



COVID-19: Prüfung der Kontrolltätigkeiten bei Bezüger von Härtefallhilfen

Staatssekretariat für Wirtschaft

EFK-25453

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

13.10.2025



DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
ADRESSE DE COMMANDE	Monbijoustrasse 45
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE	3003 Bern
ORDERING ADDRESS	Schweiz

BESTELLNUMMER	704.25453
NUMÉRO DE COMMANDE	
NUMERO DI ORDINAZIONE	
ORDERING NUMBER	

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN	www.efk.admin.ch
COMPLÉMENT D'INFORMATIONS	info@efk.admin.ch
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI	+ 41 58 463 11 11
ADDITIONAL INFORMATION	

ABDRUCK	Gestattet (mit Quellenvermerk)
REPRODUCTION	Autorisée (merci de mentionner la source)
RIPRODUZIONE	Autorizzata (indicare la fonte)
REPRINT	Authorized (please mention source)

PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN	Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering. Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).
-------------------------------------	--

INHALTSVERZEICHNIS

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage.....	13
1.2 Prüfungsziel und-fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und-grundsätze.....	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung.....	14
1.5 Schlussbesprechung.....	14
2 Resultate der Nachprüfung	15
2.1 Empfehlungen zum Prüfkonzept von BDO sind umgesetzt.....	15
3 Nachverfolgung der Ergebnisse aus den Kontrollen	16
3.1 Prüfergebnisse werden vom SECO weiterverfolgt.....	16
3.2 Keine Weiterverfolgung, wenn auffälliges Unternehmen im Konkursstatus ist.....	16
4 Weiterführung Missbrauchskontrollen	18
4.1 Weitere Missbrauchskontrollen sind notwendig.....	18
5 Weitere Feststellungen	20
5.1 Durchgeführte Kontrollen zeigen weitere mögliche Verbesserungen in der Konzeption der Härtefallhilfen auf.....	20
Anhang 1 – Rechtsgrundlagen.....	23
Anhang 2 – Glossar.....	24

COVID-19: Prüfung der Kontrolltätigkeiten bei Bezügerinnen von Härtefallhilfen

Staatssekretariat für Wirtschaft

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat die Wirtschaftsprüfungs- und Treuhandgesellschaft BDO AG beauftragt, Kontrollen direkt bei ausgewählten Bezügerinnen und Bezügerinnen von Covid-19-Härtefallhilfen mit einem hohen Missbrauchsrisiko durchzuführen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat 2023 das Vorgehen der BDO geprüft und zwei Empfehlungen ausgesprochen.¹ In der aktuellen Prüfung hat sie Umsetzung der Empfehlungen, die Erkenntnisse aus den BDO-Arbeiten sowie deren Verwendung durch das SECO untersucht. Die Empfehlungen aus der im Jahr 2023 durchgeführten EFK-Prüfung sind umgesetzt.

Die im BDO-Bericht dokumentierten Verstösse und Auffälligkeiten werden vom SECO mit den Kantonen nachvollziehbar weiterbearbeitet. Fälle von Unternehmen, die sich im Konkursverfahren befinden oder bereits im Handelsregister gelöscht sind, werden den Kantonen zwar zur Information weitergeleitet, jedoch ohne Erwartung weiterer Abklärungen im Hinblick auf einen missbräuchlichen Konkurs. Diese Unternehmen haben bereits in einer anderen Covid-19-Finanzhilfe einen bestätigten Missbrauch begangen und in Folge fehlender Mitwirkung an den Kontrollen, konnte keine vertiefte Prüfung erfolgen. Dadurch erhöht sich das Risiko, dass ein missbräuchlicher Konkurs gezielt genutzt wird, um sich einer Kontrolle und möglichen Rückforderungen zu entziehen.

Die Ergebnisse der Kontrollen direkt bei den Unternehmen zeigen zudem weitere mögliche Verbesserungen in der Konzeption der Härtefallhilfen auf: dazu gehören unerwünschte Überentschädigungen, das heisst Unterstützungen, die für das Überleben des Unternehmens nicht notwendig gewesen wären und Auszahlungen von Leistungen an Unternehmen mit geringer Überlebensfähigkeit. Diese waren zwar rechtlich zulässig aber widersprechen ihrer Zielsetzung.

Unternehmen mit Konkursstatus konnten trotz hoher Risiken nur teilweise kontrolliert werden

Das SECO verfolgt die im Schlussbericht von BDO erwähnten möglichen Verstösse und Auffälligkeiten der geprüften Unternehmen gemeinsam mit den Kantonen weiter. Hingegen werden Fälle, in denen Unternehmen bereits einen bestätigten Missbrauch in einer anderen Covid-Finanzhilfe begangen haben, und die einen Konkursstatus aufweisen lediglich zur Information aber ohne Erwartung an die zuständigen Kantone weitergeleitet. Solche Fälle konnte die BDO nur teilweise prüfen, da lediglich die bei den Kantonen vorhandenen Unterlagen für den Bezug vorlagen aber die Verwendung der Härtefallhilfen nicht überprüft werden konnte, da diese Unternehmen die Mitwirkung an der Kontrolle verweigerten. Die EFK stellte zudem fest, dass in einigen Fällen zwischen Zusicherung der Härtefallhilfen und Konkursanmeldung nur wenige Wochen liegen.

