



Erläuterungen zur

**Verordnung über Härtefallmassnahmen für
Unternehmen in Zusammenhang mit der Co-
vid-19-Epidemie**
(COVID-19-Härtefallverordnung)

Bern, [Datum]

1 Ausgangslage

Mit Artikel 12 des Bundesgesetzes vom 25. September 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) haben die eidgenössischen Räte die Gesetzesgrundlage für die Beteiligung des Bundes an kantonalen Unterstützungsmassnahmen für Härtefälle geschaffen. Damit sollen Härtefälle abgedeckt werden, die direkt oder indirekt auf behördliche Massnahmen zurückzuführen sind. Insbesondere regelt Artikel 12, dass der Bund auf Antrag eines oder mehrerer Kantone Unternehmen, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 besonders betroffen sind, insbesondere Unternehmen in der Wertschöpfungskette der Eventbranche, Schausteller, Dienstleister der Reisebranche sowie touristische Betriebe, in Härtefällen finanziell unterstützen kann, sofern sich die Kantone zur Hälfte an der Finanzierung beteiligen. Das Covid-19-Gesetz gibt, beispielsweise bezüglich Anspruchskriterien, Art der Härtefallhilfen oder angestrebter Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, lediglich grobe Richtlinien vor, Einzelheiten sollen vom Bundesrat auf Verordnungsstufe geregelt werden. Für die Erarbeitung der vorliegenden Verordnung wurden deshalb ein Steuerungsausschuss (Leitung EFV; SECO, Sekretariate VDK und FDK) sowie eine Arbeitsgruppe (Leitung EFV; SECO, Kantonsvertretungen BS, FR, GE, SG, VS, ZG, ZH) eingesetzt. Der Inhalt des beiliegenden Entwurfs wurde von der Arbeitsgruppe erarbeitet und am 21. Oktober 2020 im Steuerungsausschuss beraten.

2 Beantragte Regelung

Hauptzweck der Verordnung ist es zu definieren, unter welchen Voraussetzungen sich der Bund an kantonalen Härtefallmassnahmen beteiligt. Die Kantone entscheiden frei, ob sie Härtefallmassnahmen ergreifen und, falls ja, wie sie diese ausgestalten. Diese von den Kantonen explizit gewünschte Freiheit gibt ihnen die Möglichkeit, die Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen den unterschiedlichen kantonalen Gegebenheiten anzupassen.

Kantone regeln Ausgestaltung von Härtefallmassnahmen

Die unter den Abschnitten 2 und 3 der Verordnung aufgeführten Kriterien bezüglich Anspruchsberechtigung sowie Art und Umfang der Massnahmen sind Mindestvoraussetzungen, die kantonale Härtefallregelungen für eine Bundesbeteiligung erfüllen müssen. Die Kantone können zusätzlich weitere Kriterien, wie beispielsweise die Eingrenzung von anspruchsberechtigten Branchen, die konkrete Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen oder die Dauer der Massnahmen in kantonalen Regelungen festlegen. Es obliegt zudem den Kantonen, die unter den Abschnitten 2 und 3 geregelten Mindestvoraussetzungen bei Bedarf weiter zu verschärfen oder einzugrenzen. Damit sind die Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass die Härtefallmassnahmen den unterschiedlichen Gegebenheiten in den Kantonen gerecht werden. Dies kommt auch dem Anliegen der eidgenössischen Räte entgegen, den Kantonen in der Beurteilung von Härtefällen einen gewissen Ermessungsspielraum zu belassen.

Die Kantone können in ihren Regelungen Bürgschaften, Garantien, Darlehen und/oder à-fonds-perdu-Beiträge vorsehen. Da à-fonds-perdu-Beiträge aus einer Gleichbehandlungsperspektive (Vermeidung staatlicher Willkür) problematischer sind als rückzahlbare Mittel, wird eine vergleichsweise tiefe absolute Obergrenze für à-fonds-perdu-Beiträge pro Unternehmen festgelegt.

Für Darlehen, Bürgschaften und Garantien ist eine Maximaldauer von zehn Jahren vorgesehen. Sie dürfen pro Unternehmen maximal 25 Prozent des Umsatzes 2019, höchstens aber 10 Millionen betragen. Der Bund übernimmt 50 Prozent von allfälligen Verlusten. À-fonds-

perdu-Beiträge sind auf maximal 10 Prozent des Umsatzes 2019, höchstens aber 500 000 Franken pro Unternehmen beschränkt (davon 250 000 Franken vom Bund).

Unterstützt werden kantonale Massnahmen, die zwischen dem Inkrafttreten des Covid-19-Gesetzes (26. September 2020) und Ende 2021 ausbezahlt oder zugesichert worden sind.

