im letzten Quartal 2023 ein weiteres externes Mandat des SECO zur Kontrolle der Vorkehrungen gegen Missbrauch geplant.
- *Stichprobenkontrollen direkt bei Unternehmen:* Das Seco führte risikobasierte Prüfungen durch, um die Richtigkeit der Angaben der Unternehmen in den Gesuchen zu überprüfen. Auch diese Prüfungen wurden extern vergeben und sind noch im Gange. Bei der Berichtlegung lag der Fokus dabei auf Firmen, die bei anderen Covid-Hilfsmassnahmen missbräuchlich Gelder bezogen haben. Zudem werden auch risikobasierte Prüfungen von grossen Unternehmen und zu potenziellen Missbrauchsthemen durchgeführt.

Das SECO hat die ersten drei der oben aufgeführten Themenbereiche, für die es gemäss Konzeption zuständig war, angemessen umgesetzt. In dieser Hinsicht hat das SECO seine Aufsichtsrolle angemessen wahrgenommen.

Der vierte Themenbereich – die Stichprobenkontrollen direkt bei Unternehmen – gehörte gemäss Konzept nicht zu den Aufgaben des SECO. Dafür war die EFK zuständig. Das SECO ist mit seiner Kontrolltätigkeit über das Konzept hinausgegangen. Dies hat beim SECO zu Mehraufwand und zu einer Rollenvermischung geführt.

I Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten der EFK

Zwischen Mai 2021 und August 2023 hat die EFK verschiedene Prüfungen und Datenanalysen im Zusammenhang mit dem Härtefallprogramm durchgeführt und dafür rund 220 Arbeitstage aufgewendet. Wichtige Elemente waren dabei die *Prüfung kantonaler Missbrauchskonzepte* und *Datenanalysen* basierend auf Steuerdaten zur Identifikation von Missbrauchsfällen. Die EFK hat zudem periodisch Sitzungen organisiert, an denen sich die kantonalen Finanzkontrollen mit der EFK und dem SECO austauschen konnten, um die Prüftätigkeiten abzustimmen und den Informationsfluss zu unterstützen. Insgesamt hat die EFK damit ihre Aufsichtsrolle als eidgenössisches Kontrollorgan über das Härtefallprogramm wahrgenommen.

Nichtsdestotrotz sind einzelne Aktivitäten der EFK in der Umsetzung kritisch zu bewerten. Auf zwei Punkte ist hinzuweisen:

- Die Konzeption der erwähnten *Datenanalysen* beruhte zu Beginn stark auf den Erfahrungen aus der Prüfung der Covid-Kredite und war zu wenig auf die Eigenheiten des Härtefallprogramms angepasst. Entsprechend waren die Analysen anfangs zu wenig zielgenau. Dies war teilweise auch dem Umstand geschuldet, dass die Datenqualität in hafrep zu Beginn nicht befriedigend war und dass Daten zur Umsatzvalidierung entweder fehlten oder die gewählten Daten nicht geeignet waren. Aus diesen Gründen resultierte eine grosse Zahl vermeidlicher Verdachtsfälle, deren Prüfungen bei den Kantonen zu Mehraufwänden und Irritationen geführt hat. Im Nachhinein hätte dies nur vermieden werden können, wenn sich die EFK stärker inhaltlich mit der Vollzugsstelle beim SECO sowie den kantonalen Finanzkontrollen und Vollzugsstellen ausgetauscht hätte (insbesondere zur Frage der Wahl der Daten zur Ermittlung von Missbrauchsverdachtsfällen). Aus Sicht der Evaluation ist ein solcher früher Austausch zwischen Prüfinstanz und der mit dem Vollzug betrauten Stellen für den Vollzug sehr wichtig. Der frühe Austausch ermöglicht es, die Erfahrungen der Vollzugsinstanzen in das Kontrollkonzept einfliessen zu lassen und Schwierigkeiten bei den Kontrollen (z.B. Wahl der Daten) rasch zu erkennen und zu beheben. Dies ist bei neuen Programmen mit wenig Erfahrungswerten und hohem zeitlichen Druck besonders bedeutsam.
- Kritisch zu betrachten ist der Umstand, dass die *Prüfungen des Bundesmitteleinsatzes bei den Unternehmen* vom SECO und nicht von der EFK in Auftrag gegeben worden ist. Dies hat zu einer Rollenvermischung geführt. Hätte die EFK diesen Auftrag vergeben, hätte sie im Rahmen der Umsetzung eine Abstimmung mit dem SECO, den kantonalen Finanzkontrollen und kantonalen Vollzugsstellen sicherstellen können.

4.3.3 Aufsicht und Kontrollen auf kantonaler Ebene

Die Kantone haben ihr Kontrollregime bei der *Prüfung der Gesuche* jeweils ähnlich aufgebaut. Betrachten wir zunächst die Prüfung vor Auszahlung der Mittel:

- Jedes Gesuch wurde nach Gesuchseingang zunächst durch die verantwortliche kantonale Stelle anhand der Anspruchskriterien der HFMV 20 oder HFMV 22 beurteilt. Geprüft wurden dabei die formalen Kriterien, wie das Gründungsdatum, der Mindestumsatz, die Rechtsform oder der Umsatzrückgang beziehungsweise die Schliessungstage. Dies erfolgte teilweise auch durch elektronische Prüfprogramme, vor allem in den grösseren Kantonen.
- Anschliessend wurden die Angaben zur Festlegung der Beiträge geprüft. Dies erfolgte oft durch Expertengremien mit Unterstützung von Treuhändern/-innen auf Basis der eingereichten Dokumente der Gesuchstellenden (Erfolgsrechnungen und Bilanzen).
- In verschiedenen Kantonen wurden vor den Verfügungen und der Auszahlung der Härtefallbeiträge weitere Kontrollen durch die kantonalen Verwaltungen durchgeführt. In

diesem Prozess wurden von den externen Prüfenden angemeldete Bedenken oder Verdachtsmomente vertieft untersucht.

Betrachten wir die Kontrolle *nach Auszahlung der Mittel (Ex-post-Kontrollen)*, so lassen sich folgende Verfahren beschreiben:

- Der Grossteil der Kantone führte nach Auszahlung der Mittel (risikobasierte) Stichprobenkontrollen oder flächendeckende Kontrollen nach Auszahlung der Härtefallbeiträge durch. Diese fokussierten insbesondere auf die Verwendungsbeschränkung und die Gewinnbeteiligung. In der Online-Befragung haben 18 Kantone angegeben, solche Kontrollen umzusetzen. Die übrigen haben bis zum Zeitpunkt der Evaluation noch keine Kontrollen durchgeführt.
- Anhand der Fallstudien in den Kantonen lassen sich diese Kontrollen näher beschreiben: Oft wurden die Kontrollen durch die kantonalen Steuerverwaltungen vorgenommen, teilweise auch durch die kantonalen Finanzkontrollen. Mit Daten aus den Mehrwertsteuer- und Verrechnungssteuerabrechnungen sowie der Steuerveranlagung wurden die Umsätze plausibilisiert respektive Dividendenzahlungen kontrolliert (diese waren im Falle einer Unterstützung untersagt). Die Kantone griffen teilweise auch auf die Unterstützung von Banken oder Treuhänder-Branchenvertretenden zurück. Wurden Verstösse erkannt, wurden die entsprechenden Gelder zurückverlangt.

Die Zahl der durchgeführten Ex-post-Kontrollen variiert zwischen den Kantonen. Ende Mai 2023 haben einige Kantone noch keine Kontrollen durchgeführt, während andere bereits über 2'000 Ex-post-Kontrollen realisiert haben. Systematische Gründe für die Durchführung oder das Ausbleiben der Kontrollen konnten wir nicht feststellen. Auch standen die für den Vollzug verantwortlichen kantonalen Stellen zum Teil unter politischem Druck, das Potenzial der Massnahmen möglichst auszuschöpfen.

Auch mit Blick auf *Missbrauchsverdachtsfälle*, die im hafrep erfasst sind, zeigen sich zwischen den Kantonen Unterschiede¹⁵:

- 47 Prozent der im hafrep gemeldeten Missbrauchsverdachtsfälle entfallen auf einen Kanton. In keinem anderen Kanton ist eine vergleichbare Häufung festzustellen. Rund ein Viertel dieser Verdachtsfälle konnte ohne Anzeige berichtet werden, in nur zwei Fällen hat sich der Missbrauch bestätigt. In 6 Prozent der Fälle laufen noch Verfahren und in 68 Prozent der Fälle waren keine Anpassungen notwendig.¹⁶
- Für die anderen Kantone zeigt sich keine vergleichbare Häufung bei den Missbrauchsverdachtsfällen. Eine erhöhte Zahl von 11 Prozent Verdachtsfällen zeigt sich im Kanton Aargau. Allerdings zeigt sich, dass sich bis Ende Juni 2023 keiner der Verdachtsfälle bestätigt hat.

Insgesamt wurden im hafrep *83 bestätigte Missbrauchsfälle* erfasst, davon wurden 20 Fälle im Kanton Luzern, jeweils 14 Fälle in den Kantonen Basel-Landschaft und Neuenburg und zwölf Fälle im Kanton St. Gallen erfasst. Die restlichen Fälle sind den anderen Kantonen zuzuordnen. Zur Höhe der missbräuchlich bezogenen Beiträge können wir keine Angabe machen. Die im Rahmen der bestätigten Missbrauchsfälle ausbezahlten

¹⁵ Es ist weiter darauf hinzuweisen, dass die Kantone Fälle von potenziellen Verstössen gegen die Verwendungseinschränkungen unterschiedlich erfasst haben. Während einige Kantone diese im hafrep als bestätigte Missbräuche kategorisiert haben, haben andere Kantone diese Fälle in der Kategorie «Berichtigung ohne Anzeige» erfasst.

¹⁶ Stand 30. Juni 2023.

Beiträge belaufen sich auf ca. 2,7 Millionen Franken. Zudem laufen per Anfang September 2023 gesamtschweizerisch noch 480 Verfahren.¹⁷

Die Kantone forderten im Rahmen des Verwendungsverbots und der bedingten Gewinnbeteiligung Härtefallbeiträge zurück. Gemäss Online-Befragung bewegt sich die Anzahl Rückforderungen per Ende Mai 2023 in den Kantonen auf unterschiedlichem Niveau. Ein Kanton hat eine deutlich höhere Anzahl Rückforderungen getätigt als alle anderen Kantone (440 Rückforderungen). In den anderen Kantonen bewegen sich die Rückforderungen zwischen 0 und 163 Rückforderungen, zu knapp einem Viertel der Kantone haben wir keine Angaben zu Rückforderungen.

Insgesamt können wir festhalten, dass die Kantone eine sorgfältige Prüfung der Gesuche vorgenommen haben. Dieser Befund wird gestützt durch das Ergebnis der Arbeiten der kantonalen Finanzkontrollen und der vom Bund mandatierten Treuhandfirmen: Beide haben bisher keine Hinweise auf eine grössere Zahl von Missbrauchsfällen festgestellt. Hingegen müssen die fehlenden Kontrollen bei einem Teil der Kantone als Schwäche im Vollzug betrachtet werden. Für eine zukünftige ähnlichen Krise müsste ein spezifischeres Prüfkonzept mit gewissen Minimalvorgaben zur Kontrollintensität bestehen (z.B. Mindestanzahl von Kontrollen, oder Mindestanteil von Kontrollen gemessen an Gesamtzahl der Gesuche, oder risikobasierte Kriterien).

4.3.4 Zusammenarbeit Bund und Kantone im Rahmen der Kontrollen

Wir haben die Bundesakteure und die Kantone um eine Beurteilung der Zusammenarbeit im Rahmen der Kontrollen und der Missbrauchsbekämpfung gebeten. Das Ergebnis präsentiert sich wie folgt:

- Die Zusammenarbeit zwischen der EFK und den Kantonen wurde von Letzteren teilweise kritisch bewertet. Ein Teil der Kantone hat ausgeführt, dass die EFK sie in der Planung der wiederholt durchzuführenden Datenanalyse zur Ermittlung von Verdachtsfällen zu wenig einbezogen habe. Die von der EFK ausgelösten Prüfungen von Gesuchen seien mit hohen Aufwänden verbunden gewesen, die meist zu keinem Ergebnis geführt hätten: Oft hätten sich die Verdachtsfälle gemäss Rückmeldungen der Kantone als Datenprobleme herausgestellt (bspw. fehlerhafte Angaben bei der AHV über Umsätze; vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 4.3.1).
- Die Zusammenarbeit zwischen dem SECO und den Kantonen im Aufsichts- und Kontrollbereich können wir nur eingeschränkt beurteilen. In der Online-Befragung haben die Kantone die Rechnungskontrollen durch das SECO mehrheitlich positiv beurteilt: Zwölf Kantone waren voll und ganz oder eher zufrieden, sieben Kantone waren eher nicht oder überhaupt nicht zufrieden. Die übrigen Kantone haben sich nicht geäussert.
- Die Qualität der Daten und Missbrauchskonzepte hat aus Sicht der Bundesakteure zwischen den Kantonen stark variiert. Die Rechnungen wurden vom Bund aber erst bezahlt, wenn die Missbrauchsdyspositive Antworten auf fünf vorgegebene Missbrauchsbereiche lieferten.

4.3.5 Diskussion der Ergebnisse zu Kontrollen und Missbrauchsbekämpfung

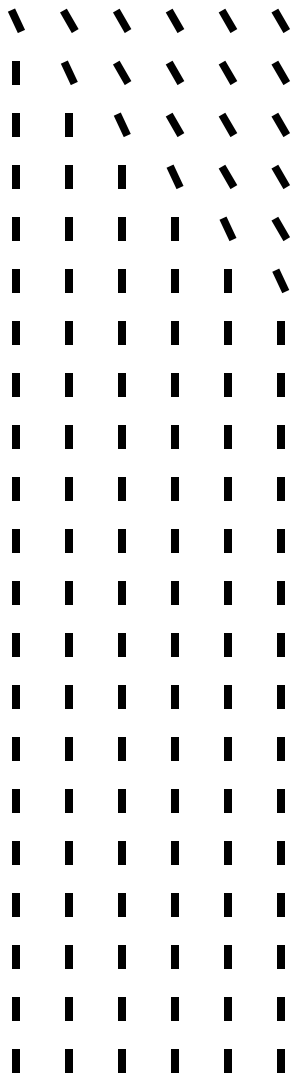
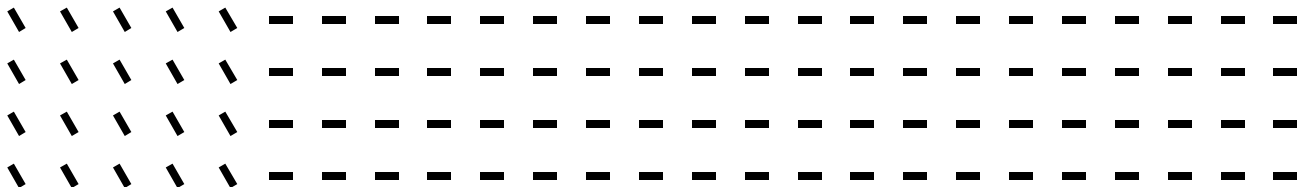
Insgesamt können wir festhalten, dass sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene früh und mit einem nicht unerheblichen Ressourceneinsatz Vorkehrungen zur Kontrolle der unterstützten Unternehmen und zur Missbrauchsbekämpfung eingeführt worden sind. Diese bestanden einerseits auf einer Aufsicht der kantonalen Tätigkeiten durch die Bundesstellen, der sorgfältigen Prüfung der Gesuche durch die Kantone sowie der Ex-

¹⁷ Die Qualität der hafrep-Daten kann nicht abschliessend beurteilt werden.

post-Kontrollen durch Bund und Kantone bei den unterstützten Unternehmen. Die heute bestätigte Zahl von Missbräuchen ist denn auch gering.

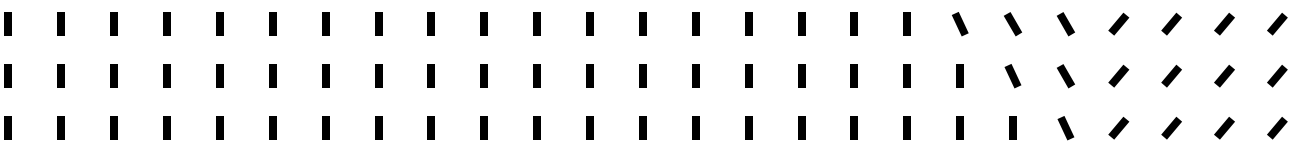
Insgesamt ist auf vier *Schwachpunkte* bei der Kontrolle und Missbrauchsbekämpfung hinzuweisen:

- Die Akteure des Bundes hätten sich früher auf eine gemeinsame Stossrichtung bei den Kontrollen und der Missbrauchsbekämpfung einigen müssen. Die diesbezüglichen Differenzen konnten während der gesamten Programmdauer nicht ausgeräumt werden, haben zu Rollenverschiebungen geführt und Mehraufwände verursacht.
- Die kantonalen und die nationalen Vollzugs- und Kontrolleinheiten hätten sich noch verstärkt koordinieren und in ihren Kontrollkonzepten abstimmen müssen. Ähnlich wie bei der Rechtssetzung könnte das Einsetzen einer Arbeitsgruppe zum Kontrollthema sinnvoll sein, um diesem das notwendige Gewicht zu geben und um den Kontrollinstanzen die richtigen Informationen zugänglich zu machen.
- Das Auseinanderfallen der Finanzverantwortung (starke Bundesbeteiligung) und der Kontrollverantwortung (Zuständigkeit der Kantone) kann theoretisch zu Fehlanreizen führen. Es gab zwar keine Hinweise darauf, dass dies eingetroffen ist, bei zukünftigen konzeptionellen Überlegungen sollte dies im föderalen Vollzugskonstrukt mitberücksichtigt und abgemindert werden, beispielsweise durch Minimalvorgaben zu Kontrollen auf Kantonsebene. Alternativ hätten die kantonalen Behörden früher Prüfkonzepte etablieren und die Kontrollen verstärken müssen. Dass einige Kantone bis im Mai 2023 nur sehr wenige, andere noch keine Kontrollen durchgeführt haben, muss als Schwachpunkt des Vollzugs betrachtet werden.
- Damit alle in die Kontrollen involvierten Akteure ihre Aufgaben auch effektiv wahrnehmen können, muss sichergestellt werden, dass sie über die notwendigen fachlichen Kompetenzen verfügen. Dort, wo diese auf Bundes- oder Kantonsebene fehlen, ist ein Rückgriff auf ausgewiesene externe Kontroll-/Revisions-Kompetenzen in Betracht zu ziehen.



5. Ergebnisse Vollzug auf Ebene der Kantone

Die Kantone mussten eine Vollzugstruktur für die Härtefallmassnahmen aufbauen. Wie sich diese bewährt haben, welche Unterschied im Vollzug zwischen den Kantonen aufgetreten und wie diese zu bewerten sind, zeigen wir in diesem Kapitel auf.



Dieses Kapitel fokussiert auf den Vollzug der Covid-Härtefallmassnahmen durch die Kantone. Der Vollzug wird *einerseits* durch die Auswahl der Härtefallmassnahmen durch die Kantone, die Wahl der rechtlichen Grundlagen, das kantonale Behördenarrangement (Zusammenspiel der Behörden und Dritter) sowie durch die eingesetzten Ressourcen und Hilfsmittel bestimmt. *Andererseits* wird der kantonale Vollzug durch inhaltliche Aspekte, insbesondere durch die Ausgestaltung der Anspruchsbedingungen für gesuchstellende Unternehmen, die Bemessungsgrundlagen für die Härtefallbeiträge, die Verwendung der Bundesratsreserve und die Sonderunterstützung von Schaustellern geprägt. Wir gehen nacheinander auf die genannten Ausprägungen des Vollzugs ein. Dabei stellen wir jeweils einen Vergleich zwischen den Kantonen an. Die Ergebnisse basieren auf der Online-Befragung und den sechs Fallstudien.

5.1 Grundlagen und Auswahl der Härtefallmassnahmen

Die Kantone konnten bis 2022 auswählen, ob sie nicht rückzahlbare Beiträge, Darlehen, Bürgschaften und Garantien gewähren wollen (oder eine Kombination davon). Die Kantone hatten darüber hinaus die kantonalen rechtlichen Grundlagen für die Vergabe der Mittel zu schaffen.