Diese Fälle müssen von den Kantonen weiterverfolgt und sämtliche Mittel und möglichen strafrechtlichen Konsequenzen im Rahmen eines missbräuchlichen Konkurses ausgeschöpft werden. Dies ist wichtig und sollte nicht allein unter Kosten-Nutzen-Aspekten betrachtet werden, da eine konsequente Ahndung wesentlich zur Prävention und Wahrung der staatlichen Glaubwürdigkeit beiträgt. Sich durch Konkurs und Verweigerung der Kontrolle einer rechtlichen Aufarbeitung zu entziehen, darf nicht zum gängigen Modell werden.

¹ Prüfbericht Kontrolltätigkeiten bei den Bezügerinnen von Härtefallhilfen 22466

Risikoorientierte Missbrauchskontrollen sollen weitergeführt werden

Zum Prüfungszeitpunkt bestehen weitere 26 Fälle mit einem Risikoprofil für Missbrauch, davon siebzehn mit einem Konkursstatus. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren vom SECO Überlegungen zu weiterführenden Missbrauchskontrollen in Abklärung. Die EFK empfiehlt, die Missbrauchskontrollen weiterzuführen.

Detailprüfung der BDO zeigt weitere mögliche Verbesserungen in der Konzeption auf

Die Prüfung von BDO bei den Unternehmen bestätigte bereits bekannte konzeptionelle Schwächen in der Ausgestaltung der Härtefallhilfen und zeigte gleichzeitig neue auf. So erhielten Unternehmen Härtefallgelder und erzielten gleichzeitig hohe Gewinne oder tätigten Investitionen ohne erkennbaren Bezug zur Geschäftstätigkeit, was auf Überentschädigungen hindeutet. Leistungen wurden auch an Unternehmen vergeben, deren wirtschaftliche Überlebensfähigkeit aufgrund bereits vorhandener Verlustscheine, Betreibungen oder Pfändungen zweifelhaft war. Solche Unternehmen waren trotzdem gesetzlich für Härtefallleistungen berechtigt. Verweigert ein Unternehmen seine Mitwirkung bei den Kontrollen, sind keine Sanktionen vorgesehen. Die EFK stellte zudem fest, dass Unternehmen zu Härtefallleistungen berechtigt waren, obwohl sie bereits nachweislich andere Covid-Finanzhilfe missbräuchlich in Anspruch genommen hatten. Den für die Gesuchsbearbeitung zuständigen kantonalen Stellen lagen diese Hinweise zum Zeitpunkt der Zusicherung nicht vor.

AUDIT

COVID-19 : Audit des activités de contrôle auprès des bénéficiaires de l'aide aux cas de rigueur

Secrétariat d'État à l'économie

L'ESSENTIEL EN BREF

Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a chargé la société d'audit et de services fiduciaires BDO SA de mener des contrôles directement auprès de certains bénéficiaires d'aides pour les cas de rigueur COVID-19 qui présentaient un risque élevé d'abus. En 2023, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a soumis les activités déployées par BDO à un audit et formulé à cette occasion deux recommandations². Le présent audit examine la mise en œuvre desdites recommandations, les conclusions tirées des travaux de BDO et l'usage qu'en a fait le SECO. Les recommandations figurant dans l'audit de 2023 du CDF ont été mises en œuvre.

Il apparaît clairement que le SECO a examiné en détail les infractions ou anomalies documentées dans le rapport de BDO, en collaboration avec les cantons. Il informe ceux-ci lorsque des entreprises font l'objet d'une procédure de faillite ou ont été radiées du registre du commerce, mais n'attend pas qu'ils mènent des investigations supplémentaires pour déterminer s'il y a eu faillite abusive. Ces entreprises ont déjà commis, en lien avec une autre aide financière COVID-19, un abus avéré, qui n'a toutefois pas pu faire l'objet d'un examen approfondi, faute de coopération de leur part lors des contrôles. Le risque d'un usage abusif de la faillite, invoquée à dessein afin d'échapper à un contrôle et de se soustraire à d'éventuelles demandes de remboursement, est donc d'autant plus grand.

En outre, les contrôles réalisés directement auprès des entreprises ont révélé que la conception des aides pour les cas de rigueur pouvait être améliorée : le système a parfois donné lieu à des surindemnisations, en ce sens que des aides versées à des entreprises n'auraient pas été nécessaires à leur survie, ou que des entreprises peu viables ont bénéficié de prestations. De telles aides ont beau être conformes à la loi, elles sont en contradiction avec l'objectif visé.

Contrôle partiel des entreprises en faillite, malgré des risques élevés d'abus

En collaboration avec les cantons, le SECO examine en détail les éventuelles infractions ou anomalies signalées dans le rapport final de BDO relatif aux entreprises contrôlées. Toutefois, les cas dans lesquels des entreprises ont déjà commis, en lien avec une autre aide financière COVID-19, un abus avéré et ont été mises en faillite ne sont transmis qu'à titre informatif aux cantons compétents, sans que l'on attende aucune action de leur part. BDO n'a pu contrôler que partiellement de tels cas. En effet, les cantons disposaient uniquement de documents sur les aides octroyées et BDO n'a pas pu vérifier l'utilisation qui en avait été faite, les entreprises ayant refusé de coopérer. Le CDF a également constaté que dans certains cas, quelques semaines seulement séparaient l'octroi des aides pour les cas de rigueur de l'annonce de faillite.

Il incombe aux cantons d'approfondir l'examen de ces cas et d'utiliser tous les moyens à disposition pour lutter contre les faillites abusives et pour sanctionner pénalement de telles infractions. Ce point est important et il convient de ne pas seulement réfléchir en termes de coût et de bénéfice, car une répression systématique des abus contribue largement à la prévention et assoit la crédibilité de l'État. Il faut éviter que la pratique de se soustraire à tout examen juridique en se déclarant en faillite et en refusant de se soumettre aux contrôles prévus ne devienne une pratique courante.