Plafonierung des Bundesbeitrags

Gemäss Covid-19-Gesetz beteiligt sich der Bund zur Hälfte an den Ausgaben der Kantone für Härtefälle. Die Verordnung sieht aktuell vor, den Beitrag des Bundes auf 200 Millionen zu plafonieren. Der Gesamtbetrag soll nach einem in der Verordnung festgelegten Verteilungsschlüssel (zwei Drittel kantonales BIP, ein Drittel Bevölkerung) unter den Kantonen aufgeteilt werden. Der Betrag von 200 Millionen ergibt sich aus der Hochrechnung von ersten Bedarfsmeldungen einzelner Kantone. Sie wurden gemacht, bevor Bund und Kantone weitere Massnahmen zur Pandemiebekämpfung beschlossen haben. Der Bundesrat wird den Gesamtbetrag aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung nochmals überprüfen. Sollte sich zeigen, dass die Gefahr von Härtefällen aufgrund des Verlaufs der Pandemie und den damit verbundenen, gesundheitspolizeilichen Einschränkungen deutlich steigt, wird der Bundesrat den Gesamtbetrag in der Verordnung entsprechend anpassen.

Die Kantone finanzieren den Unternehmen den gesamten zugesicherten Betrag und stellen dem Bund rückwirkend Rechnung. Beiträge des Bundes an rückzahlbare Darlehen, Bürgschaften oder Garantien kommen erst im Falle eines Verlusts zur Zahlung. Für die Vergabe und Bewirtschaftung von Bürgschaften können die Kantone Vereinbarungen mit Dritten abschliessen. Die Kantone stellen die Missbrauchsbekämpfung mit geeigneten Mitteln sicher.

Es ist den Kantonen überlassen, ausserhalb des Rahmens der Verordnung zusätzliche Mittel zu sprechen. Sie bringen die dazu nötigen Gelder selbst auf.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

1. Abschnitt: Grundsatz

Art. 1

Absatz 1 hält den Grundsatz fest, wonach sich der Bund bis zur Erreichung der kantonalen Höchstbeträge zur Hälfte an Härtefallmassnahmen der Kantone beteiligt, sofern die kantonalen Regelungen die Mindestvoraussetzungen dieser Verordnung bezüglich der Anspruchsberechtigung der Unternehmen sowie der Ausgestaltung der Massnahmen erfüllen und die Kantone die Mindestvoraussetzungen bezüglich Verfahren, Berichterstattung und Kontrolle einhalten. Die Federführung liegt bei den Kantonen: Sie definieren die Härtefallmassnahmen. Dabei liegt der Entscheid, ob und in welchem Umfang Härtefallmassnahmen ergriffen werden, in der alleinigen Zuständigkeit der Kantone.

Absatz 2 hält fest, dass Unternehmen in staatlicher Hand keinen Anspruch auf kantonale Härtefallmassnahmen haben. Eine Härtefallmassnahme soll deshalb ab einer staatlichen Beteiligung von insgesamt mehr als 10 Prozent am gesuchstellenden Unternehmen nicht zur Anwendung kommen. Dies, weil eine höhere staatliche Beteiligung auf ein strategisches Interesse hindeutet, welches es für die zuständigen Staatsebenen zumutbar macht, das Unternehmen mit eigenen Mitteln zu stützen (*Bst. a*). Auch sogenannte «Briefkastenfirmen» sollen nicht von Härtefallmassnahmen profitieren (*Bst. b*).

Die vorliegende Verordnung verzichtet bewusst auf weitere Ausschlusskriterien. Es ist den

Kantone freigestellt, zusätzliche Anspruchskriterien zu definieren oder die im 2. und 3. Abschnitt aufgeführten Kriterien zu verschärfen bzw. einzugrenzen, z.B. indem anspruchsberechtigte Branchen definiert werden.

2. Abschnitt: Anforderungen an die Unternehmen

Art. 2 Rechtsform

Der in *Artikel 2* definierte Unternehmensbegriff entspricht demjenigen in der Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung vom 25. März 2020 (SR 951.261). Damit sind auch Stiftungen und Vereine anspruchsberechtigt, sofern sie die in dieser Verordnung geregelten Voraussetzungen für Härtefallmassnahmen erfüllen.

Art. 3 Zeitpunkt der Gründung und Umsatz

Artikel 3 Absatz 1 hält die Voraussetzungen bezüglich Gründungszeitpunkt und Umsatz fest, die von einem Unternehmen erfüllt sein müssen, damit sich der Bund an den Härtefallmassnahmen beteiligt: Unterstützt werden sollen ausschliesslich Unternehmen, die vor dem Ausbruch von Covid-19 Anfang März 2020 bereits existiert haben (*Bst. a*). Mit der Umsatzuntergrenze in der Höhe von 50 000 Franken werden Eigentümer von Kleinstunternehmen, die ihren Lebensunterhalt bereits vor dem Ausbruch von Covid-19 höchstens teilweise aus Unternehmensgewinnen bestreiten konnten, von Härtefallhilfen ausgeschlossen (*Bst. b*). Grossunternehmen sind nicht per se von der Anspruchsberechtigung ausgeschlossen; die Definition von allfälligen Umsatzobergrenzen obliegt den Kantonen. Mit dem Ziel, Arbeitsplätze in der Schweiz zu erhalten, soll der Bund zudem Härtefallmassnahmen nur mitfinanzieren, wenn sie Unternehmen zu Gute kommen, die ihre Wertschöpfung mehrheitlich in der Schweiz erzielen (*Bst. c*).