5.1.1 Rechtliche Grundlage der Kantone

Da die Kantone Mittel an die Kosten der Härtefallmassnahmen zahlen mussten, galt es für sie zu prüfen, ob für den Vollzug eine ausreichende rechtliche Grundlage auf Ebene der Kantone vorhanden ist oder ob eine neue Basis zu schaffen ist.

Eine *Minderheit* von sieben Kantone stützte die Umsetzung der HFMV 20 auf bestehende Gesetzesgrundlagen ab. Der Kanton Zürich beispielsweise konnte sich auf das kantonale Staatsbeitrags- und Subventionsgesetz, der Kanton Schwyz auf das bestehende Wirtschaftsförderungsgesetz stützen. Die *Mehrheit der Kantone* verfügte zum Zeitpunkt des Erlasses der HFMV 20 über keine rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung der Härtefallmassnahmen. Wie die Online-Befragung zeigt, schufen 15 Kantone daraufhin kantonale Verordnungen oder arbeiteten mit Regierungsratsbeschlüssen. Sechs Kantone erliessen zusätzlich interne Weisungen. Einige Kantone ergänzten bestehende Gesetze mit zeitlich befristeten Übergangsbestimmungen oder erliessen basierend auf Notrecht Notverordnungen. Es zeigen sich in Bezug auf die Art der gewählten rechtlichen Grundlagen keine systematischen Unterschiede zwischen den Kantonen. Diese treten allerdings bei zwei anderen Aspekten auf:

- *Geschwindigkeit bei der Schaffung von Grundlagen:* Unsere Erhebungen zeigen, dass die Kantone die rechtlichen Grundlagen zur Umsetzung der HFMV 20 unterschiedlich schnell geschaffen haben. Einige kantonale Exekutiven, beispielsweise in den Kantonen Freiburg und Schwyz, erliessen bereits im November und Dezember 2020 kantonale Verordnungen beziehungsweise Allgemeinverfügungen zur Umsetzung der

HFMV 20. Die Mehrheit der Kantone schuf die Grundlagen für die Umsetzung im Januar 2021.

- *Einbezug kantonaler Parlamente:* Die gesetzlichen Grundlagen und entsprechende Kredite für die Massnahmen mussten von den kantonalen Parlamenten beraten und bewilligt werden. Der Einbezug der kantonalen Parlamente erfolgte zu unterschiedlichen Zeitpunkten: Während in verschiedenen Kantonen gesetzliche Grundlagen bereits Ende 2020 von den Parlamenten behandelt wurden (z.B. Kt. GE, VS), wurden die gesetzlichen Grundlagen in anderen Kantonen erst im Jahr 2022 geschaffen (z.B. Kt. AR).

Die Unterschiede bei der Wahl der gesetzlichen Grundlagen sind vielfältig. Die rasche Reaktion lässt sich in einzelnen Fällen mit den bereits bestehenden Grundlagen erklären. Der frühe Einbezug des Parlamentes war in einzelnen Kantonen mit dem Bedürfnis nach einer starken Legitimation der hohen Ausgaben verbunden. Eine systematische Erklärung für die beobachteten Unterschiede konnten wir aber nicht finden. Umgekehrt beeinflusste die unterschiedliche Strategie bei der Schaffung der rechtlichen Grundlagen den Vollzug nicht wesentlich.

5.1.2 Auswahl der Härtefallmassnahmen durch die Kantone

Alle Kantone entrichteten unter der HFMV 20 nicht rückzahlbare Beiträge (sog. À-fonds-perdu-Beiträge). Ihr Anteil am Gesamtvolumen der ausbezahlten Mittel beträgt knapp 90 Prozent. 15 Kantone gewährten zusätzlich rückzahlbare Beiträge in Form von Darlehen, Bürgschaften oder Garantien. Unter der HFMV 22 konnten ausschliesslich À-fonds-perdu-Beiträge verteilt werden. 21 Kantone haben unter der HFMV 22 Beiträge gesprochen, fünf Kantone haben keine entsprechenden Verträge mit dem Bund abgeschlossen und darum keine Beiträge unter der Härtefallverordnung gesprochen.

Wie ist diese starke Fokussierung auf À-fonds-perdu-Beiträge zu erklären? Drei Gründe sind gemäss unseren Erhebungen dafür verantwortlich:

- *Hoher administrativer Aufwand:* Ein Teil der Kantone hat auf den Einsatz von rückzahlbaren Beiträgen verzichtet, weil der damit verbundene administrative Aufwand (rechtliche Absicherung, Abwicklung und Überwachung der Rückzahlungen) als zu hoch eingeschätzt worden ist.
- *Geringe Nachfrage durch Unternehmen:* Für die Unternehmen waren die rückzahlbaren Beiträge offenbar wenig attraktiv, weshalb elf Kantone diese Unterstützung erst gar nicht angeboten haben.
- *Neue Vorgaben in der HFMV 22:* Mit der HFMV 22 waren ausschliesslich À-fonds-perdu-Beiträge vorgesehen. Andere Massnahmen mussten von den Kantonen vollständig selbst finanziert werden. Diese Konstellation machte rückzahlbare Beiträge endgültig unattraktiv.

Wie ist dieser Befund zu beurteilen? Aus Sicht der Evaluation ist das Verhalten der Kantone nachvollziehbar und sinnvoll. Die Kantone hatten die Wahl zwischen verschiedenen Instrumenten und konnten ihre Auswahl je nach Nachfrage der Unternehmen treffen. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind zwar vorhanden, aber angesichts der hohen Bedeutung der À-fonds-perdu-Beiträge wenig bedeutsam. Es war der Spielraum, den die Konzeption der Härtefallmassnahmen den Kantonen eingeräumt hat, der zu dem geschilderten Vollzugsmuster geführt hat.

5.1.3 Aktualisierung der kantonalen Regelungen

Die Kantone mussten die vom Bund an den HFMV 20 und HFMV 22 vorgenommenen Veränderungen nachvollziehen. Wir schildern die entsprechenden Prozesse in chronologischer Reihenfolge.

I Startzeitpunkt des Vollzugs

Wir haben zunächst geprüft, in welchem Zeitraum die Kantone mit der Umsetzung der HFMV 20 begonnen haben. Es zeigen sich zwischen den Kantonen nur geringfügige Unterschiede. Die Mehrheit der Kantone begann im Januar 2021 mit dem Vollzug. Einige Kantone, wie beispielsweise Aargau oder Freiburg, nahmen bereits im Dezember 2020 Gesuche entgegen. Der frühe Start des Vollzugs wurde begünstigt, wenn die Kantone, wie beispielsweise der Kanton Aargau, schon im Verlauf des Jahres 2020 eigene kantonale Programme aufgelegt hatten. Auf diesen Erfahrungen konnte in der Folge aufgebaut werden.

I Anpassungen des kantonalen Vollzugs an die HFMV 20

Die HFMV 20 wurde zwischen November 2020 und Dezember 2021 sechsmal angepasst. Die Kantone mussten die Verordnungsanpassungen nachvollziehen und in die kantonalen Härtefallprogramme übertragen (vgl. Abschnitt 2.3). Alle Kantone haben diese Veränderungen nachvollzogen, der entsprechende Aufwand war aber sehr gross. Dieser äusserte sich konkret wie folgt:

- Mehrfachprüfung von Gesuchen und teilweise Neubemessung von Beiträgen aufgrund der inhaltlichen Aktualisierungen der HFMV 20
- Manueller (Nach-)Bearbeitungsaufwand von Gesuchen aufgrund der inhaltlichen Aktualisierungen der HFMV 20
- Administrativer Aufwand für die Überführung der Verordnungsanpassungen in das kantonale Recht
- Aufwand für die Anpassung der Prüfprogramme (insb. bei Einführung der Unterscheidung Unternehmen nach Jahresumsätzen, HFMV 20 V4) und Schulung der Prüfenden
- Unsicherheit bei Unternehmen und hohe Anforderungen an die Kommunikation
- Unklarheiten bei den Verwendungsbeschränkungen der Beiträge
- Uneinigkeit über Verwendung der Bundesratsreserve für besonders betroffene Unternehmen

Die Kantone haben in der Online-Befragung dazu folgende Einschätzung abgegeben: 23 Kantone beurteilen den Aktualisierungsrhythmus auf der Verordnungsebene als zu hoch oder als viel zu hoch. Die qualitativen Ergebnisse aus den Fallstudienkantonen bestätigen diesen Befund weiter. Insbesondere die Anpassung der HFMV 20 vom 1. April 2021 hatte für die Kantone einschneidende Konsequenzen: Die zu dem Zeitpunkt eingeführte Unterscheidung bei der Mittelzuteilung zwischen Unternehmen mit einem Jahresumsatz von weniger oder mehr als 5 Millionen Franken wurde von einem Teil der Kantone kritisiert. Neun von 18 antwortenden Kantonen haben angegeben, dass diese Verordnungsänderung für sie nicht mit vertretbarem Aufwand umgesetzt werden können. Auch die Verlängerung des Zeitraums der Verwendungseinschränkung und die Einführung von Sonderregelungen in der Umsatzberechnung für Jungunternehmen mit einem Gründungsdatum vor dem Dezember 2017 waren für den kantonalen Vollzug herausfordernd. Für sechs von 18 antwortenden Kantonen waren diese Anpassungen mit zu viel Aufwand verbunden. Gleiches gilt für die Anforderungen für behördlich geschlossene Unternehmen sowie für die Härtefall-im-Härtefall-Regelung für Unternehmen bis 5 Millionen Franken Jahresumsatz.

I Anpassungen des kantonalen Vollzugs an die HFMV 22

Im Februar 2022 wurde die HFMV 22 eingeführt. Dies haben die Kantone unterschiedlich beurteilt. *Die eine Hälfte* der Kantone konnte die HFMV 22 offenbar mit moderatem Aufwand umsetzen beziehungsweise konnte darauf verzichten, da keine Gesuche eingegangen waren. Die andere Hälfte der Kantone beurteilt den Erlass der HFMV 22 kritisch und gibt an, dass dieser nicht mit vertretbarem Aufwand habe umgesetzt werden können. Die Gründe dafür sind unterschiedlich:

- Ein Teil der Kantone, die in der HFMV 20 die ungedeckten Fixkosten *nicht* als entscheidende Variable bei der Beitragsberechnung eingesetzt hatten, musste diese anpassen. Die Umstellung des Bemessungssystems habe zu unverhältnismässig hohem Aufwand geführt.
- Einige Kantone kritisieren den Erlass der HFMV 22 grundsätzlich. Dieser sei zu früh erfolgt und habe daher zu unnötigem Aufwand geführt.

I Beurteilung

Insgesamt können wir festhalten, dass es den Kantonen gelungen ist, die zahlreichen Verordnungsanpassungen auf Bundesebene umzusetzen. Die Reaktionsgeschwindigkeit war hoch. Wie die Fallstudien und die Online-Befragung zeigen, erfolgten die Anpassungen meist innerhalb von zwei Wochen. Diese Geschwindigkeit musste mit einem hohen Aufwand «bezahlt» werden. Für einen Teil der Kantone war dieser Aufwand zu hoch. In der Rückblende muss festgehalten werden, dass ein grosser Teil der Anpassungen in die Zeit von Januar bis Juli 2021 fällt. Exakt in dieser Zeit wurde der überwiegende Teil der Gesuche gestellt. Entsprechend ist die Kritik der Kantone nachvollziehbar.

5.2 Behördenarrangement auf kantonomer Ebene

Wir haben geprüft, welche kantonalen Stellen jeweils für den Vollzug der Härtefallmassnahmen verantwortlich waren und wie sich die Zusammenarbeit zwischen diesen Stellen entwickelt hat. Die Vollzugsverantwortung umfasst die Leitung des Vollzugs, unterstützende Akteure und die Kontrollorgane der Kantone.

In der Mehrheit der Kantone lag die Verantwortung für die Umsetzung der Härtefallmassnahmen bei den Volkswirtschafts- und Finanzdirektionen. Verschiedene Ämter und Stellen innerhalb und ausserhalb der leitenden Departemente unterstützten den Vollzug. Knapp die Hälfte der Kantone setzte weiter Begleit-, Projekt- oder Expertengruppen mit Mitgliedern aus verschiedenen Verwaltungseinheiten, Branchenvertretenden, Banken oder Treuhandunternehmen zur Unterstützung des Vollzugs ein.

Überwacht wurde der Vollzug in rund der Hälfte der Kantone durch die Exekutive (Gesamtexekutiven oder einzelne Mitglieder der Exekutive), in den weiteren Kantonen waren die kantonalen Finanzkontrollen oder Rechnungshöfe beziehungsweise die verwaltungsinternen Projektsteuerungen für die Überwachung zuständig.

Die Zusammenarbeit zwischen den verwaltungsinternen Akteuren wurde in der Online-Befragung von allen Kantonen positiv beurteilt. Die Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Akteuren hat sich gemäss den Fallstudien weitgehend bewährt. Gemäss der Online-Befragung und den Fallstudien war der Einbezug externer Stellen gar essenziell für eine funktionierende Vollzugsstruktur. Aus Sicht der Evaluation ist dies ein wichtiger positiver Befund: Es ist den Kantonen offenbar gelungen, rasch ein funktionierendes Arrangement zwischen internen und externen Akteuren zu etablieren.

Bei der Konzeption der Härtefallmassnahmen wurde angenommen, dass es zwischen den Kantonen zu einer horizontalen Absprache und Koordination in Bezug auf den Vollzug

kommen würde. Die entsprechenden Erwartungen wurden nur zu einem kleinen Teil erfüllt. Die Zusammenarbeit beschränkte sich primär auf den Austausch von Informationen oder auf die Weitergabe von Konzepten und Hilfsmitteln. Diese Form des Austausches hat sich nach Angaben der Kantone bewährt. Eine inhaltliche Absprache oder gar Harmonisierung des Vollzugs zwischen den Kantonen fand hingegen nicht statt. Der Grund dafür dürfte der hohe Zeitdruck gewesen sein.

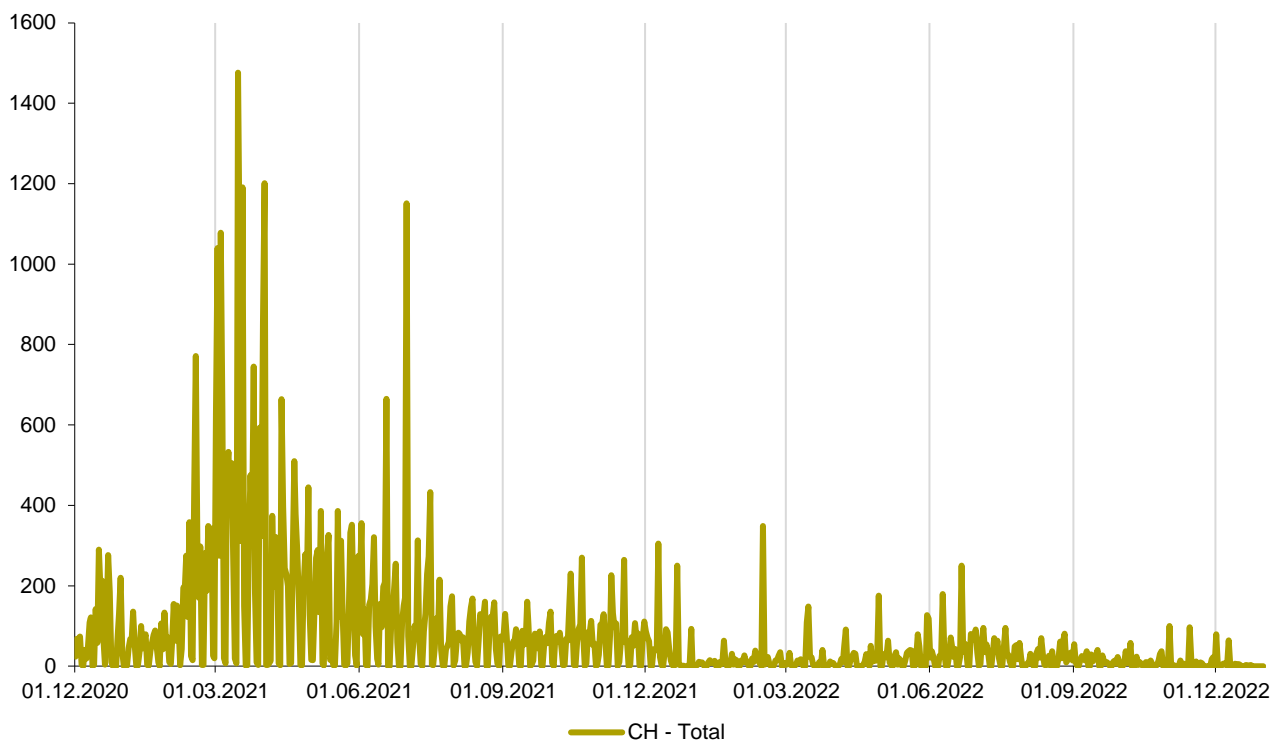
5.3 Ressourcen, Gesuchsabwicklung und Hilfsmittel

5.3.1 Finanzielle und personelle Ressourcen

Die Evaluation hat geprüft, ob die Kantone für den Vollzug über genügend Ressourcen verfügten. Unter Ressourcen fassen wir Personal, Sachmittel und Know-how zusammen, die für die Umsetzung der Härtefallmassnahmen notwendig sind.

In der Online-Befragung haben alle antwortenden Kantone (n = 20) angegeben, dass mit den zur Verfügung stehenden *personellen und finanziellen Ressourcen* die Gesuche in einer angemessenen Geschwindigkeit und Qualität geprüft werden konnten. Auch die Fallstudienkantone haben dies in den geführten Gesprächen bestätigt. Vergleicht man die unterschiedlichen Phasen des Vollzugs, zeigt sich, dass die Kantone im ersten Halbjahr 2021 am meisten personelle wie finanzielle Ressourcen für den Vollzug einsetzten und sich der Ressourceneinsatz ab Mitte 2021 kontinuierlich verringerte. Dies lässt sich mit dem Gesuchseingang erklären: Die überwiegende Mehrheit der Härtefallmassnahmegesuche wurde bis Mitte 2021 eingereicht. Die folgende Darstellung illustriert dies.

D 5.1: Total zugesicherte Härtefallgesuche pro Tag (CH), 2020–2022



Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf hafrep-Daten.

Die im Rahmen der Fallstudien erhobenen Daten vermögen zu illustrieren, wie die Kantone die personellen Ressourcen in kurzer Zeit bereitstellen konnten: Es wurden Überstunden geleistet, Personal aus anderen Abteilungen herangezogen sowie externes Personal rekrutiert. Bei Letzteren handelt es sich um Personen aus Treuhandunternehmen, Banken und anderen Institutionen ausserhalb der Verwaltung. Die Sachmittel wurden meist kurzfristig aus anderen Budgetposten freigemacht. Die Fallstudien zeigen, dass die Ressourcen aber nur mit einer ausserordentlichen Anstrengung mobilisiert werden konnten und dies nur auf Grund der hohen politischen wie ökonomischer Dringlichkeit möglich war.

Insgesamt beurteilen wir die für den Vollzug bereitgestellten und eingesetzten Ressourcen als angemessen und rasch verfügbar. Grund für die rasche Mobilisierung der Ressourcen war der hohe politische wie ökonomische Druck. In anderen Bereichen des föderalen Vollzugs ohne vergleichbaren Druck ist es viel schwieriger, die notwendigen Ressourcen zu mobilisieren.

5.3.2 Gesuchsabwicklung

Die Kantone organisierten sich für die Bewältigung der Gesuche unterschiedlich: So war beispielsweise im Kanton Appenzell-Ausserrhoden ein Gremium bestehend aus fünf Personen für die Prüfung der Gesuche verantwortlich. In den grösseren Kantonen wie Zürich, Aargau oder Genf wurde das Verfahren meist zwei- oder dreistufig organisiert. Aufgrund der Fluktuation der Gesuchszahlen waren in diesen Kantonen jeweils zwischen 4 und bis zu 25 Personen beteiligt. Zudem wurden externe Ressourcen von beteiligten Treuhandunternehmen oder, im Fall des Kantons Aargau, dem Hightech Zentrum Aargau beigezogen. Die erste Stufe beurteilte die unproblematischen Gesuche (oft waren hier die Treuhandunternehmen eingebunden), die zweite Stufe (meist ein Gremium unter Beteiligung einer Amtsleitung) beurteilte grosse oder komplizierte Fälle. Meist wurden die Gesuche formal durch eine dritte Stufe freigegeben (meist durch ein Mitglied der Regierung oder durch die Leitung eines Amtes). Insgesamt präsentiert sich die Organisation der Gesuchsabwicklung aus Sicht der Evaluation angemessen und den jeweiligen Verhältnissen und dem Umfang der Anträge angepasst.