² COVID-19 : audit des activités de contrôle auprès des bénéficiaires d'aides pour les cas de rigueur (CDF-22466)

Importance d'approfondir les contrôles des abus en fonction des risques

Au moment de l'audit, 26 cas présentaient un risque d'abus, dont 17 concernant des entreprises en faillite. Par ailleurs, des réflexions étaient en cours au SECO sur les contrôles supplémentaires à prévoir face aux abus. Le CDF recommande de renforcer les contrôles visant à détecter les abus.

Autres pistes d'amélioration révélées par les contrôles détaillés de BDO

L'audit réalisé par BDO auprès des entreprises a confirmé les faiblesses conceptuelles déjà connues des aides allouées pour les cas de rigueur, mais en a aussi révélé de nouvelles. Ainsi, des entreprises ont reçu des aides alors qu'en parallèle, elles affichaient des bénéfices élevés ou effectuaient des investissements sans rapport évident avec leur activité commerciale, ce qui laisse supposer une surindemnisation. Des prestations ont également été allouées à des entreprises dont la viabilité économique était très incertaine, au vu des actes de défaut de biens établis, des poursuites ouvertes ou des saisies effectuées. De telles entreprises étaient néanmoins légalement autorisées à percevoir des prestations pour les cas de rigueur. Par ailleurs, si une entreprise refuse de coopérer lors des contrôles, aucune sanction n'est prévue. Enfin, le CDF a constaté que des entreprises ont eu droit aux aides pour cas de rigueur alors que manifestement, elles avaient déjà perçu abusivement d'autres aides financières COVID-19. En effet, les services cantonaux chargés du traitement des demandes ne disposaient d'aucune information à ce sujet au moment de l'octroi des prestations.

VERIFICA

COVID-19: verifica delle attività di controllo presso i beneficiari di aiuti per i casi di rigore

Segreteria di Stato dell'economia

L'ESSENZIALE IN BREVE

La Segreteria di Stato per l'economia (SECO) ha incaricato la società fiduciaria e di revisione BDO SA (di seguito «BDO») di eseguire controlli direttamente presso determinati beneficiari di aiuti COVID-19 per i casi di rigore che presentano un elevato rischio di abuso. Nel 2023 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato la procedura adottata dalla BDO e ha formulato due raccomandazioni³. Nel quadro dell'attuale verifica, il CDF ha esaminato l'attuazione delle raccomandazioni, i risultati dei lavori della BDO e il modo in cui questi sono utilizzati dalla SECO. Le raccomandazioni formulate dal CDF nel quadro della verifica del 2023 sono state attuate.

La SECO, in collaborazione con i Cantoni, persegue in modo trasparente le violazioni e le anomalie documentate nel rapporto della BDO. I casi in cui le imprese sono oggetto di una procedura di fallimento o sono già state cancellate dal registro di commercio vengono trasmessi ai Cantoni, ma solo a titolo informativo, e quindi senza alcuna aspettativa di ulteriori accertamenti su possibili fallimenti abusivi. Queste imprese hanno già commesso un abuso confermato nell'ambito di un altro aiuto finanziario COVID-19 e, a causa della mancanza di collaborazione nell'esecuzione dei controlli, non è stato possibile avviare una verifica più approfondita. In tal modo aumenta il rischio che un fallimento abusivo venga deliberatamente sfruttato per sottrarsi a controlli e a possibili richieste di rimborso.

I risultati dei controlli effettuati direttamente presso le imprese evidenziano inoltre un ulteriore possibile margine di miglioramento nella concezione degli aiuti per i casi di rigore: si tratta, fra l'altro, di sovraindennizzi indesiderati, ovvero di aiuti che non sarebbero stati necessari per la sopravvivenza dell'impresa, e di versamenti di prestazioni a imprese con bassa capacità di sopravvivenza. Questi aiuti, benché siano ammessi sotto il profilo legale, disattendono il loro obiettivo.

Le imprese oggetto di una procedura di fallimento sono state controllate solo parzialmente malgrado il rischio elevato

La SECO, in collaborazione con i Cantoni, continua a perseguire le possibili violazioni e anomalie delle imprese controllate e menzionate nel rapporto finale della BDO. Per contro, i casi in cui le imprese hanno già commesso un abuso confermato nell'ambito di un altro aiuto finanziario COVID-19 e che sono oggetto di una procedura di fallimento vengono trasmessi ai Cantoni competenti solo a titolo informativo, ma senza aspettativa di ulteriori accertamenti. La BDO ha potuto esaminare solo in parte tali casi, poiché erano disponibili unicamente i documenti conservati dai Cantoni relativi al versamento degli aiuti per i casi di rigore, mentre non è stato possibile verificarne l'effettivo utilizzo, visto il rifiuto delle imprese interessate a partecipare ai controlli. Il CDF ha inoltre constatato che, in alcuni casi, tra la concessione degli aiuti e la dichiarazione di fallimento dell'impresa intercorrono solo poche settimane.

Questi casi devono essere perseguiti dai Cantoni, ricorrendo a tutti i mezzi legali e applicando tutte le possibili conseguenze penali previste nel quadro di un fallimento abusivo. Tale approccio è fondamentale e non dovrebbe essere considerato soltanto nell'ottica del rapporto costi-benefici, perché un sanzionamento coerente

³ Rapporto di verifica 22466 «COVID-19: Verifica delle attività di controllo presso i beneficiari di aiuti per i casi di rigore» (rapporto completo disponibile in tedesco)

contribuisce in modo determinante alla prevenzione e alla tutela della credibilità dello Stato. Evitare un esame legale dichiarando fallimento o rifiutando di sottoporsi a controlli non deve diventare una prassi usuale.