Absatz 2 hält fest, dass das Unternehmen über eine Unternehmens-Identifikationsnummer (UID-Nummer) verfügen muss. Diese darf im UID-Register nicht als «gelöscht» gekennzeichnet sein. Während der Dauer des Solidarbürgschaftsgesetzes ist vorgesehen, dass das Bundesamt für Statistik im Internet die Daten zu den Kennmerkmalen aller UID-Einheiten ohne deren Einwilligung veröffentlicht. Die Kantone können somit im UID-Register nachschauen, ob ein Unternehmen noch aktiv ist.

In *Absatz 3* wird geregelt, wie der Umsatz von Unternehmen zu berechnen ist, die 2019 noch keinen Umsatz erzielt haben oder deren Geschäftsjahr wegen der Gründung im Jahr 2019 überlang ist.

Art. 4 Vermögens- und Kapitalsituation

Artikel 4 präzisiert im Wesentlichen die Vorgaben von Artikel 12 Absatz 2 Covid-19-Gesetz.

Absatz 1 hält die gesetzlichen Grundsätze zur Vermögens- und Kapitalsituation fest. Zudem sollen, gestützt auf das ebenfalls im Covid-19-Gesetz verankerte Doppelsubventionierungsverbot, Unternehmen aus den Bereichen Kultur, Sport, Medien und öffentlicher Verkehr entweder die für diese Bereiche spezifischen Hilfen oder aber Härtefallhilfen erhalten; der Bezug von Unterstützung aus beiden Quellen ist ausgeschlossen. Sollte das Geschäftsmietegesetz vom Parlament verabschiedet werden, wird das Doppelsubventionierungsverbot auch für Vermieterinnen und Vermieter gelten, die Härtefallentschädigungen gemäss Geschäftsmietegesetz erhalten. Nicht unter das Doppelsubventionierungsverbot fallen CEE, KAE, Covid-19-Solidarbürgschaftskredite und Bürgschaftskredite für Startups. Auch Finanzhilfen, welche Unternehmen unabhängig von der Covid-19-Epidemie gestützt auf das ordentliche Recht erhalten, z. B. in den Bereichen Regionalpolitik oder Energie fallen nicht unter das Doppelsubventionierungsverbot.

In *Absatz 2* wird ausgeführt, wann ein Unternehmen als profitabel oder überlebensfähig angesehen wird (keine Überschuldung, kein laufendes Konkurs- oder Liquidationsverfahren und keine Rückstände beim Bezahlen von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen). Zudem muss ein Unternehmen eine mittelfristige Finanzplanung einreichen können, die glaubhaft aufzeigt, dass seine Finanzierung mit der Härtefallmassnahme und ohne weitere staatliche Hilfen für die Dauer der Finanzplanung gesichert werden kann. Die mittelfristige Finanzplanung muss dabei mindestens das laufende und das darauffolgende Jahr umfassen.

Nach *Absatz 3* kann als Härtefall nur gelten, wer vorgängig die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen ergriffen hat. Als nötige Selbsthilfemassnahmen zum Schutz der Liquidität und der Kapitalbasis gelten beispielsweise der Verzicht auf Dividenden, Tantiemen, der Verzicht auf Rückzahlung von Aktionärsdarlehen und dergleichen seit dem Ausbruch von Covid-19, soweit solche Massnahmen nicht durch Kapitalerhöhungen in mindestens gleichem Umfang kompensiert wurden. Unternehmen, die über einen Covid-Solidarbürgschaftskredit in Form einer Kontokorrentlimite verfügen, gelten zudem erst als Härtefall, wenn sie die verfügbare Kreditlimite vollständig beansprucht haben.

Art. 5 Umsatzrückgang

Gemäss Artikel 12 Absatz 1 Covid-19-Gesetz liegt ein Härtefall vor, wenn der Jahresumsatz unter 60 Prozent des mehrjährigen Durchschnitts liegt. Damit sollen Härtefälle abgedeckt werden, die direkt oder indirekt auf behördliche Massnahmen zurückzuführen sind. *Absatz 1* präzisiert, dass dieser Umsatzrückgang von mehr als 40 Prozent am Jahresumsatz 2020 im Vergleich zum durchschnittlichen Umsatz der Jahre 2018 und 2019 bemessen wird. Da im Jahr 2020 für viele Unternehmen ein Teil der entgangenen Erträge über Kurzarbeitsentschädigungen oder Covid-Erwerbsersatz kompensiert wurde, hält *Absatz 2* fest, dass für die Kalkulation des gemäss Verordnung relevanten Umsatzes 2020 Entschädigungen für Kurzarbeit und Covid-Erwerbsersatz zum Wert der verkauften Waren und der erbrachten Dienstleistungen dazugerechnet werden. Tritt das Geschäftsmietegesetz in Kraft, das sich derzeit noch in parlamentarischer Beratung befindet, werden auch verordnete und freiwillige Mieterlasse für Unternehmen zum Umsatz 2020 hinzugezählt werden müssen; eine entsprechende Ergänzung des Verordnungstexts wird derzeit geprüft.