Wie präsentiert sich die Gesuchsabwicklung aus Sicht der Gesuchstellenden? Im Rahmen der Evaluation der EFK wurden den betroffenen Unternehmen Fragen dazu unterbreitet. Knapp drei Viertel der befragten Unternehmen, die ein Gesuch eingereicht haben, hat den Initialaufwand für die Gesuchstellung als eher oder sehr aufwändig wahrgenommen (73%, n = 1'759). Knapp die Hälfte der Unternehmen war daher mit dem Aufwand für die Erstellung der Gesuche eher oder sehr unzufrieden (46%, n = 1'106).

Im interkantonalen Vergleich zeigen sich Unterschiede: Die Zahl der Unzufriedenen liegt in zwei Kantonen (Kt. LU, SG) deutlich höher, und zwar über 60 Prozent. Wir vermuten, dass dies mit der Wahl der Förderinstrumente zu tun hat (neben À-fonds-perdu-Beiträgen auch Garantien sowie die indirekte Gewinnbeteiligung auch bei Unternehmen mit Jahresumsatz bis zu 5 Mio. Franken [Kt. LU] beziehungsweise Bürgschaften [Kt. SG]). Allerdings sind die beobachteten Zusammenhänge nicht systematisch, weshalb wir die Unterschiede nicht schlüssig erklären können.

Abgesehen vom Initialaufwand gestaltete sich die Gesuchsabwicklung aus Sicht der Unternehmen zufriedenstellend. So waren jeweils über zwei Drittel der Gesuchstellenden eher oder sehr zufrieden mit der Dauer des Verfahrens (70%, n = 1684) beziehungsweise mit der Dauer bis zur Auszahlung der Unterstützungsgelder (73%, n = 1746). Bei diesen Antworten sind keine grösseren Unterschiede zwischen den Kantonen ersichtlich.

5.3.3 Hilfsmittel

Die Kantone setzten im Vollzug der Härtefallmassnahmen verschiedene Hilfsmittel wie interne Dokumentationen mit Vorgaben zur Bearbeitung der Gesuche, Datenbanken zur Erfassung, Bearbeitung und Management der Gesuche sowie Informations- und Beratungsunterlagen (z.B. Websites für Gesuchstellende, Hotlines usw.) ein.

Unsere Analysen zeigen, dass die genannten Hilfsmittel in allen Kantonen – wenn auch in unterschiedlicher Form – zum Einsatz kamen. Die Fallstudien haben gezeigt, dass sich die Unterschiede beim Einsatz von Hilfsmitteln primär durch den Umfang der Gesuche (d.h. durch die Grösse der Kantone) erklären lassen. Wenn in einem kleinen Kanton zur Verwaltung der Gesuche eine Excel-Datei ausreichte, setzten grössere Kantone meist auf eine Datenbanklösung. Dies kann einerseits als Vorteil gelten, da die Wahl der Hilfsmittel den lokalen Bedingungen angepasst wird. Andererseits liegt hier ein Nachteil des dezentralen Vollzugs, da alle Kantone ihre Hilfsmittel selbst erarbeiten mussten, es kaum zu Transfers dieser Hilfsmittel kam, womit potentielle Synergien ungenutzt blieben.

Durch die EFK-Umfrage bei den Unternehmen konnten wir in Erfahrung bringen, wie sich die Informationsmittel in der Praxis bewährt haben. Das Ergebnis ist positiv: 70 Prozent (n = 1'678) der Gesuchsteller waren mit der Information durch die Kantone via Website, Merkblätter, Informationsunterlagen eher oder sehr zufrieden.¹⁸ Mit der Beratung und Auskunft durch die kantonalen Behörden war rund die Hälfte der Unternehmen (54%, n = 1'308) eher oder sehr zufrieden. Bei den Antworten sind zwischen den Kantonen keine erheblichen Unterschiede festzustellen.

Insgesamt haben sich die eingesetzten Hilfsmittel aus Sicht der Evaluation bewährt. Sie ermöglichten eine schnelle und zweckmässige Abwicklung der Härtefallgesuche. Ein Nachteil liegt sicher darin, dass Synergiepotenziale zwischen den Kantonen nicht ausgeschöpft werden konnten.

5.4 Anspruchsberechtigung

Die Anspruchsberechtigung für die Härtefallbeiträge wurde in den kantonalen Regelungen unterschiedlich umgesetzt (vgl. auch Abschnitt 2.2). Betrachten wir zunächst die *Anspruchsbedingungen* für Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken, die sowohl in der HFMV 20 als auch der HFMV 22 gültig waren. Der Vollzug der Kantone unterscheidet sich diesbezüglich in verschiedener Hinsicht (wobei die Kantone die Kosten selbst tragen mussten, wenn sie nicht durch die Bundesregelung abgedeckt worden sind):

- *Vermögens- und Kapitalsituation:* Zwei Kantone wendeten in der Bewertung der Vermögens- und Kapitalsituation der gesuchstellenden Unternehmen strengere Vorgaben an als in der HFMV vorgesehen (Kt. SZ, AI). So legte beispielsweise der Kanton Schwyz fest, dass bei den Gesuchstellenden per 31. Dezember 2019 kein Kapitalverlust gemäss Art. 725 Abs. 1 OR vorliegen darf, da das betroffene Unternehmen damit bereits vor Pandemieausbruch existenzgefährdet gewesen wäre.
- *Selbstdeklaration versus Einzelfallprüfung:* Einzelne Kantone ermittelten basierend auf den Jahresabschlüssen der Jahre 2020 und 2021 mittels Einzelfallprüfungen die effektiven Fixkosten der gesuchstellenden Unternehmen und liessen damit keine Selbstdeklaration zu.

¹⁸ Die Daten stammen aus der Befragung der EFK im Rahmen der Evaluation der Konzeption und Wirkung der Härtefallmassnahmen, die parallel zu dieser Evaluation durchgeführt worden ist.

- *Erleichterter Zugang bei behördlichen Schliessungen:* Einzelne Kantone gewährten auch Unternehmen Härtefallbeiträge, bei denen «nur» ein wesentlicher Betriebsteil von einer behördlichen Schliessung betroffen war.
- *Tieferer Umsatzrückgang:* Einzelne Kantone liessen bereits bei einem Umsatzrückgang von weniger als 40 Prozent Härtefallgesuche zu (z.B. Kt. AG, BS, SO, VS, ZG).
- *Berücksichtigung des Umsatzrückgangs auch bei behördlicher Schliessung:* Der Kanton Graubünden legte auch für behördlich geschlossene Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis zu 5 Millionen Franken eine Minimalumsatzverlustschwelle von mindestens 15 Prozent als Anspruchskriterium fest.
- *Tieferer Mindestumsatz:* Der Kanton Basel-Stadt gewährte Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis zu 5 Millionen Franken und mit Mindestumsätzen von weniger als 50'000 Franken Härtefallbeiträge (ab 40'000 Franken).
- *Sonderregelung für Lieferanten und Zubringer:* Ein Kanton gewährte auch den Lieferanten von behördlich geschlossenen Unternehmen, die mindestens 25 Prozent ihres Umsatzes mit Lieferungen und Dienstleistungen an behördlich geschlossene Betriebe erzielten und einen Jahresumsatz von bis zu 5 Millionen Franken aufwiesen À-fonds-perdu-Beiträge zur Deckung von Fixkosten.

Wie haben die Kantone die Kriterien zur Anspruchsberechtigung und deren Abweichung in der Praxis beurteilt? Wenn wir die Ergebnisse der Online-Befragung heranziehen, so haben die meisten Kantone die durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Anspruchskriterien entstandenen Unterschiede kritisiert. Besonders die unterschiedlichen Anspruchsbedingungen für geschlossene Unternehmen wurden kritisiert. Diese führte aus Sicht der Kantone zu einer Ungleichbehandlung von Unternehmen mit und ohne Schliessungstage.

5.5 Bemessungsgrundlagen für À-fonds-perdu-Beiträge

Die Berechnung der nicht rückzahlbaren Beiträge ist wohl der Bereich, in dem zwischen den Kantonen die grössten Unterschiede aufgetreten sind. Vereinfacht präsentieren sich die Bundesvorgaben wie folgt¹⁹:

- Für *Grossunternehmen* wurde in der HFMV 20 eine für alle Kantone einheitliche Bemessung der À-fonds-perdu-Beiträge festgelegt: Der Beitrag entspricht dem Umsatzrückgang multipliziert mit einem pauschalen Fixkostenanteil. Der Umsatzrückgang wird auf der Basis von zwölf Monaten berechnet. Dazu wird entweder der Jahresumsatz von 2020 mit dem Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019 verglichen oder – bei Umsatzrückgängen in den Monaten Januar 2021 bis Juni 2021 – der Umsatz der letzten zwölf Monate mit den Umsatz 2018/2019. Es kommt grundsätzlich ein Fixkostenanteil von 25 Prozent zur Anwendung. Zudem sind zur Bemessung der ungedeckten Kosten in der HFMV 20 branchenspezifische pauschale Fixkostenanteile festgelegt: 8 Prozent für Reisebüros, Grosshandel, Handel mit Motorfahrzeugen und 15 Prozent für den übrigen Detailhandel. Die HFMV 20 erlaubt es den Kantonen die pauschalen Fixkostenanteile zu senken, falls im Vollzug festgestellt wird, dass bei der Anwendung eine Überentschädigung des gesuchstellenden Unternehmens entsteht.
- Für die Bemessung der Härtefallbeiträge für *kleine Unternehmen* legt die HFMV 20 keine Berechnungsmethodik fest. 19 Kantone orientierten sich für die À-fonds-perdu-Beiträge an den Höchstgrenzen des Bundes, sechs Kantone wendeten strengere Grenzen an (für einen Kanton haben wir keine Angabe). Unterschiede gab es unter der HFMV 20 insbesondere bei der für die Berechnung der nicht rückzahlbaren Beiträge verwendete Referenzgrösse (Umsatz oder ungedeckte Kosten, vgl. unten). Die

¹⁹ Die Darstellung ist vereinfacht, weil bis April 2021 keine Unterscheidung zwischen grossen und kleinen Unternehmen vorgenommen worden ist.

Berechnung der nicht rückzahlbaren Beiträge unter der HFMV 22 hingegen basiert ausschliesslich auf den ungedeckten Kosten und sieht vor, dass höchstens die ungedeckten Kosten der gesuchstellenden Unternehmen gedeckt werden.

In einigen Bereichen, wie der Zulassung von Spartenrechnungen, gestalteten alle Kantone (mit einer Ausnahme) den Vollzug gleich. Allerdings hat die Evaluation festgestellt, dass die *Unterschiede* bei der Bemessung der nicht rückzahlbaren Härtefallbeiträge insbesondere unter der HFMV 20 zwischen den Kantonen überwiegen. Dies lässt sich an folgenden *sechs Aspekten* verdeutlichen:

- *Vier unterschiedliche Berechnungsmethoden bei Unternehmen mit Jahresumsatz von bis zu 5 Millionen Franken:* Fünf Kantone führten die Berechnung ausschliesslich auf Basis der ungedeckten Fixkosten durch. Sieben Kantone verwendeten ebenfalls die ungedeckten Fixkosten, den Umsatz beziehungsweise den Umsatzrückgang aber mitberücksichtigt. Acht Kantone orientierten sich bei der Berechnung am Umsatz beziehungsweise am Umsatzrückgang und berücksichtigten die ungedeckten Fixkosten nicht. Ein Kanton nahm die Berechnung ausschliesslich auf Basis des Umsatzes beziehungsweise Umsatzrückgangs vor. In den Westschweizer Kantonen basierte die Berechnungsmethodik primär auf dem Umsatz beziehungsweise dem Umsatzrückgang. Die Kantone der Nordwest-, Ost- und Südschweiz bevorzugten eine Berechnung auf Basis der ungedeckten Fixkosten.
- *Unterschiedliche Höchstgrenzen für À-fonds-perdu-Beiträge an Unternehmen mit bis zu 5 Millionen Franken Jahresumsatz:* Mehrere Kantone legten tiefere Höchstgrenzen fest. Dies wurde primär mit der Vermeidung von Überentschädigungen begründet.
- *Unterschiedliche Zulassung branchenspezifischer Überschreitung von Höchstgrenzen:* Einzelne Kantone erhöhten die Höchstgrenzen für Unternehmen in den besonders betroffenen Branchen (Gastronomie, Hotellerie, Veranstaltungsbereich, Transport- und Reisebranche, Sport- und Freizeit) und finanzierten dies mit eigenen Mitteln. So unterstützte beispielsweise der Kanton Freiburg Unternehmen, die je nach Branche einen Umsatzrückgang im Dezember 2021 von mindestens 30 Prozent im Vergleich zum Dezember 2019 nachweisen konnten, zusätzlich.
- *Unterschiedlicher Umgang mit Gesamthöchstgrenzen (bei Kombination von nicht rückzahlbaren und rückzahlbaren Beiträgen):* Zwölf Kantone legten keine von den Bundesvorgaben abweichende Gesamthöchstgrenzen für die Beiträge an Unternehmen fest. Sieben Kantone wichen davon ab und finanzierten die Überschreitungen mehrheitlich über die Bundesratsreserve. Bei den übrigen Kantonen fehlen uns die Angaben.
- *Unterschiedliche Festlegung der pauschalen Fixkostenanteile zur Bestimmung ungedeckter Kosten bei Unternehmen mit Jahresumsatz von über 5 Millionen Franken:* Während einige Kantone (z.B. Kt. SG, TG, TI) die vom Bund vorgegebenen Pauschalen verwendeten, setzten andere Kantone (z.B. Kt. ZG, VS, GR) auf eine Einzelprüfung der Fixkostenanteile. Begründet wurde diese Abweichung mit dem Hinweis, dass die Pauschalen zu unpräzise seien und zu Überentschädigungen führen würden.
- *Teilweise Einführung einer bedingten Gewinnbeteiligung für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis zu 5 Millionen Franken:* Drei Kantone führten eine bedingte Gewinnbeteiligung nicht nur für grosse, sondern auch für kleinere Unternehmen ein (Kt. LU, SO, VD).

Wie lässt sich die Vielzahl der Berechnungsmethoden erklären? Wir haben zunächst geprüft, ob es einen Zusammenhang zwischen den Eigenschaften der Kantone wie Grösse, Sprachregion, Urbanität usw. und den Unterschieden in den Berechnungen gibt. Dies ist nicht der Fall. Wir vermuten daher, dass es die Beurteilung der Genauigkeit des Verfahrens auf der einen Seite und der mit dem Verfahren verbundene Aufwand auf der anderen

Seite war, der die Verantwortlichen in den Kantonen bewogen hat, sich für die eine oder andere Variante zu entscheiden. So ist beispielsweise die Verwendung der ungedeckten Kosten gekoppelt mit einer Einzelfallprüfung aus betriebswirtschaftlicher Sicht genauer als die Verwendung der Umsätze und die Verwendung von Pauschalansätzen. Letztere haben wiederum den Vorteil, dass der Aufwand bei der Beurteilung der Gesuche kleiner ist. Weiter dürfte der Versuch, die Bedürfnisse der Unternehmen möglichst angemessen zu berücksichtigen, Grund für die Abweichungen gewesen sein (z.B. bei der Veränderung der Höchstgrenzen).

Wie beurteilen die antragstellenden Unternehmen die Ausgestaltung der Beitragsbemessung?²⁰ Rund die Hälfte der befragten Gesuchsteller (54%, n = 1283) hat angegeben, eher oder sehr zufrieden mit der Nachvollziehbarkeit der Bemessung zu sein. Es zeigt sich, dass die Gesuchstellenden in den grösseren Westschweizer Kantonen, insbesondere der Kantone Waadt und Genf, unzufriedener mit der Nachvollziehbarkeit der Bemessung der Beiträge waren als in den grösseren Deutschschweizer Kantonen (Kt. BE, LU, SG, AG, ZH). Der Grad der Zufriedenheit in der Online-Befragung lässt sich nicht mit den aufgeführten Unterschieden im Vollzug erklären. Diese sind unsystematisch über die Kantone verteilt. Wir vermuten daher, dass die Zufriedenheit mit der Beitragsbemessung stark durch die Höhe der Unterstützung bestimmt ist. Diese Vermutung wird durch die Daten aus der Befragung der Unternehmen aus neun Kantonen in der Tendenz bestätigt. Wenn die Zufriedenheit der Unternehmen mit der Beitragsbemessung mit dem jeweiligen Median der Höhe der À-fonds-perdu-Beiträge verglichen, sehen wir das die Zufriedenheit tendenziell mit der Beitragshöhe einhergeht.

Wie ist die Varianz in der Berechnung insgesamt zu bewerten? Wir sehen hier eine Schwäche im föderalen Vollzug, der auf die Konzeption der HF MV zurückzuführen ist. Es ist in der Kürze der Zeit nicht gelungen, die Berechnungsweisen zu harmonisieren und damit die Unternehmen schweizweit in gleicher Weise zu unterstützen. Es dürfte somit vorgekommen sein, dass Unternehmen, die gleichermassen von der Covid-Krise betroffen waren, in einem Kanton stärker, in einem Kanton weniger stark unterstützt wurden. Es zeigt sich beispielsweise, dass sich die grösseren Kantone der Deutsch- und Westschweiz bezüglich der Bemessungsgrundlage, ungedeckten Kosten beziehungsweise der Umsatz- oder Umsatzrückgang, unterschieden haben.

5.6 Weitere Aspekte

Der Bund stellte ab Mitte 2021 weitere Mittel aus der Bundesratsreserve für Härtefallmassnahmen bereit, auf die die Kantone nach eigenem Ermessen, aber unter Berücksichtigung verschiedener Vorgaben für die Verteilung, zugreifen konnten. Zudem wurde auf Bestreben des Parlaments eine Sonderunterstützung für Schaustellbetriebe eingeführt. Wir stellen den Vollzug dieser beiden Massnahmen kurz vor.

I Verwendung der Bundesratsreserve

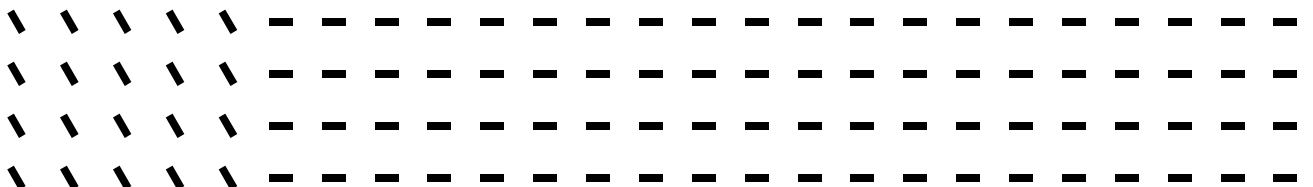
Mit Ausnahme der beiden Kantone Appenzell und des Kantons St. Gallen haben alle Kantone die Bundesratsreserve in Anspruch genommen. Die Zuteilung der Bundesratsreserve erfolgte Mitte 2021 und damit nach der Behandlung eines grossen Teils der Härtefallgesuche. Die Kantone setzten die Bundesratsreserve ein, um Unternehmen zu unterstützen, die die Beitragshöchstgrenze gemäss HF MV 20 erreicht haben (vor allem Grossunternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken). Vereinzelt entschädigten Kantone Unternehmen für Ertragsausfälle während der ersten Pandemiewellen (vor September 2020).

²⁰ Die Daten stammen aus der Befragung der EFK im Rahmen der Evaluation der Konzeption und Wirkung der Härtefallmassnahmen, die parallel zu dieser Evaluation durchgeführt worden ist.

Die Auswahlkriterien für unterstützungsberechtigte Unternehmen variieren zwischen den Kantonen. Basierend auf den Fallstudien können wir feststellen, dass die Kantone primär Unternehmen unterstützten, die besonders von der Covid-Krise betroffen waren (Gastronomie, Hotellerie und andere). Weiter wurden auch Unternehmen unterstützt, die eine hohe Wertschöpfung generieren, eine hohe Anzahl an Arbeitsplätzen bereitstellen oder eine hohe Steuersubstanz aufweisen. Die beiden Kantone Appenzell nahmen die Bundesratsreserve wegen fehlendem Bedarf nicht in Anspruch.