Proseguire i controlli sugli abusi in funzione dei rischi

Al momento della verifica vi erano altri 26 casi con un profilo di rischio di abuso, 17 dei quali erano oggetto di una procedura di fallimento. Sempre al momento della verifica, la SECO stava considerando la possibilità di introdurre ulteriori controlli sugli abusi. Il CDF raccomanda di proseguire tali controlli.

L'esame dettagliato della BDO evidenzia un ulteriore possibile margine di miglioramento nella concezione

L'esame effettuato dalla BDO presso le imprese ha confermato i punti deboli a livello concettuale nell'impostazione degli aiuti per i casi di rigore, rivelandone al contempo di nuovi. Alcune imprese, ad esempio, hanno ottenuto fondi per i casi di rigore e contemporaneamente realizzato utili elevati o effettuato investimenti che non presentano alcun nesso ravvisabile con la loro attività commerciale. È lecito dunque presumere che queste siano state sovraindennizzate. Le prestazioni sono state concesse anche a imprese la cui capacità di sopravvivenza economica era dubbia a causa di attestati di carenza, procedure d'esecuzione o pignoramenti in corso. Tali imprese avevano comunque il diritto, sancito per legge, di ottenere le prestazioni per i casi di rigore. Va detto che non sono previste sanzioni per le imprese che si rifiutano di collaborare ai controlli. Il CDF ha inoltre appurato che le imprese avevano diritto a prestazioni per i casi di rigore, malgrado fosse già stato dimostrato il loro abuso in altri aiuti finanziari COVID-19. Al momento della concessione degli aiuti, i servizi cantonali competenti per l'elaborazione delle richieste non disponevano di queste informazioni.

AUDIT

COVID-19: Audit of monitoring activities with regard to recipients of hardship assistance

State Secretariat for Economic Affairs

KEY FACTS

The State Secretariat for Economic Affairs (SECO) commissioned the auditing and fiduciary company BDO AG to carry out direct checks on selected recipients of COVID-19 hardship assistance presenting a high risk of abuse. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined BDO's approach in 2023 and made two recommendations.⁴ In the current audit, it examined the implementation of the recommendations, the findings from BDO's work and their use by SECO. The recommendations from the SFAO's 2023 audit have been implemented.

SECO is working transparently with the cantons to address the violations and anomalies documented in the BDO report. While cases involving businesses that are in bankruptcy proceedings or have already been deleted from the commercial register are forwarded to the cantons for information purposes, there is no expectation of further investigations into abusive bankruptcy. These companies have already committed confirmed abuse of another COVID-19 financial assistance scheme, but an in-depth investigation could not be carried out because they failed to cooperate with the checks. This increases the risk of an abusive bankruptcy being deliberately used to evade checks and possible repayment claims.

The results of the checks carried out directly at the companies concerned also reveal further potential improvements in the design of hardship assistance: these relate to, among other things, unintentional overcompensation, i.e. support that would not have been necessary for the survival of the business and the payment of benefits to companies with low viability. Although legally permissible, such overcompensation is at odds with the objective of the assistance.

Only limited checks on companies with bankruptcy status, despite high risks

Together with the cantons, SECO is following up on the possible violations and anomalies on the part of investigated companies, as set out in BDO's final report. However, cases where companies have already committed confirmed abuse of another COVID-19 financial assistance scheme and now have bankruptcy status are forwarded to the relevant cantons for information purposes only, but without any expectation of further action. BDO was only able to partially examine such cases, as only the cantons' documentation concerning receipt of the funds was available to inspect, but use of the hardship assistance could not be verified because these companies refused to cooperate with the checks. Moreover, the SFAO found that, in some cases, only a few weeks elapsed between the company receiving confirmation of the award of hardship assistance and filing for bankruptcy.

The cantons must follow up on these cases, and all available means, and possible criminal consequences for abusive bankruptcy, must be exhausted in dealing with them. This is important and should not be viewed solely from a cost-benefit perspective, as consistent punishment of offences contributes significantly to prevention and to maintaining the credibility of the state. Evading legal proceedings through bankruptcy and refusal to comply with checks must not become a prevalent model.

⁴ Audit report on monitoring activities with regard to recipients of hardship assistance 22466

Risk-oriented abuse checks to be continued

At the time of the audit, there were a further 26 cases with a risk profile suggesting the likelihood of abuse, of which 17 involved bankruptcy status. At that time, SECO was considering further checks aimed at identifying abuse. The SFAO recommends that such checks be continued.

Detailed BDO investigation reveals other potential design improvements

BDO's investigation at the companies in question confirmed already familiar conceptual weaknesses in the design of the hardship assistance scheme and also identified new ones. For example, companies received hardship assistance while generating substantial profits or making investments with no discernible link to their business activities, which suggests overcompensation. Benefits were also granted to companies whose economic viability was doubtful in view of the existence of unpaid debt certificates, debt enforcement proceedings or distraints. Such companies were nevertheless legally entitled to hardship benefits. There are no sanctions in place if a company refuses to cooperate in the checks. The SFAO also found that companies were entitled to hardship benefits even though they had demonstrably abused other COVID-19 financial assistance. The cantonal authorities responsible for processing the applications did not have access to this information at the time that confirmation of the granting of assistance was given.