Der Referenzumsatz für Unternehmen, die nach dem 31. Dezember 2017 gegründet wurden, ist in *Absatz 3* geregelt. Umsatzrückgänge im Jahr 2021 fliessen nicht in die Berechnungsgrundlage ein. Unternehmen mit einem Umsatzrückgang im Jahr 2021 dürften mit grosser Wahrscheinlichkeit auch im Jahr 2020 bereits einen Umsatzrückgang erlitten haben, und sind damit grundsätzlich anspruchsberechtigt.

Art. 6 Einschränkung der Verwendung

Die staatlich finanzierten Härtefallmassnahmen sollen die Existenz von Schweizer Unternehmen und den Erhalt von Arbeitsplätzen sichern. Daher sollen die Mittel weder zur Ausschüttung von Dividenden oder Tantiemen dienen noch an ausländische Gruppengesellschaften fliessen. Jede Übertragung der Mittel an eine mit dem Unternehmen irgendwie verbundene Person oder irgendwie verbundenes Unternehmen im Ausland – z. B. im Rahmen eines Cash-Poolings – ist daher unzulässig. Hingegen bleiben Zahlungen aufgrund von vorbestehenden vertraglichen Verpflichtungen zur Aufrechterhaltung des operativen Betriebs vorbehalten und sind zulässig, wie insbesondere ordentliche Zinszahlungen und Amortisationen, sofern diese auf vorbestehenden vertraglichen Verpflichtungen beruhen und fällig sind. Auch ordentliche marktgerechte Zahlungen für Lieferungen und Leistungen einer Gruppengesellschaft bleiben zulässig.

Diese Eingrenzung der Mittelverwendung ist auch bei der Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung bzw. beim Entwurf des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes vom 18. September

2020 ein wichtiges Element des Gesamtsystems. Die Unternehmen müssen gegenüber dem zuständigen Kanton bestätigen, dass sie sich an diese Einschränkungen der Mittelverwendung halten werden. Die Kantone können vorsehen, dass Darlehens- oder Bürgschaftsverträge gekündigt werden können oder die Rückzahlung von à-fond-perdu-Beiträgen verlangt werden kann, wenn sich im Nachhinein herausstellt, dass sich ein Unternehmen nicht an diese Vorgaben gehalten hat.

3. Abschnitt: Anforderungen an die Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen

Art. 7 Form

Die Härtefallmassnahmen, für deren Kosten oder Verluste der Kanton die Beteiligung des Bundes in Anspruch nimmt, können als rückzahlbare Darlehen, Garantien oder Bürgschaften, aber auch als à-fond-perdu-Beiträge ausgerichtet werden (*Abs. 1*).

Der Entscheid, welches Instrument in welchem Fall zur Anwendung kommt, und wie es ausgestaltet wird, beispielsweise ob für verschiedene Branchen unterschiedliche Instrumente vorgesehen werden oder ob und in welcher Höhe die Unternehmen den Kantonen Zinsen auf rückzahlbaren Darlehen zahlen müssen, liegt in der Zuständigkeit der Kantone (*Abs. 2*).

Um einen einfachen und raschen Vollzug zu gewährleisten und den Koordinations- und Kontrollaufwand der Kantone möglichst tief zu halten, soll je Unternehmung nur eine Form der Hilfe vergeben werden; ein Unternehmen soll also nicht gleichzeitig à-fond-perdu-Beiträge und ein rückzahlbares Darlehen erhalten (*Abs. 3*).

Absatz 4 hält fest, dass die Kantone die Möglichkeit haben, für die Vergabe und Bewirtschaftung von Bürgschaften Vereinbarungen mit Dritten abzuschliessen, beispielsweise mit der für ihre Region zuständigen gewerblichen Bürgschaftsorganisation. Sollte ein Kreditausfall resultieren, hätten die Kantone die Ausfälle gegenüber den Bürgschaftsorganisationen zu tragen, wobei sie dann die Hälfte wiederum beim Bund einfordern könnten.

Art. 8 Höchstgrenzen

Ein Höchstbetrag pro Unternehmen im Verhältnis zur Unternehmensgrösse als auch in Franken soll verhindern, dass Mittel in grösserem Umfang für andere Zwecke als zur Fortführung des Unternehmenszwecks eingesetzt werden.

Der relative Höchstbetrag soll klar definiert und messbar sein und nicht nur für Unternehmen mit ausgebauter Kosten- und Leistungsrechnung, sondern auch für Selbstständigerwerbende einfach zu ermitteln sein. Daher soll er bis zu einem festgeschriebenen Betrag in Abhängigkeit des Jahresumsatzes festgelegt werden. Konkret sollen sich rückzahlbare Darlehen, Bürgschaften oder Garantien auf höchstens 25 Prozent des Jahresumsatzes eines Unternehmens im Jahr 2019, aber auf höchstens 10 Millionen Franken pro Unternehmen belaufen. Unter der Annahme, dass etwa ein Drittel des Umsatzes auf fixe Kosten entfällt, reichen Mittel im Umfang von 25 Prozent des Umsatzes, um die fixen Kosten während 9 Monaten zu decken. Die Laufzeit für Darlehen, Bürgschaften oder Garantien entspricht der im Entwurf zum Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz definierten maximalen Laufzeit der Covid-19-Kredite (*Abs. 1*).