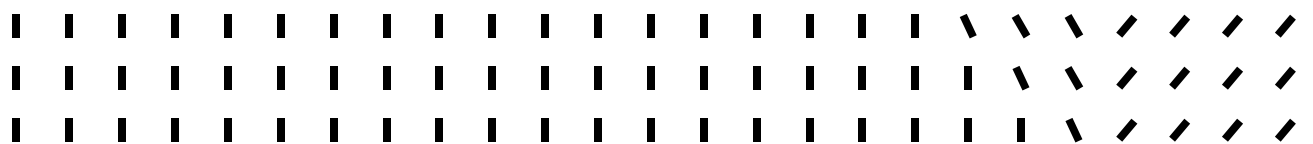
I Sonderunterstützung von Schaustellern unter der HFMV 22

Vier Deutschschweizer Kantone (Kt. TG, ZH, BE, AG) bezahlten Sonderunterstützungen für Schausteller. Entgegen der politischen Diskussion war die Nachfrage nach der entsprechenden Unterstützung eher gering. Die Kantone beurteilen diese Sonderunterstützung skeptisch: Das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen erachten sie als negativ.



6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Wir fassen die Evaluationsergebnisse entlang von neun Kriterien zusammen. Basierend darauf formulieren wir acht Empfehlungen für zukünftige ähnlich gelagerte Situationen.



Dieses Kapitel umfasst die Beurteilung des Vollzugs der Härtefallmassnahmen durch Bund und Kantone entlang von neun Evaluationskriterien (vgl. Abschnitt 2.4). Diese lassen sich wiederum den drei im Bericht bereits eingeführten Themen zuteilen: dem Vollzug auf Bundesebene, der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen und dem kantonalen Vollzug.

6.1 Beurteilung des Vollzugs auf Bundesebene

I E1: Aufgabenteilung innerhalb des Bundes, inkl. Kontrollorgane

Die Aufgabenteilung auf Bundesebene hat sich in der Praxis mehrheitlich bewährt. Dort, wo es Herausforderungen gab, lagen diese im Konzept und nicht im effektiven Vollzug begründet. Die Zusammenarbeit SECO und EFV bei der Gesetzgebung funktionierte in der Praxis gut, auch wenn es konzeptionell ungewohnt ist, dass nicht das Fachamt im Lead war. Optimierungspotenzial besteht in der Abstimmung der Kontrolltätigkeiten zwischen SECO und EFK (vgl. Evaluationskriterium 6).

I E2: Rolle des SECO

Das SECO nahm seine verschiedenen Aufgaben umsichtig und effizient wahr. Die Mitarbeitenden zeigten ein grosses Engagement, viel Flexibilität und arbeiteten sich rasch in die komplexe Thematik ein. Die SECO-interne Zusammenarbeit funktionierte gut und zur Qualitätssicherung wurden kritische Aspekte nach dem Vier- bis Sechs-Augen-Prinzip behandelt. Zudem führte das SECO früh eine systematische Dokumentablage ein.

Das Härtefall-Reporting-Tool (hafrep) erwies sich als zentrales Vollzugshilfsmittel und war zweckdienlich. Es konnte auf Basis eines bereits bestehenden, bei den Kantonen bekannten Instruments (CHMOS) entwickelt und rasch eingesetzt werden.

Die Ressourcen waren bei allen involvierten Bundesakteuren, vor allem beim DSRE, knapp. Beim SECO fehlte zu Beginn insbesondere juristisches Know-how. Der SECO-interne Rechtsdienst war hier zu wenig stark aufgestellt.

I E3 Kommunikation mit der Öffentlichkeit

Die Kommunikation mit der Öffentlichkeit stellte wegen den vielen Änderungen in den Rahmenbedingungen und der damit verbundenen Unsicherheit ebenfalls eine Herausforderung dar. Der bereits bestehende Online-Schalter für Unternehmen (EasyGov) konnte für die Härtefälle rasch und effektiv eingesetzt werden. Der zusätzliche Kanal eines Helpcenter wurde rege genutzt und hat sich bewährt. Trotz des grossen Volumens gelang es dem SECO, die meisten Anfragen innert Wochenfrist zu beantworten. In einer zukünftigen ähnlich gelagerten Krisensituation könnte das Potenzial der Branchenverbände zur Informationsdiffusion noch stärker genutzt werden.

6.2 Beurteilung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen

Wir beurteilen die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen anhand der Evaluationskriterien E4 bis E6.

I E4: Aufgabenteilung und Informationsfluss

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen kann aus Sicht der Evaluation als klar und nachvollziehbar beurteilt werden. Ob sich die föderale Aufgabenteilung bewährt hat, ist ambivalent zu beurteilen. Die Wahl des Vollzugsystems (zentral/dezentral) ist eine Konzeptfrage:

- Ein zentraler Vollzug hätte dazu geführt, dass die Bemessungsgrundlagen einheitlich ausgefallen wären, diesbezügliche Unsicherheiten der Kantone bei der Frage der Entschädigung der kantonalen Ausgaben nicht entstanden wären und beim Aufbau von Vollzugsinstrumenten Synergien entstanden wären. Die in Kapitel 5 aufgeführten Unterschiede und Ungleichbehandlungen von Unternehmen hätten vermieden werden können.
- Offen bleibt allerdings, ob die Bundesstellen in der Lage gewesen wären, an zentraler Stelle genügend Ressourcen für den Vollzug zu mobilisieren und ob dieser in der Praxis funktioniert hätte. Hier dürfte der Vorteil der heute praktizierten föderalen Vollzugsstruktur liegen (vgl. dazu ebenfalls Kapitel 5). Sie erlaubte es, dezentrale Ressourcen zu mobilisieren und das Vollzugsrisiko zu senken.

Betrachten wir die Information und Kommunikation zwischen Bund und Kantonen, so kann diese im föderalen Vollzug insgesamt als angemessen bezeichnet werden. Die eingesetzten Instrumente haben sich aus Sicht der Evaluation insgesamt bewährt, auch wenn einzelne Instrumente Schwächen aufwiesen (z.B. Verträge zwischen dem SECO und den Kantonen). Zentrale Schwierigkeit bildete aus Sicht der Kantone das Fehlen von verbindlichen Aussagen zur Zulässigkeit der von den Kantonen angewandten Bemessungsgrundlagen. Dies führte zu Unsicherheiten.

Insgesamt verständigten sich die beteiligten Akteure im Verlauf des Vollzugs der Härtefallmassnahmen auf eine funktionierende Aufgabenteilung und gestalteten den Informationsfluss so, dass der Austausch zwischen Bund und Kanton funktionierte. Der Bund setzte dazu verschiedene Gefässe, unter anderem Erfa mit den Kantonen, ein.

I E5: Güte der Zusammenarbeit

Insgesamt sind Bund und Kantone mit der Zusammenarbeit im Vollzug der Härtefallmassnahmen mehrheitlich zufrieden. Basierend auf unseren Erhebungen können wir die Zusammenarbeit als angemessen beurteilen, da sie schnell und unter zeitlichem Druck funktioniert hat.

Optimierungspotenzial besteht bei der Konzeption, der Arbeitsteilung und der Ausgestaltung der Kontrollen und Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung. Eine bessere Abstimmung der Tätigkeiten zwischen den Bundesbehörden einerseits und zwischen den Bundesbehörden und den kantonalen Stellen andererseits wäre notwendig gewesen (vgl. dazu auch die Empfehlung 4).

Der Umgang von Bund und Kantonen mit Unsicherheiten und Konflikten ist eher positiv zu beurteilen. Durch den Einbezug der Kantone in die Konzeption der HFMV durch die EFV und die Koordination und Information durch das SECO konnten Konflikte zeitnah diskutiert werden. Insbesondere der Umgang der Bundesakteure mit Unsicherheiten, die die Kantone in Bezug auf die Rechtsauslegung hatten, ist aber kritisch zu beurteilen, wobei hier auch der Bund selbst vor gewissen Unsicherheiten stand und seine Auskünfte

bestmöglich vornahm. Daher würde sich die Herausforderung bezüglich Rechtsauslegung in einer ähnlichen Krise wohl ebenfalls nicht gänzlich beheben lassen.

I E6: Kontrollen und juristische Verfahren

Bei den Kontrollen kam es auf Bundesebene teilweise zu Ineffizienzen und Doppelspurigkeiten zwischen der EFK und dem SECO. Zudem erhöhten der föderale Vollzug und die sich ändernden Rahmenbedingungen die Kontroll-Komplexität. Nebst dem DSRE und der EFK waren weitere Akteure (interne Revision des SECO, kantonale Finanzkontrollen, FinDel, externe Mandatsnehmer) beteiligt, was den Abstimmungsbedarf erhöhte.

Die Angemessenheit der nachträglichen Kontrollen kann noch nicht abschliessend beurteilt werden, da diese zum Teil noch im Gang sind. Aktuell gibt es keine Hinweise darauf, dass es zu Missbräuchen im grossen Stil gekommen wäre, zumal die Unternehmen bereits beim Antrag Zahlen zu ihrem Vor-Covid-Geschäftsgang offenlegen mussten.

In Bezug auf die Rechnungskontrollen des SECO bei den Kantonen kann festgehalten werden, dass diese aufwändiger waren als vom SECO ursprünglich angenommen. Das SECO optimierte diese laufend und automatisierte erste Prüfschritte über hafrep. Für die weiteren Prüfungen stehen interne Checklisten zur Verfügung. Das SECO nimmt die Prüfung risikobasiert vor (Vier- bis Sechs-Augen-Prinzip). Bei den Kontrollen hat ein starker Lernprozess stattgefunden. Die mittlerweile etablierte Praxis kann als zielführend bewertet werden.

Die Angemessenheit im Sinne von ausreichender Kontrolle kann unterschiedlich beurteilt werden. Hier liegt die Herausforderung auf Konzeptebene. Indem die Finanzierung (Mehrheit durch Bund) und die Umsetzung (Verantwortung bei den Kantonen) auseinanderfallen, gibt es in der Kontrollverantwortung Unschärfen und Fehlanreize (Kantone haben durch geringen finanziellen Beitrag auch geringen Kontrollanreiz). In der Praxis zeigte sich, dass die Kantone unterschiedlich intensiv kontrollierten. Die kantonalen wie auch nationalen Vollzugs- und Kontrolleinheiten hätten sich noch verstärkt koordinieren und in ihren Kontrollkonzept abstimmen müssen.

Bei der Rechtsanwendung ist die Rollenteilung klar. Das SECO ist bei allfälligen Gerichtsverfahren im Lead. Die EFV und das BJ unterstützen. Die Herausforderung liegt hier darin, dass die juristischen Fragen im Zeitverlauf immer komplexer wurden, sich die Kantone verständlicherweise eindeutige Aussagen wünschten, das SECO aber selbst juristisch keine abschliessenden Auskünfte erteilen konnte (das ist Aufgabe der Gerichte). Das SECO hat zwar im Zeitverlauf juristische Ressourcen- und Kompetenzen aufgebaut, ist hier aber nach wie vor stark ausserhalb seiner Kernkompetenzen unterwegs.

6.3 Beurteilung des kantonalen Vollzugs

Wir beurteilen den kantonalen Vollzug anhand von drei Evaluationskriterien E7 bis E9.

I E7: Güte der Abwicklung der Härtefallmassnahmen

Die Organisation des kantonalen Vollzugs ist aus Sicht der Evaluation als angemessen zu beurteilen. Die Kantone schufen die organisatorischen und rechtlichen Grundlagen für den Vollzug der Härtefallmassnahmen und stellten die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen sowie geeignete Hilfsmittel unter teilweise hohem zeitlichem Druck bereit. Die Prüfung der Gesuche erfolgte rasch und systematisch.

Die Unternehmen kritisieren den Aufwand für die Gesuchstellung und die Dauer zur Beurteilung der Gesuche. Rund die Hälfte der Unternehmen beurteilt auch die Beratungsleistungen der Kantone skeptisch. Die Fristen bis zur Auszahlung der Mittel beurteilen die

Unternehmen hingegen in der EFK-Umfrage als vergleichsweise kurz. Ebenso beurteilten die Unternehmen die Informationspolitik der Kantone insgesamt positiv.

Wir beurteilen die Abwicklung der Härtefallmassnahmen durch die Kantone als Erfolg. Es ist den Verantwortlichen in allen Kantonen gelungen, in kurzer Zeit eine funktionierende Vollzugsstruktur aufzubauen. Dass die Prüfung der Gesuche eine gewisse Zeit in Anspruch nahm, lässt sich mit der notwendigen Sorgfalt bei der Verteilung der Mittel rechtfertigen. Dass nicht alle Unternehmen nach Wunsch beraten werden konnten, dürfte mit der grossen Arbeitsbelastung, vor allem von Januar bis Juli 2021, zusammenhängen.

I E8: Beurteilung kantonaler Unterschiede

Die Evaluation stellt in den kantonalen Vollzugssystemen Unterschiede fest. Ein Teil dieser Unterschiede entstand, weil die Kantone die Bundesvorgaben ihren jeweiligen Verhältnissen anpassten. So entstanden Unterschiede im Einsatz von Ressourcen und Hilfsmitteln, der Gestaltung kantonaler Rechtsgrundlagen, der Behördenarrangements, der punktuellen Ausweitung der Anspruchsgruppen bei gleichzeitiger Finanzierung durch den Kanton usw. Die so entstandenen Unterschiede sind aus Sicht der Evaluation nicht grundsätzlich zu kritisieren. Durch das zur Verfügung stellen von einheitlichen Hilfsmitteln und Vorlagen durch den Bund, aber auch durch einen verstärkten Austausch von Best Practice und gegenseitiges Übernehmen von guten Instrumenten durch die Kantone, hätten Synergien im kantonalen Vollzug erzielt werden können. Synergien durch horizontale Koordination bei den Kantonen sind denn auch vom Bund erwartet worden. Sie sind aber in der Praxis nicht eingetreten. Es ist im Nachhinein aber auch zu bezweifeln, ob eine Harmonisierung durch den Bund angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit überhaupt realistisch gewesen wäre. Das beschrittene Vorgehen mit einer Delegation der Vollzugsstrukturen an die Kantone hatte umgekehrt den Vorteil, dass der Vollzug jeweiligen Gegebenheiten angepasst werden konnte. Ebenso ist es Dank des föderalen Vollzugs gelungen, erhebliche dezentrale Ressourcen in den Kantonen zu mobilisieren. Entsprechend war es aus Sicht der Evaluation sinnvoll, die Auswahl der Härtefallmassnahmen, die Bestimmung der gesetzlichen Grundlagen, die Bestimmung der Ressourcen, die Wahl der Hilfsmittel und den Einsatz dieser Ressourcen den Kantonen zu überlassen.

Unterschiede treten allerdings auch bei den Bemessungsgrundlagen und der Anspruchsberechtigung auf. Diese sind durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Bundesvorgaben durch die Kantone begründet. Während die einen Kantone die Bundesvorgaben mehr oder weniger umsetzten, betrachteten andere Kantone die Vorgaben als zu unspezifisch und konkretisierten sie. Daraus entstanden unterschiedliche Beitragssysteme, die zur Ungleichbehandlung von gleichartigen Unternehmen in unterschiedlichen Kantonen führte. Diese Unterschiede sind aus Sicht der Evaluation störend. Hier wäre es vertretbar gewesen, die Vorgaben des Bundes zu präzisieren und für alle Kantone verbindliche Standards zu definieren.

Bei der Bewertung des Evaluationskriteriums 8 sehen wir uns somit insgesamt mit zwei einander widersprechenden Befunden konfrontiert. Angesichts der Dringlichkeit der Härtefallmassnahmen wäre es wohl die bessere Wahl gewesen, die Vorgaben auf Ebene Bund präziser zu formulieren und den Spielraum der Kantone diesbezüglich einzuschränken. Dies wäre auch auf dem Hintergrund der Einheit von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung sinnvoll gewesen. Hingegen war der Entscheid, die Abwicklung der Verfahren über die Kantone vorzunehmen, richtig. Durch die dezentrale Struktur konnte das Risiko eines Scheiterns des Vollzugs in Folge technischer Gründe oder Ressourcenmangel minimiert werden. Umgekehrt konnten erhebliche dezentrale Ressourcen mobilisiert werden. Dass dabei Synergien zwischen den Kantonen nicht ausgeschöpft werden konnten, war zwar nicht beabsichtigt, wurde aus Sicht der Evaluation aber zurecht in Kauf genommen.

I E9: Beurteilung der Dynamik und Weiterentwicklung des Vollzugs

Die Bundesvorgaben wurden zwischen Dezember 2020 und Februar 2022 siebenmal in wesentlichen Punkten verändert (vgl. Anhang A 2). Die Gründe dafür waren einerseits Vorstösse im Parlament und die Entwicklung der Pandemie, andererseits Erkenntnisse aus dem Vollzug. Die Reaktionsgeschwindigkeit und Flexibilität des Vollzugs im Nachgang zu diesen Änderungen waren sowohl auf Ebene Bund als auch auf Ebene der Kantone insgesamt hoch. Dies gilt insbesondere für die erste Hälfte 2021, in der fünf der sieben Anpassungen stattfanden. Die Kantone reagierten gemäss unseren Erhebungen jeweils innerhalb von zwei Wochen auf die geänderten Vorgaben des Bundes. Die kantonalen Verantwortlichen nutzten dabei ihren Spielraum und wählten namentlich bei den Bemessungsgrundlagen unterschiedliche Verfahren. Weiter hat sich gezeigt, dass die Kantone, die eine pauschale Berechnung der Fixkosten durchführten, sich deren Unschärfen bewusst waren und später mit verstärkten Überprüfungen und Kontrollen darauf reagierten. In dem Sinne waren die Kantone auch in der Lage, nicht nur dynamisch auf die sich ändernden Gegebenheiten zu reagieren, sondern diese auch sinnvoll weiterzuentwickeln.

6.4 Empfehlungen

Basierend auf den Erkenntnissen aus dieser Studie und unserer Beurteilung leiten wir die folgenden Empfehlungen für zukünftige ähnlich gelagerte Krisen ab. Diese beziehen sich auf ökonomische Krisen bei Unternehmen in Folge externer Ereignisse (z.B. Pandemien, kriegerischen Ereignissen, Umweltschäden, Versorgungsengpässen usw.), bei denen sich der Bund und die Kantone zur Finanzierung von Unterstützungsmassnahmen veranlasst sehen:

I Empfehlung 1: Rasche Reaktion von grosser Bedeutung

Eine rasche Reaktion auf Krisen ist von zentraler Bedeutung. Auf der einen Seite kann die Unterstützung damit schnell Wirkung entfalten. Auf der anderen Seite sendet eine rasche Reaktion des Staates ein wichtiges psychologisches Signal aus und hilft, ökonomische Unsicherheiten mindestens zu dämpfen. Gleichzeitig muss bei einer schnellen Ausschüttung von Finanzmitteln ein gewisser negativer Mitnahmeeffekt in Kauf genommen werden, da nicht alle Gesuche exakt geprüft werden, respektive die Kriterien zur Beurteilung der Gesuche sich erst mit der Zeit entwickelt werden können.

I Empfehlung 2: Bewährte Organisation des Vollzugs auch für künftige Krisen

Die Arbeitsteilung und die Organisation des Vollzugs der Härtefallmassnahmen zwischen den Bundesakteuren und den Kantonen hat sich bewährt. Durch die Ansiedlung des Vollzugs bei der Abteilung des SECO, die für die Regionalpolitik zuständig ist, konnte auf eine etablierte Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen aufgebaut werden. Noch etwas stärker genutzt werden könnten für einen vergleichbaren Fall die etablierten Kommunikationskanäle zwischen den Branchenverbänden mit besonders stark betroffenen Branchen und den Unternehmen.

Auf Ebene der Kantone lassen sich die positiven Eigenschaften der Organisation des Vollzugs wie folgt benennen: Die Strukturen wurden sehr rasch etabliert, stützten sich auf bestehende Institutionen ab, setzten auf einen engen Einbezug der Wirtschaft und arbeiteten mehrheitlich erfolgreich mit externen Dienstleistern (Banken, Treuhandunternehmen, EDV-Anbietern) zusammen. Diese Eigenschaften der Vollzugsstrukturen verringern das Vollzugsrisiko und können für ähnliche Krisensituationen in Zukunft empfohlen werden.