GENERELLE STELLUNGNAHME DES STAATSEKRETARIATS FÜR WIRTSCHAFT

Le SECO remercie le CDF pour l'analyse effectuée et pour les contributions qui lui seront utiles au-delà de l'instrument des aides cas de rigueur. Le regard critique du CDF permet de valider le travail de suivi effectué par le SECO et l'entreprise externe mandatée (BDO) et de s'assurer que les aides COVID-19 cas de rigueur aient été attribuées dans les conditions prévues par les bases légales.

Le SECO prend connaissance des recommandations du CDF, en rappelant le cadre général du contrôle effectué par BDO : afin de traiter les risques les plus importants, ce mandat a ciblé, pour sa majeure partie, les entreprises qui ont abusé d'autres instruments COVID-19 (crédits COVID ou réduction de l'horaire de travail [RHT]) et qui ont donc démontré une certaine tendance à profiter du système. Les constats faits par BDO ne peuvent donc en aucun cas être généralisés.

Malgré l'orientation claire donnée à la composition de l'échantillon de contrôle de BDO, fortement concentrée sur les cas les plus à risque, BDO n'a relevé que peu d'irrégularités. Ce résultat confirme la situation générale observée pour les aides cas de rigueur, à savoir un nombre d'abus relativement faible : jusqu'à présent (état au 30.06.2025), seuls 363 bénéficiaires, soit environ 1 % des quelque 35'000 entreprises soutenues, ont été reconnus coupables d'abus ou de non-respect de conditions.

Le SECO s'efforce d'optimiser les processus perfectibles et de poursuivre les contrôles afin de garantir une utilisation correcte des fonds fédéraux. En ce sens, le SECO accepte les quatre recommandations formulées par le CDF.

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Im Rahmen des Covid-19-Härtefallprogramms haben 35 226 Unternehmen insgesamt mehr als 5,2 Milliarden Franken Unterstützung erhalten (Stand: 31.12.2024). Rund 96 Prozent dieses Gesamtbetrages wurden in Form von nicht rückzahlbaren Beiträgen (sog. A-Fonds-perdu-Beiträgen) geleistet.

Obwohl es sich bei den Covid-19-Härtefallmassnahmen um Massnahmen der Kantone handelt und diese auch für den Vollzug und die Kontrollen zuständig sind, hat der Bund rund 4,4 Milliarden Franken (rund 84 Prozent) bezahlt. Bei Unternehmen unter 5 Millionen Franken Umsatz lag die Beteiligung des Bundes bei den ordentlichen Härtefallhilfen bei 70 Prozent, und bei über 5 Millionen Franken hat der Bund 100 Prozent der Leistungen übernommen.

Aufgrund der hohen Kostenbeteiligung des Bundes und der begrenzten Einflussnahme des Bundes bei der Mittelvergabe hat die EFK mehrmals darauf hingewiesen, dass eine Kontrolle des SECO bei den kantonalen Vollzugsorganen allein nicht ausreicht, um Fehler und Missbrauch zu bekämpfen, sondern dass Kontrollen direkt bei den Unternehmen nötig sind. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat dieses Anliegen aufgegriffen und 2023 die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BDO AG beauftragt, die Einhaltung der Anspruchs- und Verwendungsaufgaben bei besonders risikobehafteten Bezüglern (Unternehmen) zu prüfen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte 2024 nach einer ersten Stichprobe, ob BDO bei den Kontrollen der Bezüglern von Härtefallhilfen angemessen vorgeht und zu nachvollziehbaren Schlüssen kommt⁵. Dies war teilweise der Fall. Die EFK empfahl, die Prüftätigkeit noch gezielter auf die Aufdeckung von Fehlern und Missbrauch im Gesuchsprozess sowie auf die Verwendung von Härtefallhilfen auszurichten.

Die vom SECO ausgewählten 85 Fälle umfassten insgesamt 50 Unternehmen, die zu diesem Zeitpunkt nachweislich einen Missbrauch im Rahmen der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) oder Covid-19-Kredite begangen und zudem Härtefallgelder bezogen haben. Ergänzt wurde die Stichprobe mit 20 Unternehmen, die mehr als 5 Millionen Franken Umsatz pro Jahr erzielten und 15 Unternehmen, die zufällig ausgewählt wurden.

Da der Schwerpunkt dieser Kontrolle und die Stichprobe auf Fällen mit bereits bestätigten Missbräuchen aus anderen Finanzhilfen lag, sind die Erkenntnisse und Resultate dieser Prüfung nicht repräsentativ für die Gesamtheit der Unternehmen, die Härtefallhilfen erhalten haben.

Im März 2025 hat BDO den Schlussbericht vorgelegt. Der Bericht ist zusammen mit der Management Response des SECO auf der Bundeswebseite mit den aktuellen Entwicklungen zu den Härtefallmassnahmen veröffentlicht worden.⁶

⁵ PA 22466 «Covid-19: Prüfung der Kontrolltätigkeiten bei den Bezüglern von Härtefallhilfen» verfügbar auf der [Webseite](#) der EFK

⁶ [Härtefälle](#)- EasyGov

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist die Beurteilung, ob die Empfehlungen aus dem Bericht PA 22466 umgesetzt sind.

Ein weiteres Ziel der Prüfung ist zu beurteilen, ob das SECO die Resultate aus ihrer Kontrolltätigkeiten bei Bezüglern von Härtefallhilfen weiterverfolgt.