Da à-fond-perdu-Beiträge in Bezug auf das Gleichbehandlungsgebot problematischer sind als rückzahlbare Mittel, sollen die Obergrenzen für nicht rückzahlbare Beiträge deutlich tiefer angesetzt werden als für Darlehen, Bürgschaften oder Garantien. Die Obergrenze für à-fond-perdu-Beiträge soll bei höchstens 10 Prozent des Umsatzes und höchstens 500 000 Franken pro Unternehmen liegen (*Abs. 2*).

Pro Unternehmung kann nur eine Form der Hilfen bezogen werden (s. Art. 7 Abs. 3). Hingegen schliesst die Bundesverordnung nicht aus, dass ein Unternehmen bis zur Erreichung der

Höchstgrenzen nach den Absätzen 1 oder 2 mehrfach Aufstockungen der Hilfen beantragen kann.

Für Unternehmen, die nach dem 31. Dezember 2018 gegründet worden sind, berechnet sich der Umsatz 2019 nach Artikel 3 Absatz 3.

Es ist den Kantonen überlassen, ausserhalb des Geltungsbereichs dieser Verordnung zusätzliche Mittel zu sprechen. Die dazu nötigen Gelder müssen aber vollumfänglich von den Kantonen selbst aufgebracht werden (*Abs. 3*).

Art. 9 Datenbekanntgabe

Voraussetzung für eine wirksame Missbrauchsbekämpfung ist, dass die Kantone wo möglich bereits im Rahmen der Gesuchsprüfung, spätestens aber mittels Stichprobenkontrollen die Möglichkeit haben, die Angaben der gesuchstellenden Unternehmen zu prüfen. Dazu ist der Zugang zu Daten aus verschiedenen staatlichen Datenquellen nötig. Dieser soll sichergestellt werden, indem die Subventionsverträge oder die Subventionsverfügungen, die die Kantone mit den Unternehmen abschliessen bzw. verfügen, vorsehen, dass der jeweilige Kanton bei anderen Amtsstellen von Bund oder Kantonen Daten zum betreffenden Unternehmen einholen oder diesen Daten zu dem Unternehmen bekannt geben kann, soweit dies für die Beurteilung der Gesuche, die Bewirtschaftung der Unterstützungen und die Missbrauchsbekämpfung nötig ist.

Art. 10 Zeitlicher Rahmen

Das Covid-19-Gesetz ist auf Ende 2021 befristet. Entsprechend beteiligt sich der Bund an kantonalen Massnahmen, die zwischen dem Inkrafttreten des Covid-19-Gesetzes am 26. September 2020 und Ende Dezember 2021 zugesichert oder ausgezahlt werden. Diese Formulierung lässt zu, dass sich der Bund auch an Massnahmen beteiligen kann, welche die Kantone vor dem Inkrafttreten der vorliegenden Verordnung sprechen. Voraussetzung dafür ist, dass die kantonalen Regelungen den Voraussetzungen dieser Verordnung entsprechen; das Risiko, dass frühzeitig zugesprochene Massnahmen schliesslich den Voraussetzungen nicht entsprechen, liegt bei den Kantonen.

Wurde die Unterstützung durch den Kanton vor Ende Dezember 2021 zugesichert, so kann die Beteiligung des Bundes an allfälligen Verlusten aus Darlehen, Garantien oder Bürgschaften ohne weiteres in späteren Jahren gestützt auf den vom Parlament bewilligten Verpflichtungskredit ausbezahlt werden. Auch bleiben die Regelungen der Verordnung auf die während ihrer Geltungsdauer zugesicherten oder ausgezahlten Beiträge nach dem Ausserkrafttreten der Verordnung anwendbar.

Artikel 11 Bewirtschaftung durch die Kantone und Missbrauchsbekämpfung

Voraussetzung für die Beteiligung des Bundes ist, dass die Kantone adäquate Massnahmen zur Schadensverhütung bzw. -minderung und zur Missbrauchsbekämpfung ergreifen. Dazu gehört, dass sie bei Darlehen, Bürgschaften oder Garantien eine angemessene Bewirtschaftung der ausstehenden Forderungen selber oder durch Dritte sicherstellen (Rechnungsstellung, Amortisationen und Zinsen, Problemfälle, Sanierungen; *Bst. a*).