I Empfehlung 3: Frühzeitige Allokation von Ressourcen für den Bundesvollzug

Wir empfehlen, die Ressourcen der Bundesakteure frühzeitiger bundesintern umzulagern, falls keine Zusatzressourcen für den Vollzug gesprochen werden können. Es gilt auch, weitere (thematisch weiter entfernte) Abteilungen in die Abwicklung des Krisengeschäfts

einzu beziehen und eine interne Ad-hoc-Krisenorganisation zu etablieren. Vorbild dafür können die Kantone sein, die sehr schnell personelle Ressourcen für den Vollzug zugeteilt haben (vgl. Empfehlung 2). Aus Sicht der Evaluation sind insbesondere im Rechtsdienst der zuständigen Fachämter frühzeitig Ressourcen bereitzustellen.

I Empfehlung 4: Stärkere Koordination der kantonalen und nationalen Kontrollinstanzen, Etablierung eines gemeinsamen «Prüfkonzepts» und Sicherstellung der notwendigen Ressourcen und fachlichen Kompetenzen

Das Kontrollthema ist im Viereck zwischen der Bundesvollzugstelle (SECO-DSRE), der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), den kantonalen Vorzugsstellen und den kantonalen Finanzkontrollen angesiedelt. Die vier Akteure müssen eng zusammenarbeiten, sich koordinieren und gemeinsam ein Prüfkonzept entwerfen. So lassen sich effektive und effiziente Kontrollen sicherstellen. Wir empfehlen bei einer zukünftigen ähnlichen Krise die Schaffung einer Arbeitsgruppe «Prüfungen und Kontrollen» unter Einbezug der federführenden Behörde, der EFK, einer Delegation von Kantonen sowie externen Stellen (beispielsweise eine Revisionsgesellschaft) ähnlich wie es bei der Gestaltung der HFMV geschah. Zudem muss sichergestellt werden, dass bei allen involvierten Einheiten die notwendigen Ressourcen und fachlichen Kompetenzen vorhanden sind.

Ein Prüfkonzept muss zu Beginn der Programmgestaltung erarbeitet werden. Das Konzept sollte mindestens die Zahl der geplanten Kontrollen auf Stufe Bund und Kantone, die Auswahl der Kontrollfälle (systematische oder risikobasierte Kontrollen), die verwendeten Daten, die Verantwortlichkeit für die Kontrollen (Arbeitsteilung der involvierten Akteure), die Ressourceneinsatz sowie die Zeitplanung umfassen.

Wir sind uns bewusst, dass die Gestaltung eines Prüfkonzeptes unter Zeitdruck schwierig zu realisieren ist. Dennoch stellt sie bei finanziellen Massnahmen ein wichtiges Element des Vollzugs dar. Auch muss das Prüfkonzept im Umsetzungsprozess auf seine Tauglichkeit geprüft und weiterentwickelt werden.

I Empfehlung 5: Rollenklärung zwischen den Kontrollorganen auf Bundesebene

Nebst der konzeptionellen Klärung zwischen Bund und Kantonen (Empfehlung 4) erachten wir auch eine Klärung der Kontrollfunktionen zwischen den Bundesstellen für notwendig. Wir empfehlen, bei zukünftigen finanziellen Massnahmen in grossem Umfang rasche eine Koordination der Kontrollaufgaben zwischen dem federführenden Fachamt und der EFK vorzunehmen und die Expertise der Fachämter einzubeziehen. Diese müsste im Rahmen einer Konzeption der Kontrollen erfolgen, wie sie in Empfehlung 4 skizziert worden ist.

I Empfehlung 6: Auf bestehenden Hilfsmitteln aufbauen

Es erwies sich für den Vollzug als zentral, dass auf bereits bestehende SECO-interne Hilfsmittel abgestützt und diese weiterentwickelt werden konnte. So war das Härtefall-Reporting-Tool (hafrep) schnell einsatzfähig. Hätte dieses von Grund auf und mit einer externen Auftragsvergabe entwickelt werden müssen, wäre es später einsatzfähig gewesen. Zudem hatte das SECO mit EasyGov bereits einen gut etablierten Online-Schalter für die Kommunikation mit den Unternehmen. Solche bestehenden Hilfsmittel sollten bei zukünftigen Fällen wann immer möglich verwendet werden.

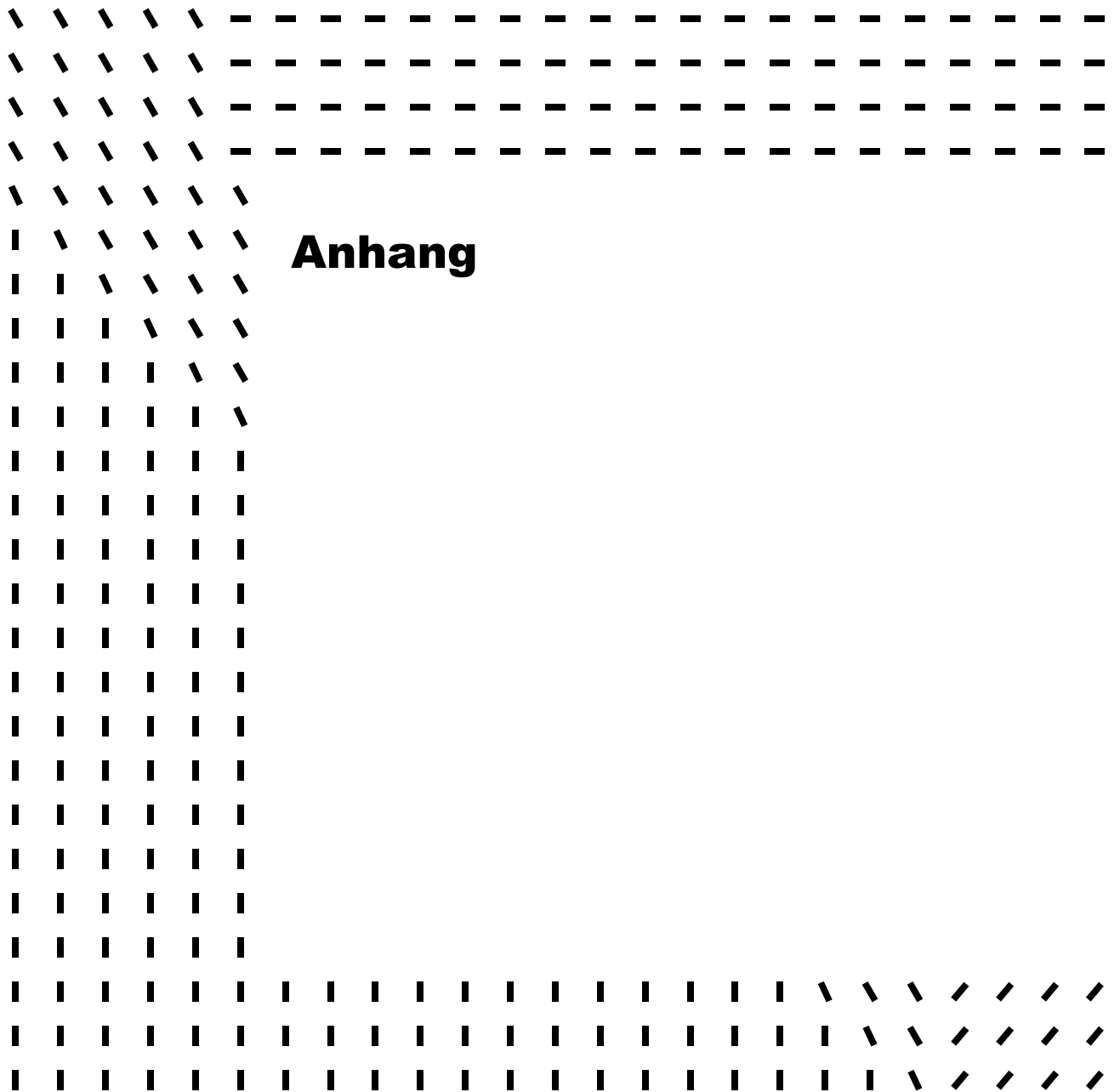
I Empfehlung 7: Stärkere interkantonale operative Zusammenarbeit prüfen

Die horizontale Koordination hat im Falle der Härtefallmassnahmen wenig oder nicht gespielt. Der Grund dafür liegt im Zeitdruck, der alle Kantone dazu bewogen hat, den Fokus beim Vollzug primär auf ihre kantonale Lösung zu legen, statt eine Kooperation zu suchen. Dennoch sind wir der Ansicht, dass sich mindestens auf der Stufe der

Vollzugsinstrumente (Informatikhilfsmittel) in Zukunft eine stärkere operative Zusammenarbeit anbieten würde, auch wenn die Kantone jeweils individuelle Vollzugstrukturen aufbauen.

I Empfehlung 8: Bemessungskriterien möglichst einheitlich gestalten

Die Bemessungsgrundlagen für die Unterstützungsleistungen waren im föderalen Vollzug verschieden. Die Gründe dafür sind nachvollziehbar, erzeugen aber eine unterschiedliche Behandlung der Unternehmen. Für eine zukünftige vergleichbare Situation bieten sich entsprechend zwei Möglichkeiten an. Möglichkeit eins besteht darin, die Bemessungskriterien nicht zentral festzulegen, sondern diese Aufgabe den Kantonen zu überlassen. Konsequenterweise müssten die Kantone die Sicherheit haben, dass der Bund die in Aussicht gestellten Mittel unabhängig von den gewählten Bemessungskriterien zur Verfügung stellt. Ein solches Verfahren muss in Kauf nehmen, dass ähnliche Unternehmen in unterschiedlichen Kantonen unterschiedlich unterstützt werden. Will man Letzteres vermeiden, bietet sich als Möglichkeit zwei eine einheitliche Festlegung der Kriterien auf Ebene Bund an. Diese besteht darin, dass für alle Kantone dieselben Kriterien gelten und nur die Organisation des Vollzugs den Kantonen freigestellt wird. Dies hat den Vorteil, dass keine Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen. Der Nachteil liegt darin, dass die Kriterien vergleichsweise starr sind und die Kantone nicht auf lokale Gegebenheiten reagieren können. Die Gefahr von Effizienzverlusten steigt. Dem könnte entgegengewirkt werden durch eine dynamische Überprüfung der Kriterien durch ein gemeinsames Gremium von Bund und Kantonen. Zentral ist, dass die Kantone ihre Vollzugserfahrungen in das Gremium einbringen können und die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit (vgl. Empfehlung 4) berücksichtigt werden. Unter der Annahme, dass ein Zeitdruck besteht, muss ein Abwägen stattfinden: zwischen dem einheitlichen Festlegen von Kriterien und Vermeidung von Ungleichbehandlungen bei einer etwas geringeren Flexibilität versus einer hohen Flexibilität durch die Delegation an die Kantone unter Inkaufnahme von Unterschieden zwischen den Kantonen. Vor die Wahl gestellt empfehlen wir, die Variante eins zu wählen.



Anhang

A 1 Liste der Interviewten

DA 1: Interviewpartner/-innen Ebene Bund		
<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Funktion</i>
<i>SECO (alphabetisch)</i>		
Christine	Aeschbacher	Juristin Härtefälle SECO
Emanuela Andina	Bernasconi	Leiterin interne Revision (SECO)
Eric	Jakob	Leiter der Direktion für Standortförderung
Sabine	Kollbrunner	Co-Ressortleiterin Regional- und Raumordnungspolitik (SECO) - Projektleitung für die Umsetzung der Härtefallverordnungen
Florian	Lörtscher	Wissenschaftlicher Mitarbeiter – Rechtsdienst SECO
Jean-David	Overney	Wissenschaftlicher Mitarbeiter (SECO) - Verantwortlicher für die Umsetzung des Mandats
Adrian	Riser	Wissenschaftlicher Mitarbeiter – hafrep-Spezialist SECO
Matthieu	Rochat	Wissenschaftlicher Mitarbeiter (SECO) - Verantwortlicher für die Rechnungsprüfung
Lukas	Schwarzwald	Wissenschaftlicher Mitarbeiter - interne Revision (SECO)
Fabienne	Van Damme	Wissenschaftliche Mitarbeiterin (SECO) - Kommunikation
<i>Weitere Bundesakteure (nach Ämtern)</i>		
Marianne	Widmer	EFV Stv. Abteilungsleiterin - Leiterin Finanzdienst
Barbara	Rüetschi	EFV Juristin
Cornelia	Schmid	EFV Juristin
Brigitte	Christ	EFK Stv. Direktorin und Leiterin der Prüfbereiche
Martin	Hauri	EFK Prüfungsexperte - Datenanalyse
Rolf	Schaffner	EFK Prüfungsexperte - Datenanalyse
Eveline	Hügli	EFK Leiterin Prüfbereich WBF/ETH
Ursula	Schneider Schüt- tel	FinDel Präsidentin der Finanzdelegation
<i>Branchenverbände</i>		
Severin	Hohler	Leiter Wirtschaftspolitik GastroSuisse
Nicole	Brändle-Schlegel	Leiterin Arbeit, Bildung, Politik HotellerieSuisse

DA 2: Interviewpartner/-innen Kantone (Fallstudien)

<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Kanton</i>	<i>Funktion</i>
Oliver	Dolder	SZ	Projektleiter Regionalpolitik, Amt für Wirtschaft, Volkswirtschaftsdepartement
Urs	Durrer	SZ	Vorsteher Amt für Wirtschaft, Volkswirtschaftsdepartement
Marco	Heinzer	SZ	Präsident GastroSchwyz
Daniel	Loeffler	GE	Stellvertretender Generalsekretär, Département de l'économie et de l'emploi (DEE)
Kustrim	Reka	Ge	Attaché au développement économique, Operative Umsetzung
Philip	Gehri	AG	Stabsmitarbeiter GS, Departement Volkswirtschaft und Inneres
Hans-Peter	Fricker	AG	Ehem. Generalsekretär, Departement Volkswirtschaft und Inneres
Martin	Bopp	AG	Hightech Zentrum Aargau, Geschäftsführer
Daniel	Lehmann	AR	Leiter Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), DBV
Donat	Schai	AR	Abteilungsleiter Controlling, Departement Finanzen, Kanton AR
Charles	Lehmann	AR	Ehem. Leiter Firmen- und Privatkunden, St. Galler Kantonalbank
Daniel	Rentzsch	ZH	Leiter Fachstelle Härtefallprogramm
Basilus	Scheidegger	ZH	Amtschef Finanzverwaltung und/oder Sandro Fleischli, Finanzverwaltung
Anne	Wicht	FR	Sécretaire générale adjointe SG-DEEF
Fabien	Stauffacher	FR	Wirtschaftspolitischer Berater, Wirtschaftsförderung

A 2 Beschreibung Härtefallmassnahmen

A 2.1 Übersicht über die Phasen der Umsetzung der Härtefallmassnahmen

Wir identifizieren vier Phasen, die die Entwicklung der Härtefallverordnungen (HFMV) gruppieren:

- Phase 1 (HFMV 20 Versionen 1 bis 2)
- Phase 2 (HFMV 20 Versionen 3 bis 7): Ab Einführung neuer Finanzierungsstruktur
- Phase 3 (HFMV 22): Einführung HFMV 22
- Phase 4 (Verordnungsübergreifend): Kontrollen und Missbrauchsbekämpfung

Die Phaseneinteilung kann, basierend auf den Rückmeldungen der kantonalen Verantwortlichen, im Verlauf der Erhebungen angepasst werden.

DA 3: Phasenübersicht HFMV 20 und 22, Zentrale Inhaltliche Entwicklung HFMV 20 und HFMV 22

	2020		2021		2022 -			
	HFMV 20				HFMV 22			
	Phase 1		Phase 2			Phase 3		
	Phase 4: Missbrauchsbekämpfung							
Version/ Inkraftsetzung	V1: 01.12.	V2: 19.12.	V3: 14.01.	V4: 01.04.	V5: 19.06.	V6: 01.12.	V7: 18.12.	V1: 08.02.
Zeitchse	November	Dezember	Januar - März	April - Mai	Juni - Oktober	November	Dezember - Januar	Februar - Juni
Inhalt	<p>Ausgestaltung HFM: Nicht rückzahlbare Beiträge Rückzahlbare (efp), Darlehen (D), Bürgschaften (B) oder Garantien (G) (Art. 7)</p> <p>Neue Anforderung: Ungedeckter Fixkosten in Beitragsbemessung zu berücksichtigen (Art. 5a)</p> <p>Weitere: Einführung Vertrag zwischen Bund und Kantonen (Art. 18)</p>	<p>Anforderungen an Unternehmen / Anspruchskriterien: Einführung Spartenrechnung (Art. 2a)</p> <p>Senkung Anspruchsschwelle Mindestumsatz von 100'000 auf 50'000 Franken (Art. 3 Abs. 1 Bst. b)</p> <p>Neue Anforderung: Ungedeckter Fixkosten in Beitragsbemessung zu berücksichtigen (Art. 5a)</p> <p>Weitere: Einführung Vertrag zwischen Bund und Kantonen (Art. 18)</p>	<p>Anforderungen an Unternehmen / Anspruchskriterien: Verzicht auf Nicht-Verschuldung als Anspruchsvoraussetzung (Art. 4)</p> <p>Anforderungen für behördlich geschlossene Unternehmen entfallen (Art. 5 b)</p> <p>Beitragsbemessung: Erhöhung Höchstgrenze nicht rückzahlbare Beiträge auf 20 % / max. 750'000 CHF pro Unternehmen (Art. 8 Abs. 2)</p>	<p>Anforderungen an Unternehmen / Anspruchskriterien: Neue Finanzierungsstruktur; Unterscheidung Unternehmen bis und ab 5 Mio. Franken Jahresumsatz (Art. 5b)</p> <p>Bedingungen für anspruchsberechtigte Unternehmen: Einschränkung der Verwendung (Art. 6): Dauer des Ausschüttungsverbot von Dividenden (Geschäftsjahr, indem Härtefallbeiträge ausbezahlt wurden sowie neu drei, nicht mehr zwei, darauffolgende Jahre)</p> <p>Beitragsbemessung: Beitragsbemessung basierend auf Berechnung Fixkostenpauschalen für Unternehmen ab 5 Mio. Franken Jahresumsatz (Art. 8b Abs. 3)</p> <p>Einführung Gesamt Höchstgrenze für Gesamtbeiträge (efp, B, G und D) (Art. 8d)</p> <p>Einführung Härtefall im Härtefall Regelung für grosse Unternehmen ab 5 Mio.: Umsatzrückgang über 70 % (Art. 8c Abs. 2 Ziff. b) sowie Festlegung Gesamt Höchstgrenze für diese Unternehmen (30% / 15 Mio. CHF) (Art. 8d)</p> <p>Einführung Gewinnbeteiligung bei Unternehmen ab 5 Mio. (Art. 8e)</p> <p>Weitere: Einführung Sonderregelung für Jungunternehmen (Art. 3 Abs. 2)</p>	<p>Beitragsbemessung: Einführung Härtefall im Härtefall Regelung für kleine Unternehmen bis 5 Mio.: Umsatzrückgang über 70 % (Art. 8d) sowie Festlegung Gesamt Höchstgrenze für diese Unternehmen (30% / 15 Mio. CHF) (Art. 8d)</p>	<p>Bundesratsreserve 300 Mio. CHF (Art. 15)</p>	<p>Aufstockung Bundesratsreserve von zusätzlich 200 Mio. CHF (Art. 15)</p>	<p>Ausgestaltung HFM: Nicht rückzahlbare Beiträge (Art. 4)</p> <p>Anforderungen an Unternehmen / Anspruchskriterien: Beitragsbemessung: - Ungedeckte Fixkosten als Bemessungsgrundlage (Art. 5 Abs. 1) → Referenzumsatz nicht mehr relevant - Höchstgrenzen (Art. 5 Abs. 2 und 3): Tiefere Höchstgrenzen als in HFMV 20, aber zu beachten: Erhöhung Höchstgrenze für bestimmte Unternehmen (Ausnahmebestimmung, Art. 5 Abs. 4)</p> <p>Sonderunterstützung Schausteller gem. Covid-19-Gesetz Art. 11b (Art. 5 Abs. 5)</p>
Missbrauchs- bekämpfung (Phase 4)								
Gesetz	-	Wintersession 20: Anpassung Covid-19-Gesetz	Frühjahrsession 21: Anpassung Covid-19-Gesetz	-	Sommersession 21: Anpassung Covid-19-Gesetz	-	Wintersession 21: Anpassung Covid-19-Gesetz	-

Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan.