Dabei orientierte sich die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) an folgenden Prüffragen:

1. Wurde das Prüfkonzept von BDO gemäss den Vorgaben umgesetzt und die Prüfungen in der erforderlichen Konsequenz und Tiefe durchgeführt?
2. Wurden die Ergebnisse der Kontrollen vom SECO nachverfolgt und werden die unberechtigten Zahlungen konsequent zurückgefordert?
3. Sind weitere Massnahmen zur Aufdeckung von Fehlern und Missbräuchen geplant?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Roger Lanicca (Revisionsleiter) und Raksika Suga vom 19. Mai bis 25. Juni 2025 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Emmanuel Sangra. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Die EFK prüfte nicht, ob strafrechtliche Tatbestände erfüllt sind. Sie weist jedoch darauf hin, dass diesbezüglich Verdachtsmomente bestehen, welche weiter abgeklärt werden müssen. Es handelt sich um Unternehmen, bei denen ein Konkursverfahren eingeleitet wurde oder die bereits im Handelsregister gelöscht sind.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 29. August 2025 statt. Teilgenommen haben seitens SECO die CO-Resortleiterin und der fürs Controlling der Härtefallverordnung zuständige Mitarbeiter des Ressorts für Regional- und Raumordnungspolitik, seitens EFK der Mandatsleiter, der Federführende und der Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 RESULTATE DER NACHPRÜFUNG

2.1 Empfehlungen zum Prüfkonzept von BDO sind umgesetzt

BDO hat für die risikoorientierte Stichprobenprüfung ein stufenweises Vorgehen gewählt, um fortlaufende Anpassungen vornehmen zu können. Die EFK hat das Prüfkonzept in einer ersten Phase geprüft (PA 22466⁷) und hat empfohlen, das Prüfverfahren anzupassen und Antworten auf Prüffragen einzufordern. Die beiden Empfehlungen sind wie folgt umgesetzt:

Anpassung der Kontrollen

Empfehlung 22466.001 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt dem SECO, ein Prüfungsverfahren sicherzustellen, das geeignet ist, um Fehler und Missbrauch aufzudecken. Dazu muss die Dritte ihr Vorgehen entsprechend anpassen und Unklarheiten bezüglich der Ziele beseitigen.

BDO hat das Prüfverfahren aufgrund der Erfahrungen aus der ersten Projektphase und der Empfehlung der EFK angepasst und führte risikoorientierte Prüfungshandlungen bei den Unternehmen durch. Dazu zählen bspw. die Prüfung von widersprüchlichen Umsatzangaben oder Hinweise auf eine mögliche Verletzung der Verwendungsbeschränkung von Härtefallgeldern.

Q BEURTEILUNG

Die Empfehlung ist umgesetzt.

Die Ausrichtung auf die Prüfung, ob die Auflagen der Härtefallverordnung verletzt wurden, wurde verstärkt.

Beantwortung der vereinbarten Prüffragen

Empfehlung 22466.002 (Priorität 2): Die EFK empfiehlt dem SECO, von den Dritten eine nachvollziehbare Beantwortung der vereinbarten Prüffragen pro Fall einzufordern. Das Ziel muss sein, dass das SECO im Fall von Fehlern oder Missbrauch Gelder zurückfordern kann.

Die Beantwortung der Prüffragen erfolgte durch die BDO pro Fall. Auf dieser Grundlage verfolgt das SECO die Fälle mit den Kantonen weiter.

Q BEURTEILUNG

Die Empfehlung ist umgesetzt.

BDO beantwortete die Prüffragen nachvollziehbar.

⁷ PA 22466 «Covid-19: Prüfung der Kontrolltätigkeiten bei den Bezüglern von Härtefallhilfen» verfügbar auf der [Webseite](#) der EFK

3 NACHVERFOLGUNG DER ERGEBNISSE AUS DEN KONTROLLEN

3.1 Prüfergebnisse werden vom SECO weiterverfolgt

Gemäss SECO und den Informationen aus dem Härtefallreporting (hafrep) ist der Rückforderungs- und Erstattungsprozess der Härtefallhilfen zum Zeitpunkt der Prüfung im Gang.

Das SECO hat die im Schlussbericht der BDO identifizierten vierzehn Fälle mit möglichen Verstössen und Auffälligkeiten zur weiteren Abklärung und Beurteilung an die zuständigen Kantone übermittelt, da die Härtefallhilfen gestützt auf kantonales Recht gesprochen wurden. Bei fünf Fällen konnte die Rechtmässigkeit zusammen mit den Kantonen geklärt werden.

Zum Zeitpunkt der Prüfung befanden sich neun Fälle mit ausbezahlten Härtefallhilfen in der Höhe von rund 9 Millionen Franken bei den zuständigen Kantonen noch in Abklärung. 4 Millionen Franken werden vermutlich zurückgefordert. Ist ein Unternehmen mit der Rückforderung nicht einverstanden, kann es Rekurs einlegen. Über die Gutheissung oder Ablehnung entscheiden kantonale Verwaltungsgerichte. Die Kantone können auf Rückforderungen verzichten, sind in diesem Fall jedoch verpflichtet, den entsprechenden Bundesanteil an das SECO zurückzuzahlen.