Wichtig sind zudem geeignete Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung (*Bst. b*). Ein wesentliches Instrument stellt dabei die in Artikel 12 Absatz 2 geforderte Prüfung der Subventionsgesuche im Einzelfall dar. Dazu gehört, dass die Kantone in ihren Erlassen regeln, wie die Unternehmen bei der Gesuchseinreichung die Richtigkeit ihrer Angaben belegen. Um die administrativen Kosten tief zu halten, soll wo möglich auf vorhandene, einfach zu überprüfende und nicht durch die einzelne Unternehmung manipulierbare Informationen zurückgegriffen werden. So dürften Gründungsdatum oder Sitz der Unternehmung, wenn vorhanden,

mit der Einreichung eines aktuellen Handelsregistrauszugs belegt werden können oder die Einhaltung der Vorgaben in Zusammenhang mit dem Geschäftsumsatz mit der Einreichung der Abrechnung zum mehrwertsteuerpflichtigen Umsatz oder einer revidierten Jahresrechnung. Auch die Bestätigung, dass kein Konkurs- oder Liquidationsverfahren läuft, könnte gestützt auf einen Handelsregister- oder Betreibungsregistrauszug erfolgen und über die Beteiligungen der öffentlichen Hand dürften Beteiligungsspiegel der jeweiligen Behörden Auskunft geben. In Fällen, wo dies nicht möglich ist (z.B. Unternehmen ohne Handelsregistrauszug oder mit einem Umsatz ohne Mehrwertsteuerpflicht) oder wo kein einfach verfügbares Dokument vorhanden ist (z.B. Wertschöpfung in der Schweiz), dürfte aus Praktikabilitätsgründen die Selbstdeklaration der Unternehmen im Vordergrund stehen.

Daher stellt auch die nachträgliche Stichprobenkontrolle verbunden mit Sanktionen bei Fehlverhalten ein wichtiges Instrument zur Missbrauchsbekämpfung dar: Die Kantonalen Finanzkontrollen (KFK) sowie – gestützt auf Artikel 16 Absatz 2 Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967 (FKG; SR 614.0) – die Eidgenössische Finanzkontrolle im Einvernehmen mit der Kantonsregierung können vor Ort das Vorhandensein, die Vollständigkeit und die Richtigkeit der von der Unternehmung angegebenen und vom Kanton weitergeleiteten Daten überprüfen.

4. Abschnitt: Verfahren und Zuständigkeiten

Art. 12 *Verfahren*

Die Kantone regeln das Subventionsverfahren in kantonalen Erlassen (*Abs. 1*) und sorgen dabei für die nötige Transparenz und Gleichbehandlung. Die von den Unternehmen eingereichten Gesuche müssen im Einzelfall von den Kantonen geprüft werden (*Abs. 2*). Sie können für die Prüfung Dritte beziehen, beispielsweise Bürgschaftsorganisationen, Banken, Versicherungen, Treuhandfirmen (*Abs. 3*).

Art. 13 *Kantonale Zuständigkeit*

Die Unternehmen richten ihr Gesuch an denjenigen Kanton, in welchem sie am 1. Oktober 2020 ihren Sitz hatten (*Abs. 1*). Damit sollen Sitzverlegungen einzig wegen der kantonalen Ausgestaltung der Härtefallmassnahmen unterbunden werden. Unternehmen mit Handelsregistereintrag können als Beleg einen aktuellen Handelsregistrauszug einreichen, aus dem allfällige Sitzverlegungen ersichtlich sind. Bei den übrigen Unternehmen steht Selbstdeklaration im Vordergrund, wobei die Angaben relativ einfach überprüfbar sein dürften, beispielsweise gestützt auf Steuerdaten.

Derjenige Kanton, in dem die ursprüngliche Massnahme gewährt wurde, bleibt auch bei einer Sitzverlegung eines Unternehmens während der gesamten Zeit zuständig (*Abs. 2*).

5. Abschnitt: Beiträge des Bundes und Berichterstattung der Kantone

Art. 14 *Gesamtbetrag*

Der Umfang an Härtefallmassnahmen ist aufgrund der unsicheren Entwicklung der Epidemie und den damit verbundenen Einschränkungen schwierig abzuschätzen. Der auf 200 Millionen Franken plafonierte Gesamtbetrag wurde aus den Bedarfsmeldungen einzelner Kantone hochgerechnet. Diese Hochrechnung ist indes erfolgt, bevor sich die zweite Welle an Infektion akzentuiert hat. Die damit verbundene Notwendigkeit für gesundheitspolitische Einschränkungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens hat die Gefahr einer deutlich stärkeren Zunahme von Härtefällen erhöht. Der Bundesrat wird den Betrag, gestützt auf die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung, nochmals überprüfen und gegebenenfalls anpassen.

Art. 15 *Aufteilung auf die Kantone*

Der Artikel hält die Aufteilung des vom Bund zur Verfügung gestellten Gesamtbetrags an die Kantone fest. Die Wohnbevölkerung ist ein häufig verwendeter Verteilschlüssel bei der Umverteilung von Bundes- und Kantonsgeldern (Bsp. Nationaler Finanzausgleich). Da es sich bei den kantonalen Härtefallmassnahmen um eine Unterstützung der kantonalen Wirtschaftsleistung handelt, scheint jedoch ein massgeblicher Einbezug des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in den Verteilschlüssel sinnvoll. Deswegen soll die Aufteilung des vom Bund zur Verfügung gestellten Gesamtbetrags auf die Kantone anhand einer Kombination aus kantonomer Wohnbevölkerung und kantonalem BIP vorgenommen werden. Dazu wird ein Mass gebildet, für welches der kantonale Anteil an der Wohnbevölkerung (BFS 2019) mit einem Drittel und der kantonale Anteil am gesamten BIP (BFS 2016¹) mit zwei Dritteln gewichtet wird. Der vom Bund zur Verfügung gestellte Gesamtbetrag wird anhand der dadurch berechneten Anteile auf die Kantone verteilt (siehe Tabelle im Anhang der Verordnung).