Wir haben weiter die Anspruchs- und Bearbeitungszeiträume gemäss den Härtefallverordnungen in einer Übersicht zusammengefasst:

DA 4: Übersicht Anspruchs- und Bearbeitungszeiträume für Kantone

	2020				2021								2022								2023							
	Sep	Okt	Nov	Dez	Jan	Feb	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Jan	Feb	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug	Sep	Okt-Dez 22	2023-2031	
Vorphase					Phase 1				Phase 2				Phase 3															
	Phase 4: Missbrauchsbekämpfung																											
	HF MV 20																											
	HF MV 22																											
Anspruchszeitraum Beiträge 2020 und 2021 HF MV 20 (In Kraft von/bis)	-	-	V1: 01.12.-18.12.20	V2: 19.12.20-13.01.21	V3: 14.01.-31.03.21	V4: 01.04.-18.06.21	V5: 19.06. - 30.11.21					V6: 01.12.-17.12.21	Ab V7: 18.12.21 - 31.12.31 (beibehalten in V8-V11)															
Anspruchszeitraum Beiträge 2022 HF MV 22 (In Kraft von/bis)																	V1: 08.02.22 – 31.12.31											
Bearbeitungszeitraum Beitragsgesuche HF MV 20	V1-6: 26.09.20-31.12.21																V7-V8: 31.03.22 ²				V9-V11: 30.06.22 ³							
Bearbeitungszeitraum Beitragsgesuche HF MV 22																	30.09.22 ⁴											

Legende: ¹ = D, B, G oder afp, für die der Kanton im Verlustfall die Beteiligung des Bundes beanspruchen kann bzw. für deren Kosten der Kanton die Beteiligung des Bundes beanspruchen kann, werden zwischen dem 26. September 2020 und dem 31. Dezember 2020 ausbezahlt (HF MV 20, V1–V6, Art. 10).

² = D, B, G oder afp, für die der Kanton im Verlustfall die Beteiligung des Bundes beanspruchen kann bzw. für deren Kosten der Kanton die Beteiligung des Bundes beanspruchen kann, werden die Gesuche bis spätestens am 31. März 2022 bei den Kantonen eingereicht (HF MV 20, V7, Art. 10).

³ = D, B, G oder afp, für die der Kanton im Verlustfall die Beteiligung des Bundes beanspruchen kann bzw. für deren Kosten der Kanton die Beteiligung des Bundes beanspruchen kann, werden die Gesuche bis spätestens am 30. Juni 2022 bei den Kantonen eingereicht (HF MV 20, V8, Art. 10). Beträge des Bundes werden dem Kanton ausbezahlt 1) bei Darlehen, wenn Rückzahlung nach Ablauf der Laufzeit nicht oder nicht vollständig erfolgt, 2) bei B, wenn sie gezogen oder bei G, wenn sie eingefordert werden; 3) bei afp: spätestens Ende Dezember 2020, sofern der Kanton wegen eines hängigen Verfahrens vor Verwaltungs- oder Gerichtsinstanzen nicht fristgerecht abrechnen kann, innert 15 Monaten nach Abschluss des Verfahrens. Für afp stellt der Kanton dem Bund bis spätestens am 31. Oktober 2022 oder, sofern ein Verfahren vor Verwaltungs- oder Gerichtsinstanzen hängig ist, innert neun Monaten nach Abschluss des Verfahrens Rechnung

⁴ = Für Beiträge, für deren Kosten der Kanton die Beteiligung des Bundes beanspruchen kann, werden die Gesuche, die ungedeckte Kosten der Monate Januar bis Juni 2022 betreffen, bis spätestens am 30. September 2022 bei den Kantonen eingereicht (HF MV 22, V1, Art. 9). Rechnungsstellung vom Kanton an den Bund erfolgt im Jahr 2022 oder, sofern ein Verfahren vor Verwaltungs- oder Gerichtsinstanzen hängig ist, innert neun Monaten nach Abschluss des Verfahrens. Beiträge des Bundes werden dem Kanton halbjährlich ausbezahlt, spätestens jedoch Ende Dezember 2023 oder, sofern wegen hängigen Verfahren vor Verwaltungs- oder Gerichtsinstanzen nicht fristgerecht abgerechnet werden kann innert 15 Monaten nach Abschluss des Verfahrens.

Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan.

A 2.2 Anspruchskriterien und Beitragsbemessung Phase 1 und Phase 2

! Anspruchskriterien und Anforderungen an Unternehmen sowie Verwendungseinschränkungen Phase 1: November bis Dezember 2020, V1–V2

DA 5: Übersicht Anspruchskriterien, nicht rückzahlbare Beiträge (Phase 1)	
HFMV 20	November 2020 bis März 2021 (V1-V3) Alle HFM: Jahresumsatz
V1: 01.12.20	
Abschnitt 2:	Anforderungen an Unternehmen, um Härtefallmassnahmen zu erhalten
Art 2: Anforderungen	<ul style="list-style-type: none"> - Unternehmenssitz in der Schweiz, UID-Nr. - Eintrag im HRG - Mindestumsatz 2018/19 100 kFr., Lohnkosten in der Schweiz - Unternehmen ist profitabel und unternehmensfähig, kein Anspruch auf branchenspezifische Covid-19-Finanzhilfen Bund - Umsatzrückgang 2020 mindestens 40% des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018/2019
Art. 3: Einschränkung der Verwend.	- Ausschüttung von Tantiemen usw. während 5 Jahren oder bis Rückzahlung der Hilfe ist untersagt
V2:19.12.20	
Abschnitt 2:	Anforderungen an Unternehmen, um Härtefallmassnahmen zu erhalten
Art. 2a (neu): Unternehmen mit klar abgrenzbaren Tätigkeitsbereichen	Tätigkeitsbereiche mittels Spartenrechnung klar abgegrenzt
Art. 3 Abs. 1 Ziff. b	- Mindestumsatz 50kFR.
Art.5: Umsatzrückgang	<ul style="list-style-type: none"> - Umsatzrückgang von mehr als 40% im Jahr 2020 bleibt bestehen - Zusatz: Gesamte Vermögens- und Kapitalsituation des Unternehmens zu berücksichtigen. Bei der Beurteilung, ob ein Härtefall vorliegt, ist auch der Anteil an nicht gedeckten Kosten eines Unternehmens zu berücksichtigen: Unternehmen, deren Kosten insbesondere aus Lohnkosten bestehen, die durch Kurzarbeitsentschädigung und/oder Covid-Erwerbsersatzleistungen bereits weitgehend abgedeckt werden, sollen auch bei starkem Umsatzrückgang nicht als Härtefall gelten.
Art. 5a (neu): Ungedeckte Fixkosten	Unternehmen hat gegenüber dem Kanton bestätigt, dass aus dem Umsatzrückgang am Jahresende ein Anteil an ungedeckten Fixkosten resultiert, der seine Überlebensfähigkeit gefährdet.

Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf den Härtefallverordnungen.

! Anspruchskriterien und Anforderungen an Unternehmen sowie Verwendungseinschränkungen Phase 2: Januar 2021 bis Januar 2022, V3-V7
Ab V3, Januar bis März 2021:

DA 6: Übersicht Anspruchskriterien, nicht rückzahlbare Beiträge (Phase 2, bis März)	
HFMV 20	Januar bis März 2021 (V1-V3) Alle HFM: Jahresumsatz
V3:14.01.21	
Abschnitt 2:	Anforderungen an Unternehmen, um Härtefallmassnahmen zu erhalten
Art. 4: Vermögens u. Kapitalsituation	<p>Abs. 2</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bei Gesuchseinreichung nicht in Konkurs oder Liquidation - Stichtag 15.03.2020: Kein Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge
Art.5: Umsatzrückgang	- Keine Veränderung: Umsatzrückgang 2020 mindestens 40% des durchschnittlichen Jahresumsatzes 2018/2019

HFMV 20	Januar bis März 2021 (V1-V3) Alle HFM: Jahresumsatz
	– Neu: Bei Umsatzrückgang in den Monate Januar bis Juni 2021 im Zusammenhang mit behördlich angeord. Massnahmen kann anstelle des Jahresumsatzes 2020 der Umsatz der letzten 12 Monate verwendet werden
Art. 5a: Ungedeckte Kosten	– Wegfall Bestimmung, dass Überlebensfähigkeit gefährdet sein muss
Art. 5b (neu): Entfallende Anspruchsvoraussetzungen für behördlich geschlossene Unternehmen	– Behördliche Anordnung zur Schliessung über mind. 40 Tage zw. 01.11.2020 – 30.06.2021: kein Nachweis für Umsatzrückgang nötig
Art. 6: Einschränkung der Verwendung	– Ausschüttung von Dividenden/Tantiemen usw. während 3 Jahren oder bis Rückzahlung der Hilfe untersagt

Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf den Härtefallverordnungen.

Ab V4, April 2021:

DA 7: Übersicht Anspruchskriterien, nicht rückzahlbare Beiträge (Phase 2, ab April)

	HFMV 20: April 2021 bis Dezember 2021 Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken	HFMV 20: April 2021 bis Dezember 2021 Jahresumsatz über 5 Millionen Franken → Bund übernimmt volle Finanzierung: Kantone können darum nicht von Vorgaben abweichen
V4; 01.04.21		
Abschnitt 2		
Art. 3 Abs. 2	Anpassung Berechnung durchschnittlicher Jahresumsatz für Jungunternehmen	
Art. 5 Umsatzrückgang	Keine Veränderung, weiterhin bestehend: – Umsatzrückgang von mehr als 40 Prozent in den letzten 12 Monaten – Behördliche Anordnung zur Schliessung über mind. 40 Tage seit 01.11.2020 (kein Nachweis) Abs. 2: Nur Bestimmung für nach Dez. 2017 gegründete U. aufgehoben Zudem: kantonale Vorgaben	Keine Veränderung, weiterhin bestehend: – Umsatzrückgang von mehr als 40 Prozent in den letzten 12 Monaten – Behördliche Anordnung zur Schliessung über mind. 40 Tage seit 01.11.2020 (kein Nachweis) Abs. 2: Nur Bestimmung für nach Dez. 2017 gegründete U. aufgehoben
Art. 5b NEU: Unterscheidung U. < 5 Mio.	Entfallende Anspruchsvoraussetzungen für behördlich geschlossene Unternehmen (Schliessung 40 Tage, November – Juni 21) Durchschnittlicher Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken	Entfallende Anspruchsvoraussetzungen für behördlich geschlossene Unternehmen (Schliessung 40 Tage, November–Juni 21) Durchschnittlicher Jahresumsatz über 5 Millionen Franken
Art. 6	Ziff. a: Keine Dividenden Tantiemen im Geschäftsjahr der Ausrichtung der HFM sowie in den drei darauffolgenden Jahren	Ziff. a: Keine Dividenden Tantiemen im Geschäftsjahr der Ausrichtung der HFM sowie in den drei darauffolgenden Jahren

Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf den Härtefallverordnungen.

I Beitragsbemessung rückzahlbare Beiträge sowie Bürgschaften und Garantien

DA 8: Übersicht Beitragsbemessung, Rückzahlbare Beiträge (Darlehen), Bürgschaften und Garantien

	Phase 1:	Phase 2	Phase 3
	HFMV 20: November 2020 bis März 2021	HFMV 20: April 2021 bis Dezember 2021	HFMV 22: Januar bis Juni 2022
V4, 01.04.2021			
Abschnitt 2: Anforderungen an Unternehmen			
Art. 8 Höchstgrenze für D, B, G	<ul style="list-style-type: none"> - 25% durchschn. Jahresumsatz 18/19 - Max 10 Millionen Franken - Laufzeit höchstens 10 Jahre 	Keine Veränderung.	Keine rückzahlbaren Beiträge mehr vorgesehen.
Art. 8d (neu): Gesamte Höchstgrenze	Erst ab Phase 2.	<p>Einführung Gesamthöchstgrenzen: Unternehmen darf Hilfen jeweils nur bis zum einmaligen Erreichen der Höchstgrenzen nach den Art. 8, 8a und 8c beziehen. Es ist somit möglich, dass ein Unternehmen mehrere Gesuche für untersch. Härtefallhilfe einreicht. Die insgesamt geleistete Hilfe darf die Höchstgrenzen aber trotzdem nicht übersteigen. Dies gilt auch, wenn ein Teil der Hilfe im Jahr 2020 bezogen wurde und der andere im Jahr 2021.</p> <p>Alle Unternehmenstypen (Abs. 2):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Total Beitragssumme darf 25% des durchsch. Jahresumsatzes 2018/19 und 15 Millionen nicht überschreiten (Abs. 2). <p>Unternehmen mit > 5 Mio (Abs. 3), deren Umsatz 18/19 um mehr als 70% zurückgegangen ist oder die neues liquiditätswirksames EK eingebracht haben:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gesamte Beitragssumme darf 30% des durchsch. Jahresumsatzes 2018/2019 und 15 Millionen Franken nicht überschreiten 	Keine rückzahlbaren Beiträge mehr vorgesehen.
V7: 18.12.2021			
Abschnitt 3			
Art. 10 Abs. 1		Gesuche für DGB neu bis zum 31.03.22 (vorher 31.12.21)	Gesuche für DGB neu bis zum 30.06.22 (vorher 31.03.22)

Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf den Härtefallverordnungen.

I Beitragsbemessung nicht rückzahlbare Beiträge): Phase 1 und Phase 2 November bis März 2020, V1-V3

DA 9: Übersicht Beitragsbemessung, nicht rückzahlbare Beiträge (Phase 1)

HFMV 20	November 2020 bis März 2021 (V1-V3) Alle HFM: Jahresumsatz
V1: 01.12.20	
Abschnitt 3	Anforderungen and die Ausgestaltung der HFM
Art. 4: Form	– Rückzahlbare Darlehen, Bürgschaften oder Garantien, nicht rückzahlbare Beiträge
Art. 5: Höchstgrenze	– Max. 10% des durchschn. Jahresumsatzes 18/19, maximal 10 Millionen Franken – Max. 500'000 Franken – Wenn Darlehen/Bürgschaften/Garantien und nicht rückzahlbare Beiträge: max. 25% des Jahresumsatzes 18/19, maximal 10 Millionen Franken
Art. 8: Datenbekanntgabe	Vertragsklausel bei HFM-Verträgen mit Unternehmen
Art. 9: Zeitlicher Rahmen	26.09.20-31.12.21
Art. 10: Bewirtschaftung durch die Kantone und Missbrauchsbekämpfung	Beteiligung Bund nur bei entsprechender Kontrolle durch Kantone
V2: 19.12.20	
Abschnitt 3	Anforderungen and die Ausgestaltung der HFM
Art. 8: Höchstgrenze	– Keine Veränderung.
Art. 11 Abs. 3	– Bund kann bei Kantonen Stichprobenkontrollen machen
Abschnitt 5	Beiträge des Bundes und Berichterstattung der Kantone
Art. 16: Vertrag	– Kanton schliesst mit SECO bis spätestens 30.09.2021 einen Vertrag ab
V3: 14.01.21	
Abschnitt 2:	Anforderungen an Unternehmen, um Härtefallmassnahmen zu erhalten
Abschnitt 3	Anforderungen and die Ausgestaltung der HFM
Art. 8: Höchstgrenze	Abs. 2 und 2bis – Max. 20% des durchschnittlichen Jahresumsatzes 18/19 – Max. 750 TCHF – Ausnahme: Kanton kann Beitrag auf 1.5 Mio CHF erhöhen, wenn Eigentümer EK einbringen oder Fremdkapitalgeber auf Forderungen verzichten

Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf den Härtefallverordnungen.

I Beitragsbemessung nicht rückzahlbare Beiträge (Ä-fonds-perdu-Beiträge): Phase 2 Veränderung HFMV 20 nach März 2021:

Mit der Änderung des Covid-19-Gesetzes vom 19. März 2021 hat der Gesetzgeber in Art. 12 Covid-19-Gesetz eine neue Finanzierungsstruktur für die *rückzahlbaren Beiträge* eingeführt (Art. 8a-f). Die Anpassung bedingten eine Abkehr von der rein am Mindestumsatz orientierter Härtefallbeurteilung hin zu einer differenzierten Einstufung.

DA 10: Übersicht Beitragsbemessung, nicht rückzahlbare Beiträge (Phase 2, nach März 2021)

HFMV 20	Ab März 2021 (V4) Alle HFM: Jahresumsatz
V3: 14.01.21	
Abschnitt 3	Anforderungen and die Ausgestaltung der HFM
Art. 8: Höchstgrenze	Abs. 2 und 2bis – Max. 20% des durchschnittlichen Jahresumsatzes 18/19 – Max. 750 TCHF – Ausnahme: Kanton kann Beitrag auf 1.5 Mio CHF erhöhen, wenn Eigentümer EK einbringen oder Fremdkapitalgeber auf Forderungen verzichten

Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf den Härtefallverordnungen.

DA 11: Übersicht Beitragsbemessung, nicht rückzahlbare Beiträge (Phase 2, ab April 2021)

HFMV 20: April 2021 bis Dezember 2021		HFMV 20: April 2021 bis Dezember 2021	
Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken		Jahresumsatz über 5 Millionen Franken →Bund übernimmt volle Finanzierung: Kantone können darum nicht von Vorgaben abweichen	
V4; 01.04.21			
Abschnitt 3			
Art. 7	Keine Veränderung		
Art. 8a: Höchst- grenze	Max. 20% des durchschnittlichen Jahresumsatzes 18/19 Max. 1 Million Franken	Art. 8c Abs. 1: Höchst- grenze	Max. 20% des durchschnittlichen Jahresumsatzes 18/19 Max. 1 Million Franken
		Art. 8b	Berechnung der nicht rückzahlbaren Beiträge an Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken – Landesweit einheitliche Bemessung Beiträge an grosse U.
		Art. 8c Abs. 2 Ziff. B	Härtefall im Härtefall Bei Umsatzrückgang von mehr als 70 Prozent: Max. 30% des Jahresumsatzes Max. 10 Millionen Franken erhöht
Art. 8d: Ge- samte Höchst- grenze	Alle Unternehmenstypen (Abs. 2): – Total Beitragssumme darf 25% des durchschnittl. Jahresumsatzes 2018/19 und 15 Millionen nicht überschreiten (Abs. 2).	Art. 8d: Ge- samte Höchst- grenze	Alle Unternehmenstypen (Abs. 2): – Total Beitragssumme darf 25% des durchschnittl. Jahresumsatzes 2018/19 und 15 Millionen nicht überschreiten (Abs. 2). Unternehmen mit > 5 Mio (Abs. 3), deren Umsatz 18/19 um mehr als 70% zurückgegangen ist oder die neues liquiditätswirksames EK eingebracht haben: – Gesamte Beitragssumme darf weder 30% des durchschnittl. Jahresumsatzes 2018/2019 noch 15 Millionen Franken überschreiten (Abs. 3)
		Art. 8e: Ge- winnbeteili- gung	Unternehmen, die 2021 einen Gewinn erzielen, müssen diesen bis zum Umfang des erhaltenen Beitrags an den Staat zurückzahlen.
		Art. 8f: Be- lege	Einzufordernde Belege für Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken
V5, 19.06.21			
Abschnitt 3			
Art. 8a: Höchst- grenze	Bei Umsatzrückgang von mehr als 70 Prozent (Härtefall im Härtefall): Max. 30% des Jahresumsatzes Max. 1.5 Millionen Franken erhöht		Keine Veränderung
Art. 8d	Anpassung gesamte Höchstgrenze auch bei Unternehmen mit < 5 Mio, deren Umsatz 18/19 um mehr als 70% zurückgegangen ist: – Gesamte Beitragssumme darf weder 30% des durchschnittl. Jahresumsatzes 2018/2019 noch 15 Millionen Franken überschreiten (Abs. 3)	Art. 8d	Keine Veränderung.