3.2 Keine Weiterverfolgung, wenn auffälliges Unternehmen im Konkursstatus ist

Bei zwanzig der von BDO geprüften Unternehmen, bei denen ein Missbrauch im Zusammenhang mit anderen Covid-Finanzhilfen (KAE oder Covid-19-Kredit) festgestellt wurde und die Härtefallhilfen in der Höhe von insgesamt rund 3,5 Millionen Franken bezogen haben, bestand zum Zeitpunkt der Prüfung entweder ein Konkursstatus oder die Unternehmen waren im Handelsregister bereits gelöscht. Wie bereits oben festgestellt, war die Bereitschaft der ehemaligen Organe für die aktive Mitwirkung an der Kontrolle in den wenigsten Fällen gegeben. Sieben weitere Unternehmen aus derselben Kategorie mit bezogenen Härtefallhilfen in der Höhe von rund 440 000 Franken wurden aufgrund der negativen Erfahrungen in Bezug auf die fehlende Mitwirkung der Unternehmen bzw. ihrer Gesellschafter bei der Missbrauchskontrolle der Härtefallhilfen gar nicht erst in die Stichprobe von BDO aufgenommen.

Alle diese Fälle konnten somit von BDO nicht im Detail auf einen möglichen Missbrauch und eine Rückforderung geprüft werden.

Ein Kanton hat das Dilemma bei Unternehmen mit Konkursstatus und fehlender Prüfung dem SECO gegenüber wie folgt beschrieben:

Im Rahmen eines Konkursverfahrens, welches hier wohl vom März bis Juli 2024 durchgeführt und mangels Aktiven eingestellt wurde, können nur bestehende Forderungen angemeldet werden. Diese entstünden bei einer Rückforderung wegen Missbrauchs erst mit Rechtskraft einer entsprechenden Rückforderungsverfügung. Da uns bis jetzt keine Informationen hinsichtlich dieses Unternehmens erreicht haben, konnten wir ein entsprechendes Verfahren nicht einleiten; nunmehr wäre es ohnehin aussichtslos.

Zudem besitzt eine bereits im Handelsregister gelöschte juristische Person keine Rechtspersönlichkeit mehr und kann somit auch nicht belangt werden. Die Rechtsgrundlage der Härtefallhilfen sieht keine persönliche und solidarische Haftung der Organe vor, selbst bei Missbrauch. Nur bei Nachweis eines Straftatbestandes im Zusammenhang mit einem missbräuchlichen Konkurs kann auf die Organe zurückgegriffen werden. Diese Abklärung muss jedoch vom jeweiligen Kanton durchgeführt werden.

Analysen der EFK aus Beispielen aus der Stichprobe zeigen, dass bei Firmen mit Konkursstatus prüfungswerte Sachverhalte auf einen möglicherweise missbräuchlichen Konkurs vorliegen. So erfolgte beispielsweise in mehreren Fällen die Konkursöffnung nur wenige Wochen nach Zusicherung der Härtefallhilfen.

Ein anderes Unternehmen umgeht möglicherweise eine vom Kanton angeordnete Rückzahlung über mehr als 300 000 Franken, da mittlerweile ein Konkursstatus besteht. Somit rechnet das SECO nicht mit einer Rückerstattung.

Bei Konkursen oder gelöschten Unternehmen, die mangels Kooperationsbereitschaft durch BDO nicht vertieft geprüft wurden, informiert das SECO die Kantone entsprechend, erwartet aber keine Rückmeldung bzw. Abklärungen dazu von den Kantonen.

BEURTEILUNG

Die im Schlussbericht der BDO benannten Fälle mit Feststellungen werden vom SECO in nachvollziehbarer Weise mit den Kantonen weiterbearbeitet.

Unternehmen mit Konkursstatus, bei denen aufgrund fehlender Mitwirkung keine Detailprüfung durchgeführt werden konnte, weisen ein erhöhtes Missbrauchsrisiko bei der Verwendung der Härtefallhilfen auf. Es besteht das Risiko, dass der Konkursstatus möglicherweise missbräuchlich herbeigeführt wurde.

In mehreren Fällen haben die verantwortlichen Organe bereits im Zusammenhang mit anderen Covid-19-Finanzhilfen (KAE oder Covid-19-Krediten) einen Straftatbestand erfüllt und dabei eine erhebliche kriminelle Energie gezeigt, um unrechtmässig Leistungen zu erlangen. Es darf sich nicht der Eindruck verfestigen, dass ein Konkursstatus vor Kontrollen oder Rückforderungen im Falle eines Missbrauchs schützt. Die konsequente Verfolgung solcher Fälle ist nicht allein unter dem Aspekt des Kosten-Nutzen-Verhältnisses zu beurteilen, sondern auch im Lichte der rechtsstaatlichen Glaubwürdigkeit und der präventiven Wirkung.

Ein Fehlanreiz durch einen zu hohen Finanzierungsanteil des Bundes kann sich, wie in der Evaluation der EFK (Kapitel 3.5)⁸ beschrieben, nicht nur beim Einsatz der Mittel, sondern auch bei der Bekämpfung von Missbrauch ergeben. Die Kantone haben wenig Anreiz, eine Untersuchung auf missbräuchlichen Konkurs durchzuführen. Diese Arbeiten sind ressourcenaufwändig, bringen aber finanziell dem Kanton wenig ein, da aufgrund der durch den Bund getätigten Finanzierung der Anspruch einer möglichen Rückerstattung der Härtefallhilfen hauptsächlich an den Bund zurückgehen.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Risiken ist es angezeigt, dass der Bund solche Fälle nicht nur zur Information an den Kanton weiterleitet, sondern konkrete Schritte zur Prüfung eines potenziell strafrechtlich relevanten Sachverhalts im Rahmen des Konkursverfahrens einfordert und nachverfolgt.