Für die Erarbeitung der vorliegenden Verordnung wurden auch die Mehrwertsteueranteile oder die je Kanton ausbezahlte Kurzarbeitsentschädigung als mögliche Verteilschlüssel geprüft. Die Aufteilung nach Mehrwertsteueranteilen dürfte insgesamt aber relativ ähnlich ausfallen wie die Aufteilung nach BIP und daher wenig Mehrwert bringen. Die Höhe der Kurzarbeitsentschädigungen gibt zwar Hinweise zur Betroffenheit einzelner Branchen oder Unternehmen. Da die Härtefalllösung aber insbesondere für Unternehmen geschaffen wurde, die aufgrund ihrer Betriebsstruktur oder Tätigkeiten (z.B. wenig Personalaufwand im Verhältnis zum Kapital oder Ertragsausfälle ohne Möglichkeit, Personal einzusparen) trotz Erwerbsersatz und Kurzarbeitsentschädigung in Finanzierungsschwierigkeiten geraten, scheint die Kurzarbeit für die Bestimmung der kantonalen Anteile eher ungeeignet.

Der Bund beteiligt sich bis zum kantonalen Höchstbetrag an Massnahmen zugunsten von Unternehmen; an kantonale Vollzugskosten werden keine Beiträge geleistet.

Art. 16 *Einreichung kantonomer Regelungen und grundsätzliche Zusage des Bundes*

Voraussetzung für eine Beteiligung des Bundes ist, dass der Kanton vorgängig die kantonale Härtefallregelung einreicht und bestätigt, dass diese den Vorgaben der vorliegenden Verordnung entspricht (Abs. 1).

Indem das SECO die Konformität der kantonalen Regelung mit der Bundesverordnung prüft und dem Kanton bestätigt, dass die Mindestvoraussetzungen eingehalten werden, kommt eine Vereinbarung zwischen Bund und Kanton zustande und die Bundesbeteiligung an den kantonalen Massnahmen bis zum kantonalen Höchstbetrag gilt als grundsätzlich zugesichert (Abs. 2).

Die grundsätzliche Zusicherung der Bundesbeteiligung muss während der Geltungsdauer der Verordnung erfolgen können. Damit dem SECO genügend Zeit für die in Absatz 2 geforderte Prüfung bleibt, werden die Kantone in Absatz 1 aufgefordert, ihre Regelungen bis spätestens Ende September 2021 einzureichen. Da verschiedene Kantone bereits daran sind, Härtefallregelungen auszuarbeiten und angesichts der Dringlichkeit, dürfte diese Frist indes in den wenigsten Fällen ausgenutzt werden.

Art. 17 *Zahlungszeitpunkt, Wiedereinbringung und Rückerstattungen*

Absatz 1 hält fest, dass die Kantone zur administrativen Erleichterung die zugesicherten Härtefallmassnahmen vorfinanzieren und dem Bund rückwirkend in Rechnung stellen. Weil die vorgesehenen Härtefallmassnahmen die finanziellen Kapazitäten der Kantone nicht übersteigen sollten, ist das Vorgehen haltbar.

¹ Am 23.10.20 die neusten verfügbaren, definitiven kantonalen BIP Daten des BFS.

Laut *Absatz 2* kommen Beiträge des Bundes an rückzahlbaren Darlehen erst zur Zahlung, wenn der Betrag nach Ablauf der Laufzeit nicht oder nicht vollständig zurückgezahlt wurde (*Bst. a*), bei Bürgschaften, wenn sie gezogen und bei Garantien, wenn sie eingefordert werden (*Bst. b*). Der Bund beteiligt sich zur Hälfte an den Verlusten. Bei à-fond-perdu-Beiträgen übernimmt der Bund die Hälfte des Beitrags bei dessen Auszahlung (*Bst. c*).

Wiedereinbringungserträge aus Verlusten aus Bürgschaften und Darlehen abzüglich der Kosten für die Wiedereinbringung sollen je zur Hälfte zugunsten von Bund und Kantonen anfallen (*Abs. 2*). Auch Rückerstattungen von missbräuchlichen Bezügen sollen je zur Hälfte Bund und Kantonen zugutekommen (*Abs. 3*). Von dieser Regelung betroffen sind nur diejenigen Beträge, an denen sich der Bund beteiligt hat. Haben Kantone Beiträge ohne Bundesbeteiligung geleistet, fallen diese nicht unter die vorliegende Bestimmung.

Art. 18 Berichterstattung und Rechnungsstellung

Absatz 1 regelt die Eckdaten der Berichterstattung der Kantone an das SECO.