HFMV 20: April 2021 bis Dezember 2021 Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken		HFMV 20: April 2021 bis Dezember 2021 Jahresumsatz über 5 Millionen Franken →Bund übernimmt volle Finanzierung: Kantone können darum nicht von Vorgaben abweichen
Abschnitt 5		
Art. 15 (neu): Zusatzbeiträge des Bundes	Bundesratsreserve 300 Millionen Franken an Kantone	
V6, 01.12.21		
Abschnitt 5		
Art. 15	Aufstockung Bundesratsreserve auf 500 Millionen Franken	
V7, 18.12.21		
Abschnitt 3		
Art. 10 Abs. 2	Die nicht rückzahlbaren Beiträge, für deren Kosten der Kanton die Beteiligung des Bundes beanspruchen kann, werden die Gesuche bis spätestens am 31. März 2022 bei den Kantonen eingereicht	
Abschnitt 5		
Art. 16 Abs. 3	Vertrag: Beansprucht ein Kanton Zusatzbeiträge aus der BR-Reserve, so schliesst er mit dem SECO bis spätestens am 30. April 2022 einen Vertragszusatz über deren Verwendung ab.	
Art. 17 Abs. 1, 2 Bst. c, 2bis und 4	<p>Abs. 1: Die Kantone finanzieren den Unternehmen den gesamten zugesicherten Betrag und stellen dem Bund nachträglich Rechnung. <i>Neu eingefügt:</i> Berücksichtigt werden können längstens bis zum 31.12.2021 eingetretene Umsatzrückgänge.</p> <p>Abs. 2: Beiträge des Bundes werden dem Kanton ausbezahlt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – c. bei nicht rückzahlbaren Beiträgen bis spätestens Ende Dezember 2022 oder, fall Kanton wegen eines hängigen Verfahrens nicht fristgerecht abrechnen kann, innert 15 Monaten nach Abschluss des Verfahrens – 2bis Für nicht rückzahlbare Beiträge stellt der Kanton dem Bund bis spätestens am 31. August 2022 oder, sofern ein Verfahren hängig ist, innert neun Monaten nach Abschluss des Verfahrens Rechnung 	
Art. 18 Abs. 2	Die Berichterstattung erfolgt über eine durch das SECO zur Verfügung gestellte Informatiklösung. Sie erfolgt bis am 31. Dezember 2021 monatlich, ab dem 01.01.2022 quartalsweise und ab dem 01.07.2022 halbjährlich.	
Art. 23	Inkrafttreten und Geltungsdauer	
Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf den Härtefallverordnungen.		

A 2.3 Anspruchskriterien und Beitragsbemessung Phase 3

Mit der HFMV 22 werden ausschliesslich *nicht rückzahlbare Beiträge* ausbezahlt. Im Unterschied zur HFMV 20 bemisst sich die Höhe der Beiträge neu primär an den effektiv angefallenen und ungedeckten Kosten (Referenzumsatz 18/19 bleibt für den Anspruch wichtiges Kriterium, ist aber für die Beitragsberechnung nicht mehr relevant). Besonders betrachtet werden in der HFMV 22 die Schausteller. Es gibt neu die Möglichkeit als Schausteller (bzw. ausschliesslich Schausteller *an nicht festen* Standorten) eine Sonderunterstützung und damit mehr Geld als die restlichen Gesuchstellenden zu erhalten. Die Beiträge an Schausteller sollen gemäss Verordnung über die Härtefall-Vollzugsstrukturen der Kantone ausgerichtet werden.

I Allgemeine Anspruchskriterien / Anforderungen an Unternehmen sowie Verwendungseinschränkungen Phase 3

DA 12: Übersicht Anspruchskriterien, nicht rückzahlbare Beiträge (Phase 3)

	HFMV 22: Jahresumsatz bis 5 Mio. CHF	HFMV 22: Jahresumsatz über 5 Mio. CHF
V1; 08.02.22		
Abschnitt 2		
Art. 2	Anforderungen neu in einem Artikel zusammengefasst: Art. 2, 2a, 3 Abs.1, 4 Abs. 1, 5 und 5b der HFMV 20 müssen erfüllt werden.	
	Unternehmen muss bestätigen, dass im Zusammenhang mit behördlichen Massnahmen ungedeckte Kosten entstanden sind (Abs. 2)	
Art. 3	Einschränkung der Verwendung	

Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf den Härtefallverordnungen.

I Beitragsbemessung Phase 3

DA 13: Übersicht Beitragsbemessung, nicht rückzahlbare Beiträge (Phase 3)

	HFMV 22: Jahresumsatz bis 5 Mio. CHF	HFMV 22: Jahresumsatz über 5 Mio. CHF
V1; 08.02.22		
Abschnitt 3		
Art. 4	Afp-Beiträge	
Art. 5 Abs. 1 – 3 (neu)	<p>Bemessung Höchstgrenzen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ungedeckte Kosten als Bemessungsgrundlage (Art. 5 Abs. 1) → Referenzumsatz nicht mehr relevant – Er beträgt für ein Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken höchstens 9 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes und höchstens 450 000 Franken. 	<p>Bemessung Höchstgrenzen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ungedeckte Kosten als Bemessungsgrundlage (Art. 5 Abs. 1) → Referenzumsatz nicht mehr relevant <p>Höchstens 9 Prozent des durchschnittlichen Jahresumsatzes und max. 1,2 Millionen Franken; Zusätzlich ist Nachweis für Selbsthilfemassnahmen notwendig</p> <p>Erhöhung Höchstgrenzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 9% des durchschnittl. Jahresumsatzes und max. 2,4 Millionen Franken, wenn seit dem 1. Juli 2021 neues liquides Eigenkapital eingebracht hat (vgl. genaue Bestimmungen) – 9% des durchschnittl. Jahresumsatzes und max. 10 Millionen Franken, wenn gesamter Umsatz im ersten Halbjahr 2022 im Vergleich zum durchschnittlichen Umsatz der ersten Halbjahre 2018 und 2019 um mehr als 30% zurückgegangen ist
Art. 5 Abs. 5	Schausteller (Gewerbe der Reisenden): Schausteller, die über eine kantonale Bewilligung über das Gewerbe der Reisenden verfügen oder die im Jahr 2021 über eine solche verfügt haben, höchstens 18% des durchschnittl. Jahresumsatzes und höchstens 2,4 Millionen Franken	
Art. 5 Abs. 8	<p>Berechnung durchschnittl. Jahresumsatzes nach Abs. 2 bis 5:</p> <p>Berechnung für Unternehmen das:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bei Gründung vor dem 31.12.2017: durchschnittl. Umsatz Jahre 2018 und 2019 – Bei Gründung zw. 31.12.2017 und 29.02.2020: <ul style="list-style-type: none"> – Durchschnittl. Umsatz, der von der Gründung bis zum 29.02.2020 erzielt wurde, berechnet auf 12 Monate, oder – Durchschnittl. Umsatz, der von der Gründung bis zum 31.12.2020 erzielt wurde, berechnet auf 12 Monate; <p>Bei Gründung zw. 01.03.2020 und 30.09.2020: durchschnittl. Umsatz, der von der Gründung bis zum 31.12.2020 erzielt wurde, berechnet auf 12 Monate</p>	

	HFMV 22: Jahresumsatz bis 5 Mio. CHF	HFMV 22: Jahresumsatz über 5 Mio. CHF
Art. 6	Keine Gewinnbeteiligung (keine Veränderung ggü. HFMV 20)	Massgebliche Basis für die bedingte Gewinnbeteiligung bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken <ul style="list-style-type: none"> – Gewinnbeteiligung an steuerbarem Jahresgewinn 2022 vor Verlustverrechnung bezieht; Zulässig ist ausschliesslich die Anrechnung von steuerlichen Verlusten der Geschäftsjahre 2020 und 2021.
Art. 9	Zeitlicher Rahmen: <ul style="list-style-type: none"> – Die Härtefallhilfen einschliesslich der Massnahmen für Schausteller sind bis <i>Mitte 2022</i> befristet. – Unternehmen müssen ihre Gesuche für diesen Zeitraum bis spätestens <i>Ende September 2022</i> beim Kanton einreichen, ansonsten ist eine Bundesbeteiligung ausgeschlossen. Die Kantone können kürzere Fristen für die Einreichung der Gesuche vorsehen. 	
Art. 10	Bewirtschaftung durch die Kantone und Missbrauchsbekämpfung	
Abschnitt 4	Verfahren und Zuständigkeiten	
Art. 11	Verfahren: Keine Veränderung zu HFMV 20	
Art. 12	Kantonale Zuständigkeit: Keine Veränderung zu HFMV 20	
Abschnitt 5		
Art. 13	Relevanter Umsatz zur Bestimmung des Finanzierungsanteils des Bundes <ul style="list-style-type: none"> – Ob sich der Bund gestützt auf Art. 12 Abs. 1^{quater} Covid-19-Gesetz mit 70 (Unternehmen mit Jahresumsatz bis 5 Mio. CHF) oder 100 Prozent (Unternehmen mit Jahresumsatz über 5 Mio. CHF) an der Finanzierung einer Härtefallhilfe für Unternehmen beteiligt, bestimmt sich nach dem gemäss Art. 5 Abs. 8 berechneten durchschnittlichen Umsatz der Jahre 2018 und 2019 (Abs. 1). – Härtefallbeiträge an Schausteller werden gemäss Art. 5 Abs. 5 dieser Verordnung zu 100 Prozent durch den Bund finanziert (Abs. 2). 	

Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf den Härtefallverordnungen.

A 2.4 Übersicht zur Chronologie der Veränderungen

Die Tabelle fasst die Veränderungen der HFMV 20 und 22 zusammen.

DA 14: Chronologie Veränderung HFMV 20 und 22

Datum	Anpassung	Inhalt	Wichtige materielle Inhalte und Änderungen
September 2020	Erlass Covid-19-Gesetz		Art. 9 a und c, 12 sowie 19 Abs. 2
04.11.2020	Vernehmlassung HFMV 20	Eröffnung (10 Tage)	

HFMV 20

Grundlage: Covid-19-Gesetz Art. 9 a und c, 12 sowie 19 Abs. 2

25.11.2020	BR verabschiedet Verordnung (V1) der Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20)	Details des Härtefallprogramms von Bund und Kantonen werden geregelt. <ul style="list-style-type: none"> – Der Entwurf wurde aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung und der Konsultation der beiden Wirtschaftskommissionen angepasst. – Die Verordnung regelt insbesondere, wie die Mittel des Bundes auf die Kantone verteilt werden und unter welchen Voraussetzungen Unternehmen Anspruch auf Härtefallhilfen haben. 	Materielle Inhalte Abschnitt 1: Grundsatz Abschnitt 2: Anforderungen an Unternehmen (Art. 2 – 6) Abschnitt 3: Anforderungen an die Ausgestaltung der HFM (Art. 7 -11) Abschnitt 4: Verfahren und Zuständigkeiten Abschnitt 5: Beiträge des Bundes und Berichterstattung der Kantone Abschnitt 6: Nachlassverfahren, Kapitalverlust und Überschuldung Abschnitt 7: Schlussbestimmungen
------------	---	--	--

Datum	Anpassung	Inhalt	Wichtige materielle Inhalte und Änderungen
18.12.20	Bundesrat passt Härtefallverordnung (V2) sowie Verordnung zum Erwerbsausfall an	Art. 2a, 3, 11, 16 – 19 <ul style="list-style-type: none"> – Änderungen an der Covid-19-Härtefallverordnung sowie an der Covid-19-Verordnung zum Erwerbsausfall beschlossen. Damit vollzieht er Gesetzesanpassungen des Parlaments beim Covid-19-Gesetz. – Der Bundesrat hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) zudem beauftragt, zusammen mit den Kantonen zu prüfen, ob die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Härtefallmassnahmen gelockert werden müssen. 	Abschnitt 2: Anforderungen an Unternehmen Art. 3 Abs. 1 Bst. b Bei den kantonalen Härtefallmassnahmen werden die Umsatzschwelle für einen Anspruch auf Härtefallhilfe von 100'000 auf 50'000 Franken gesenkt Weitere Anpassungen: Art. 2a, 5a, 6 Bst. a, Art. 11 Abs. 3, Art. 15 Abs. 1 und 3, Art. 16, Art. 18 Abs. 1, Art. 19
13.01.2021	Bund passt Härtefallverordnung: Ausbau Härtefallunterstützung (V3)	Art. 4, 5a, 6, 8, 12, 14 Lockerungen Anforderungen Unternehmen	Abschnitt 2: Anforderungen an Unternehmen Art. 4 Abs 2: Art. 5 Abs 1bis: Berechnung Umsatzrückgang auf Basis Umsatz der letzten 12 Monate anstelle des Jahresumsatzes 2020 <ul style="list-style-type: none"> – Erläuterung: 2021 erfolgte Umsatzrückgänge geltend gemacht werden. Art: 5a: Wegfall, dass Überlebensfähigkeit gefährdet sein muss Art. 5b: Entfallende Anspruchsvoraussetzungen für behördlich geschlossene Unternehmen <ul style="list-style-type: none"> – Erläuterung: Betriebe, die seit dem 1. November 2020 insgesamt während mindestens 40 Kalendertagen behördlich geschlossen werden, können neu ohne Nachweis eines Umsatzrückgangs als Härtefall geltend machen Art. 6 Bst. a: Anpassung, dass während 3 Jahren keine Tantiemen/Dividenden ausgeschüttet werden dürfen Abschnitt 3: Anforderungen an die Ausgestaltung der HFM Art. 8 Abs. 2 und 2bis <ul style="list-style-type: none"> – Die Obergrenzen für À-fonds-perdu-Beiträge werden auf 20 Prozent des Umsatzes bzw. 750'000 Franken je Unternehmen erhöht. Abschnitt 4: Verfahren und Zuständigkeiten Art. 12 Abs. 2 Art. 14 Sonstiges

Datum	Anpassung	Inhalt	Wichtige materielle Inhalte und Änderungen
			<ul style="list-style-type: none"> – Mehr als die Hälfte der Kantone zahlt bereits im Januar 2021 Härtefallhilfen aus. Im Februar 2021 dürften fast alle Kantone bereit sein.
27.01.2021	Bundesrat stockt Härtefallprogramm auf	Bundesrat hat das aktuelle Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen von Covid-19 diskutiert und Anpassungen beschlossen. Die dazu notwendige Gesetzesanpassung soll in der Frühjahrsession 2021 dem Parlament vorgelegt werden.	<ul style="list-style-type: none"> – Die Härtefallhilfe wird um weitere 2,5 Milliarden Franken aufgestockt. – Die Neuauflage der Covid-Solidarbürgschaften soll weiter vorbereitet werden, damit sie bei einer Verschlechterung des Kreditmarktes rasch aktiviert werden könnte.
17.02.2021	Bundesrat erweitert Unterstützung für grössere Unternehmen und Arbeitslose	BR hat Botschaft zur Änderung des Covid-19-Gesetzes verabschiedet.	<ul style="list-style-type: none"> – Vorschlag zur Aufstockung des Härtefallprogramms auf 10 Milliarden Franken. – Der Bund soll auch 2021 die Kosten der Kurzarbeitsentschädigungen übernehmen. – Weiter soll die Anzahl Taggelder für anspruchsberechtigte versicherte Personen für die Monate März bis Mai 2021 erhöht werden.
19.03.2021	Änderung Art. 12 Covid-19-Gesetz eine neue Finanzierungsstruktur eingeführt	Mit der Änderung vom 19. März 2021 hat der Gesetzgeber in Art. 12 Covid-19-Gesetz eine neue Finanzierungsstruktur eingeführt	
31.03.2021	Bundesrat passt Härtefallverordnung (V4) sowie Verordnung zum Erwerbsausfall an	Art. 1, 2a, 3, 5, 5b, 6, 8, 8a, 8b, 8c, 8d, 8e, 8f, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 22a Änderungen an der HFMV 20 beschlossen. BR vollzieht Anpassungen des Parlaments aus der Frühlingssession am Covid-19-Gesetz.	<p>Erläuterung: Bei der Härtefallhilfe werden insbesondere die Höchstbeträge, der Gründungszeitpunkt, die Beteiligung des Staates an allfälligen Gewinnen der Unternehmen im Jahr 2021 sowie die Dauer des Dividendenverbots angepasst.</p> <p>Abschnitt 2: Anforderungen an Unternehmen</p> <p>Art. 8a: Höchstgrenzen für nicht rückzahlbare Beiträge an Unternehmen mit einem Jahresumsatz <= 5 Millionen Franken</p> <p>Art. 8b: Berechnung der nicht rückzahlbaren Beiträge an Unternehmen mit einem Jahresumsatz > 5 Millionen Franken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Erläuterung: Landesweit einheitliche Bemessung der Beiträge an Unternehmen mit mehr als 5 Millionen Umsatz geregelt. <p>Art. 8c: Höchstgrenze für nicht rückzahlbare Beiträge an Unternehmen mit einem Jahresumsatz > 5 Millionen Franken</p> <p>Art. 8d: Gesamte Höchstgrenze</p> <p>Art. 8e: Massgebliche Basis für die bedingte Gewinnbeteiligung bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz > 5 Millionen Franken</p>

Datum	Anpassung	Inhalt	Wichtige materielle Inhalte und Änderungen
			Weitere Änderungen: Art. 8f, 11, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 22a
18.06.2021	Letzte Anpassungen der Härtefallverordnung (V5) für besonders betroffene Unternehmen durch BR.	Art. 8a, 8d, 15; Anh. <ul style="list-style-type: none"> – Punktuelle Anpassungen an der Härtefallverordnung beschlossen. – Mit diesen Änderungen sollen stark betroffenen Unternehmen höhere Unterstützungen zugesprochen werden können. – Die Bedürfnisse der Kantone fallen dabei allerdings äusserst unterschiedlich aus. 	Abschnitt 3: Anforderungen an die Ausgestaltung der HFM Art. 8a Abs. 2: Höchstgrenze für nicht rückzahlbare Beiträge für U mit Jahresumsatz < 5 Mio CHF <ul style="list-style-type: none"> – Der Bundesrat erhöht die Obergrenze der Ä-fonds-perdu-Beiträge zur Unterstützung von kleinen Unternehmen mit hohen Umsatzeinbussen. Art. 8d Abs. 2 und 3: Gesamte Höchstgrenze Art. 15: Zusatzbeiträge des Bundes <ul style="list-style-type: none"> – Bund stellt Kantonen 300 Millionen Franken aus der «Bundesratsreserve» zur Verfügung, um besonders betroffene Unternehmen zusätzlich zu unterstützen.
24.11.2021	BR unterstützt Kantone mit zweiter Tranche für besondere Härtefälle und passt Härtefallverordnung (V6) an	Art. 15 <ul style="list-style-type: none"> – Entscheid die Kantone beim Abschluss des Härtefallprogramms zusätzlich zu unterstützen. – Damit können die Kantone den spezifischen Bedürfnissen der Unternehmen in ihrem Kanton besser Rechnung tragen. 	Abschnitt 5: Beiträge des Bundes Art. 15: Zusatzbeiträge des Bundes <ul style="list-style-type: none"> – Bund unterstützt Kantone mit weiteren 200 Millionen Franken aus der «Bundesratsreserve» – Gesamtunterstützung neu: 500 Millionen Franken
17.12.2021	Parlament verlängert gesetzliche Grundlage für die kantonalen Härtefallprogramme. BR passt am 17.12.2021 die HFMV 20 an (V7) .	Ingr.; Art. 16, 17, 18, 23 <ul style="list-style-type: none"> – Stark von behördlichen Covid-Massnahmen betroffene Unternehmen sollen auch im kommenden Jahr unterstützt werden. – Der Bundesrat hat eine erste Diskussion dazu geführt und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) mit der Ausarbeitung einer Härtefallverordnung 2022 beauftragt. 	Abschnitt 5: Beiträge des Bundes Art. 16, 17, 18, 23 Sonstiges: <ul style="list-style-type: none"> – Härtefallverordnung 2022 soll auch einen Vorschlag für die Umsetzung der neu vom Parlament beschlossenen zusätzlichen Unterstützung für Schausteller umfassen. – Eine Übergangsregelung soll den Kantonen genügend Zeit für einen reibungslosen Abschluss des bestehenden Programms 2020/21 einräumen.
HFMV 22 Gesetzliche Grundlage: Covid-19-Gesetz vom 25.09.2020 Art. 9c, 11b (neu), 12 sowie 19 Abs. 2			
02.02.2022	Bundesrat verabschiedet Härtefallverordnung 2022 Bezeichnung: Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22)	<ul style="list-style-type: none"> – Die Umsetzung der Härtefallverordnungen obliegt weiterhin den Kantonen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Der Bund übernimmt wie bisher 70 bis 100 Prozent der Beiträge. – Die Unterstützungsbeiträge werden in Not geratenen Unternehmen maximal für das erste Halbjahr 2022 ausgerichtet und berechnen sich auf Basis der ungedeckten Kosten (neu).