Zur Erleichterung des Vollzugs soll die Berichterstattung gemäss *Absatz 1* über eine durch das SECO zur Verfügung gestellte Reporting-Tool erfolgen. Im Vordergrund steht die Nutzung der dezentralen Projektdatenbank CHMOS, über die das Reporting in der Regionalpolitik läuft und die deshalb von einer Mehrzahl der Kantone bereits heute angewendet wird. Aufgrund des grossen politischen Interesses an einer zeitnahen Übersicht über die geleisteten Massnahmen soll die Berichterstattung bis Ende 2021 im Monatsrhythmus erfolgen. Anschliessend können die zeitlichen Abstände grösser sein; das SECO regelt die Periodizität (*Abs. 2*).

Die Kantone stellen dem SECO für geleistete Zahlungen einmal pro Jahr Rechnung (*Abs. 3*).

Weitere Einzelheiten kann das WBF in einer Verordnung festlegen (*Abs. 4*).

Gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (SR 152.3; BGÖ) ist eine Veröffentlichung von Informationen zu einzelnen Unternehmen, die Härtefallhilfen beziehen, möglich.

Art. 19 Nachträgliche Kürzung und Rückforderung

Die Kantone sind für die Einhaltung der Mindestvoraussetzungen nach dieser Verordnung zuständig. Stellt sich nach der Prüfung der Regelungen der Kantone durch das SECO heraus, dass die Mindestvoraussetzungen nicht eingehalten sind, kann der Bund die kantonalen Höchstbeträge ex-ante kürzen oder ex-post geleistete Zahlungen zurückfordern. Dabei sind die allgemeinen Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1), insbesondere die Artikel 28 (Nichterfüllung oder mangelhafte Erfüllung bei Finanzhilfen) und 31 (Rücktritt von Finanzhilfe- und Abgeltungsverträgen) anwendbar. Mit einer konsequenten Missbrauchsbekämpfung nach den unter Artikel 11 beschriebenen Möglichkeiten reduzieren die Kantone das Risiko nachträglicher Kürzungen und Rückforderungen durch den Bund.

6. Abschnitt: Kapitalverlust und Überschuldung

Art. 20

Gestützt auf diese Verordnung gewährte Darlehen oder verbürgte oder garantierte Kredite werden nicht zum Fremdkapital nach Artikel 725 Absatz 1 Obligationenrecht gezählt.

Forderungen aus Covid-19- Solidarbürgschaftskrediten und Covid-19-Härtefallkrediten ste-

hen auf der gleichen Ebene. Grundsätzlich handelt es sich in beiden Fällen um 3. Klass-Forderungen.

7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 21 *Vollzug*

Vollzugsbehörde beim Bund ist das Staatssekretariat für Wirtschaft.

Art. 22 *Inkrafttreten und Geltungsdauer*

Die Verordnung soll am 1. Dezember 2020 in Kraft gesetzt werden und bis zum Ende der Befristung des Covid-19-Gesetzes am 31. Dezember 2021 gelten. Die kantonalen Regelungen müssen bis zum 30. September 2020 beim SECO eingereicht und die Zusicherung durch das SECO bis Ende 2021 erfolgt sein (vgl. Art. 16). Ebenso muss die Zusicherung oder Auszahlung von Darlehen, Bürgschaften oder Garantien sowie die Auszahlung von à-fond-perdu-Beiträgen bis spätestens Ende 2021 erfolgen (vgl. Art. 10).

Verluste der Kantone aus Darlehen, Bürgschaften oder Garantien dürften hingegen grösstenteils erst nach dem 31. Dezember 2021 eintreten. Die spätere Abwicklung der Zahlung von solchen Verlusten kann sich aber auf die nach Artikeln 16 und 10 erfolgen Zusicherungen während der Geltungsdauer des Covid-19-Gesetzes und der vorliegenden Verordnung stützen. Sie kann damit erfolgen, auch wenn Gesetz und Verordnung nicht mehr in Kraft sind; die Vorgaben der Verordnung bleiben anwendbar.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Auf den Bund

Die finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt belaufen sich höchstens auf den Gesamtbetrag gemäss Artikel 14 (200 Millionen). Der Betrag wird gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse nochmals überprüft. Umfang und Zeitpunkt der Zahlungen hängen von der Ausgestaltung der einzelnen kantonalen Regelungen ab und sind mit Unsicherheit verbunden. Der grösste Teil der Mittel dürfte im Jahr 2021 zur Auszahlung kommen.

Der Vollzug erfolgt durch das SECO. Aus heutiger Sicht dürften sich die Vollzugskosten auf 1 – 2 FTE belaufen; sie können voraussichtlich mit den bestehenden Mitteln finanziert werden.

Auf die Kantone

Der Entscheid, ob und in welchem Umfang Härtefallmassnahmen ergriffen werden, liegt bei den Kantonen. Werden die Höchstbeträge des Bundes vollständig ausgeschöpft, beträgt die Belastung aller Kantone insgesamt ebenfalls 200 Millionen Franken. Hinzu kommen die kantonalen Vollzugskosten, die je nach Art der Massnahme und Anzahl der Unternehmen sehr unterschiedlich ausfallen können. Die Kantone haben die Möglichkeit, Dritte für den Vollzug beizuziehen.