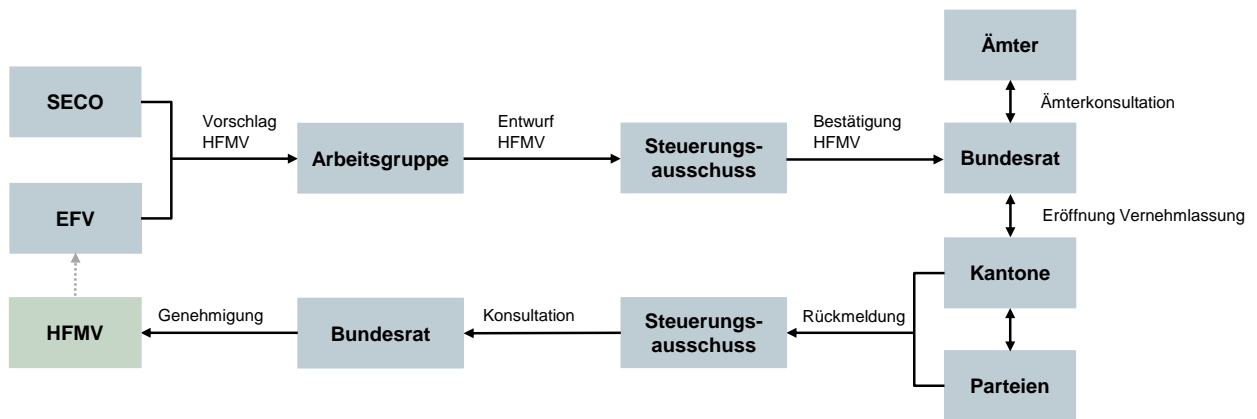
Datum	Anpassung	Inhalt	Wichtige materielle Inhalte und Änderungen
			<ul style="list-style-type: none"> Die Anspruchsvoraussetzungen und Obergrenzen entsprechen weitgehend der bisherigen Härtefallunterstützung.

Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend https://www.SECO.admin.ch/SECO/de/home/Arbeit/neues_coronavirus/haertefall-massnahmen.htm; Letzte Änderung 06.07.2022.

A 3 Vollzug auf Bundesebene: Detaillierergebnisse

A 3.1 Rollen im Rechtssetzungsprozess

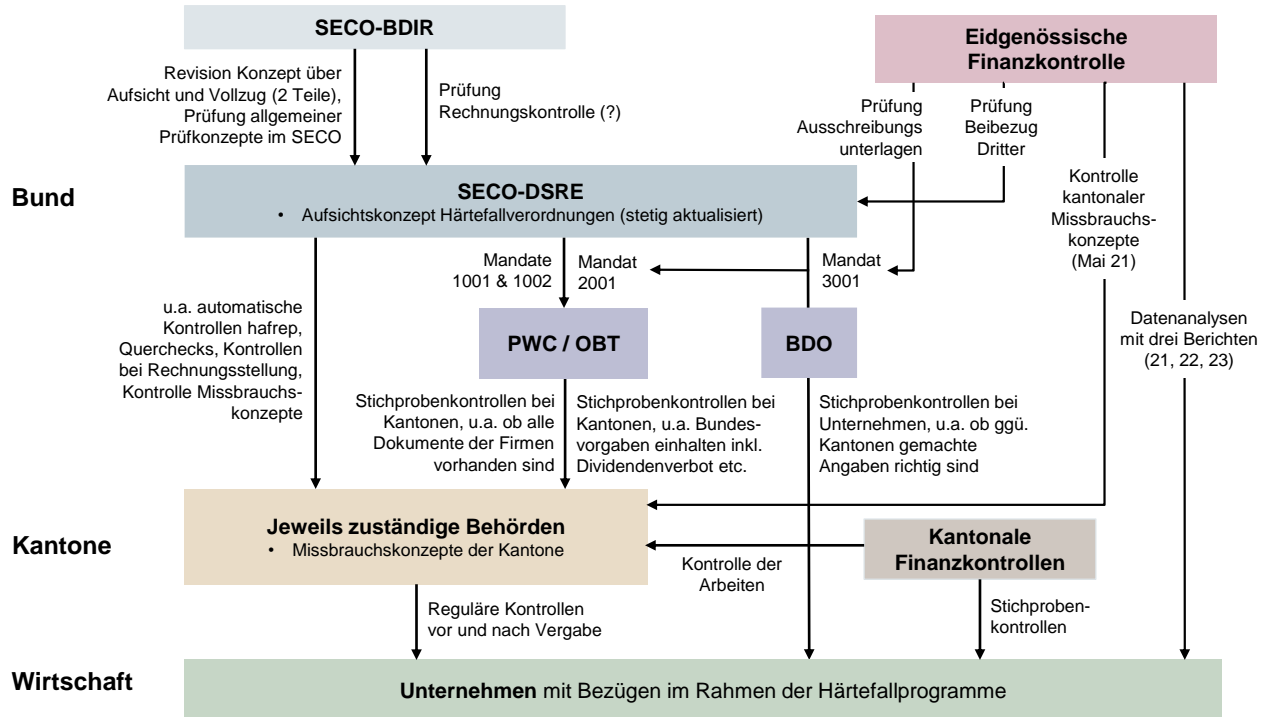
DA 15: Rollen im Rechtsetzungsprozess



Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan.

A 3.2 Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten auf Bundes- und Kantonebene

DA 16: Kontrolle- und Aufsichtstätigkeiten auf Bundes- und Kantonebene



Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan.

A 4 Vergleich der Outputs der Kantone

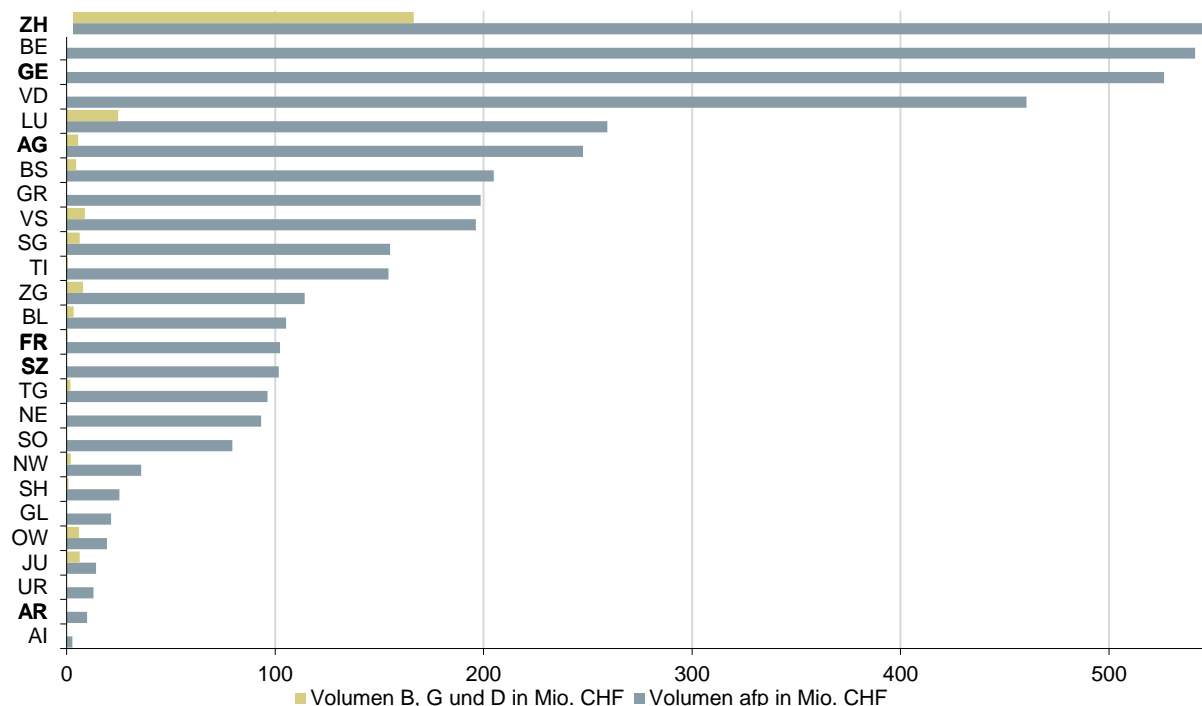
A 4.1 Umfang Härtefallmassnahmen

DA 17: Übersicht Auswahl Härtefallmassnahmen

Härtefallmassnahme	Kantone
À-fonds-perdu-Beiträge (HFMV 20)	In allen Kantonen angewendet.
Darlehen (HFMV 20)	ZH, ZG, FR, TG, JU
Bürgschaften	OW, SH, NW, BL, TI, SG, VS, BS
Garantien	AG, LU
À-fonds-perdu-Beiträge (HFMV 22)	In allen Kantonen angewendet, aber nur bei einem Teil der Kantone Gesuche für À-fonds-perdu-Beiträge unter HFMV 22

Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan.

DA 18: Gesamtvolumen Härtefallmassnahmen nach Kantonen



Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf WBF (2023): Unterstützung für Härtefälle (EasyGov, Stand 10.07.2023). URL: <https://covid19.easygov.swiss/haertefaelle/>

DA 19: Von den Kantonen zwischen dem 01.03.2020 und dem 30.06.2023 ausbezahlte bzw. gesprochene Härtefallunterstützungen

Auszahlung Härtefallmassnahme	HFMV 20	
À-fonds-perdu-Beiträge	HFMV 20	4'739.4 (88.5%)
Darlehen, Bürgschaften und Garantien	HFMV 20	220.3 (4.1%)
Bundesratsreserve	HFMV 20	214.4 (3.9%)
À-fonds-perdu-Beiträge	HFMV 22	186.8 (3.5%)
Total		5360.9

Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf <https://covid19.easygov.swiss/haertefaelle/> Datenstand: 31.12.2022. HFMV 20 / 22: Covid-19-Härtefallverordnung 2020 / 2022.

A 4.2 Gesuche

DA 20: Übersicht Zugesicherte Unterstützungsmassnahmen nach Kantonen

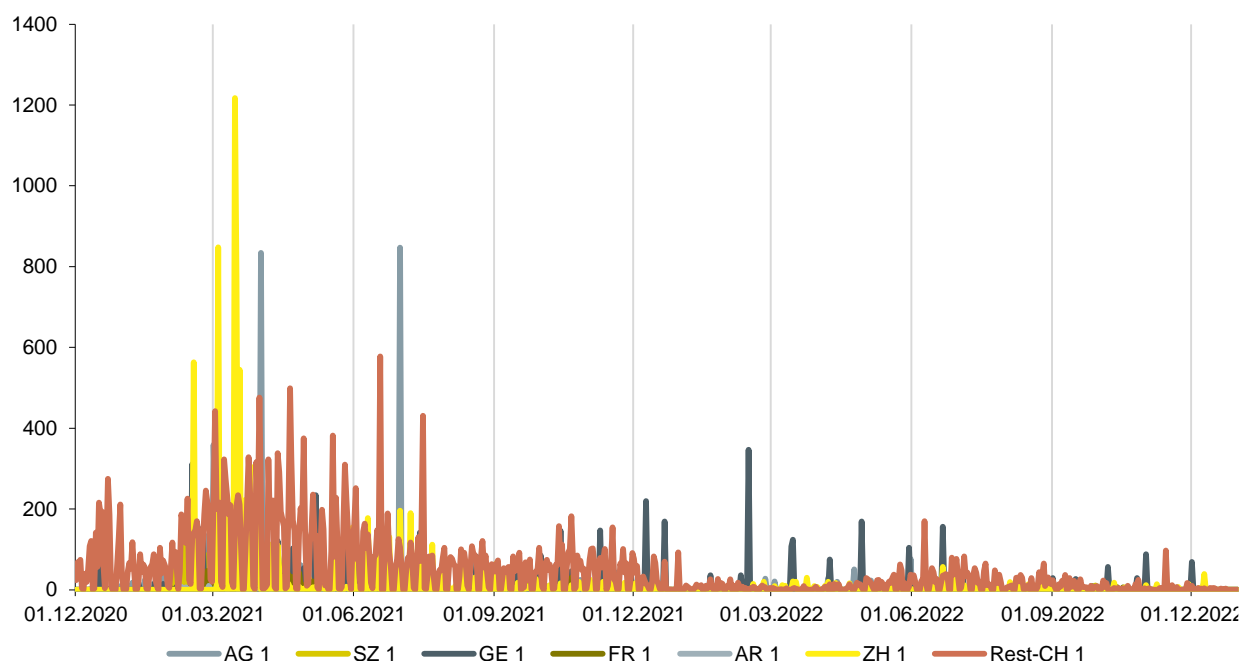
	Anzahl Fälle	Betrag in CHF	Anzahl Fälle	Betrag in CHF	Anzahl Darlehen	Betrag in CHF	Anzahl Fälle	Betrag in CHF	Anzahl Bürgschaften	Betrag in CHF
AG ¹	5209	251'031'226	71	4'796'139	0	0	49	5'422'361		
AR	176	9'667'390	11	168'677	0	0	0	0	0	0
AI	70	2'838'242	0	0	0	0	0	0	0	0
BL	2440	104'914'432	20	2'015'539	0	0	0	0	24	3'313'186
BS	884	183'492'399	113	22'159'634	0	0	0	0	72	4'554'125
BE	4485	517'705'397	535	41'739'536	0	0	0	0	0	0

	Anzahl Fälle HFMV	Betrag in CHF	Anzahl Fälle HFMV	Betrag in CHF	Anzahl Fälle Darlehen	Betrag in CHF	Anzahl Fälle Garantien	Betrag in CHF	Anzahl Fälle Bürgschaften	Betrag in CHF
FR	1767	103'853'877	43	1'540'055	5	421'637	0	0	0	0
GE	5585	513'670'510	82	12'794'938	0	0	0	0	0	0
GL	202	20'971'928	7	201'30	0	0	0	0	0	0
GR	1382	204'618'468	47	1'784'944	0	0	0	0	0	0
JU	269	14'066'421	0	0	227	6'210'035	0	0	0	0
LU	3445	265'847'817	100	7'773'172	0	0	2	24'576	0	0
NE	1187	97'712'330	0	0	0	0	0	0	0	0
NW	192	35'156'721	14	540'290	0	0	0	0	10	1'872'000
OW	202	22'156'431	28	655'200	0	0	0	0	174	5'968'300
SH	296	24'733'130	27	1'914'644	0	0	0	0	4	837'050
SZ	1143	103'697'624	61	1'988'250	0	0	0	0	0	0
SO	896	78'885'447	31	1'224'900	0	0	0	0	0	0
SG	1543	151'861'974	83	5'189'435	0	0	0	0	103	6'310'964
TI	2257	167'839'130	94	3'753'048	0	0	0	0	0	0
TG	762	93'536'059	116	3'789'000	91	1'837'686	0	0	1	650'000
UR	197	13'507'419	0	0	0	0	0	0	0	0
VD	10397	481'456'923	0	0	0	0	0	0	0	0
VS	2844	198'160'996	16	363'972			0	0	48	8'724'441
ZG	679	109'929'042	679	109'929'042	37	7'749'600	0	0	0	0
ZH	7358	1'296'037'577	477	68'466'703	1330	166'486'826	0	0	0	0
Tot.	55'867	3'771'311'333	2655	292'587'118	1690	182'705'784	51	5'446'937	436	32'230'066

Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf Daten hafrep (Stand 30.06.2023).

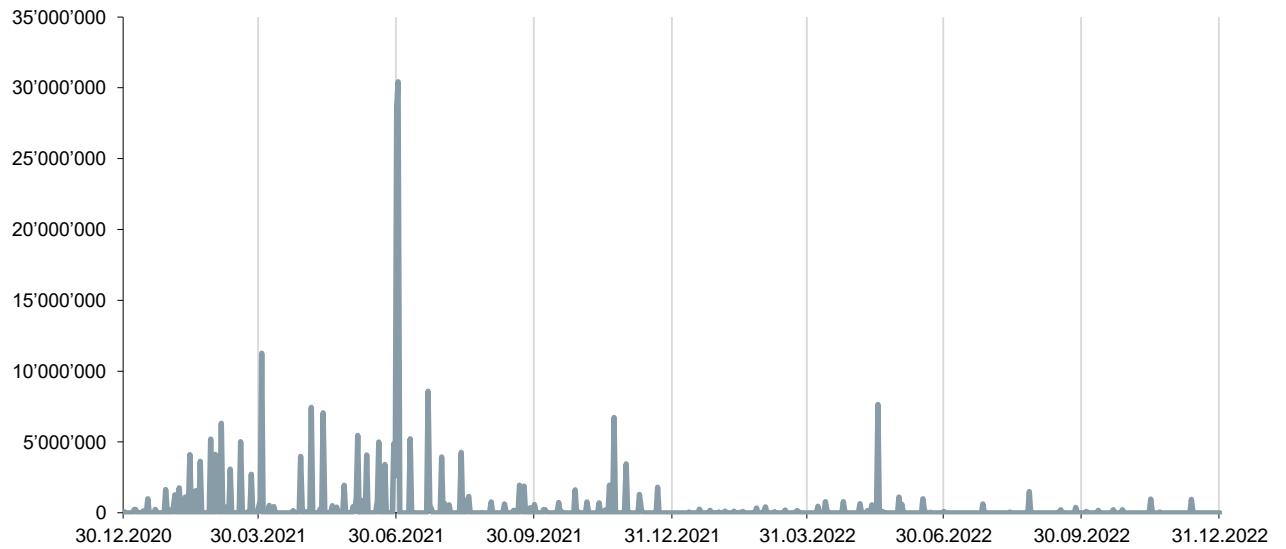
Legende: ¹ = Die Anzahl Fälle für den Kanton Aargau stimmt nicht mit der effektiven Anzahl Fälle überein, da für ein Gesuch teilweise in mehreren Einträgen im hafrep erstellt wurden (Teilbeträge eingetragen). Dies dürfte auch bei den anderen Kantonen der Fall sein.

DA 21: Total zugesicherte Gesuche pro Tag, Fallstudienkantone



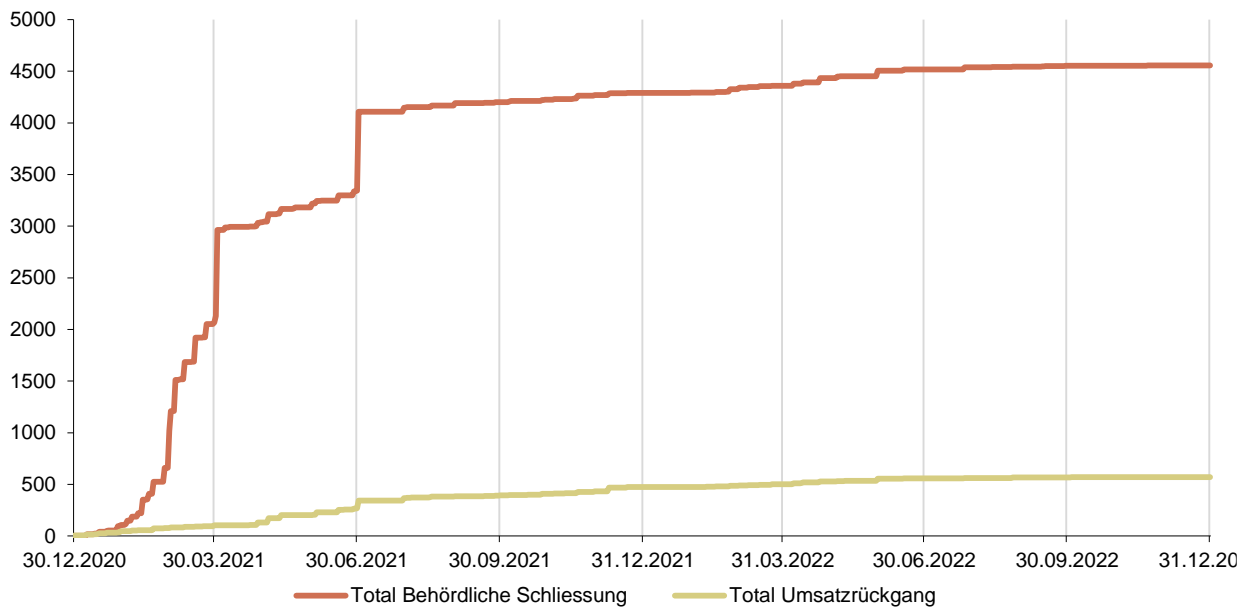
Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf Daten hafrep (Stand 30.06.2023).

DA 22: Gesamtentwicklung der Gesuche: Auszahlungen pro Tag



Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf Daten hafrep (Stand 30.06.2023).

DA 23: Anspruchsgründe für Härtefallhilfe



Quelle: Darstellung Interface/Ecoplan, basierend auf hafrep.