EMPFEHLUNG 1

PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt dem SECO, sämtliche Fälle, welche bereits einen bestätigten Missbrauch einer Covid-19-Hilfe und einen Konkursstatus aufweisen bzw. im Handelsregister gelöscht sind, an die zuständigen kantonalen Stellen weiterzuleiten mit dem Ziel, allfälligen missbräuchlichen Konkurs prüfen zu lassen. Bei bestätigten Fällen sind die rechtlichen Mittel auszuschöpfen, um Bundesgelder zurückzufordern.

⁸ PA 23400 «Evaluation der Konzeption und der Wirkungen der Covid-19-Härtefallmassnahmen», verfügbar auf der [Website](#) der EFK.

STELLUNGNAHME DES SECO

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Les cas d'abus dans les autres instruments COVID-19, à savoir les crédits-COVID et les RHT, sont suivis et traités par les services compétents du SECO. D'autre part, le SECO a déjà transmis aux cantons les cas de l'échantillon concernés par cette recommandation, avant même l'élaboration du présent rapport et bien qu'aucun abus au regard de la législation fédérale sur les aides cas de rigueur n'ait été confirmé par BDO pour ces cas.

Cependant, compte tenu des difficultés rencontrées par BDO pour mener des contrôles complets dans ces entreprises en faillite ou radiées (du fait de la non-coopération des anciens propriétaires ou de coordonnées de contact obsolètes), le SECO souscrit à la recommandation du CDF de transmettre l'ensemble de ces cas aux cantons respectifs pour qu'ils puissent procéder à un examen d'une éventuelle faillite abusive. Cela consistera en un rappel pour les cas déjà transmis et en une nouvelle communication pour les cas futurs ou ceux existants mais qui n'avaient pas été retenus dans l'échantillon. Cette procédure complétera ainsi les démarches entreprises par le SECO dans le cadre du traitement de l'abus à l'autre instrument COVID-19. Il convient néanmoins de rappeler que les aides cas de rigueur sont octroyées sur des bases cantonales. Les systèmes de contrôles et de sanctions sont eux aussi cantonaux. Ainsi, le SECO ne pourra intervenir que dans les limites de ses prérogatives, l'objectif premier étant d'avertir les cantons de potentiels risques.

4 WEITERFÜHRUNG MISSBRAUCHSKONTROLLEN

4.1 Weitere Missbrauchskontrollen sind notwendig

Die EFK hat beim SECO Informationen zu weiteren bestätigten Missbrauchsfällen im Zusammenhang mit anderen Covid-19-Finanzhilfen für den Zeitraum nach Abschluss der BDO-Prüfung eingeholt. Dabei wurde festgestellt, dass zwischen Juni 2024 und 2025 insgesamt 26 weitere Unternehmen betroffen sind, die Härtefallhilfen in der Höhe von rund 2,8 Millionen Franken bezogen haben. Von diesen Unternehmen befinden sich siebzehn zum Zeitpunkt der Prüfung in einem Konkursstatus oder sind im Handelsregister bereits gelöscht.

Bei Unternehmen, die durch bestätigten Missbrauch bei anderen Covid-Hilfen aufgefallen und im Konkurs sind, besteht ein erhöhtes Risiko für Missbrauch bei allfälligen personell verflochtenen Unternehmen. Die EFK hat daher bei diesen Unternehmen in der Stichprobe von BDO zusätzliche Abfragen in öffentlichen Registern zu den Gesellschaftern und den mit ihnen verbundenen Unternehmen vorgenommen. Dabei zeigte sich, dass einige Gesellschafter und Eigner an weiteren Unternehmen beteiligt sind oder waren, die möglicherweise ebenfalls Härtefallhilfen bezogen haben. Mehrere dieser Unternehmen befinden sich inzwischen im Konkurs oder haben ihren Sitz, Zweck oder Namen geändert.

Abklärungen zur Durchführung weiterer Prüfungen im Rahmen der Missbrauchsbekämpfung sind gemäss SECO derzeit im Gang.

BEURTEILUNG

Da ein Missbrauch nicht durch das Unternehmen selbst, sondern in Verantwortung des jeweiligen Gesellschafters bzw. Eigners erfolgt, besteht bei Unternehmen mit Beteiligung von diesen Personen ein erhöhtes Risiko auf Missbrauch der Härtefallhilfen oder missbräuchlichen Konkurs. Eine effiziente und effektive Missbrauchsbekämpfung umfasst daher auch die Prüfung, ob Gesellschafter oder Eigner, die bereits in

einen bestätigten Missbrauch mit anderen Covid-19-Finanzhilfen involviert waren, bei weiteren Unternehmen mit Bezug von Härtefallleistungen beteiligt sind oder waren.

Angesichts der neuen und bisher nicht berücksichtigten Fälle von Unternehmen bzw. Gesellschaftern mit bestätigten Missbrauchsfällen in anderen Covid-19-Finanzhilfen erscheint eine weiterführende Prüfung aufgrund der Risikolage gerechtfertigt.



EMPFEHLUNG 2

PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt dem SECO, neu gemeldete oder in der ersten Stichprobe noch nicht geprüfte Unternehmen, bei denen bestätigte Missbrauchsfälle bei anderen Covid-Finanzhilfen vorliegen, einer Prüfung auf Missbrauch zu unterziehen. Dies beinhaltet auch Unternehmen, die ein Konkursstatus aufweisen oder im Handelsregister bereits gelöscht sind. Zudem soll geprüft werden, ob weitere Unternehmen, an denen Gesellschafter beteiligt sind und waren, die in anderen Unternehmen missbräuchlich Hilfen bezogen haben, ebenfalls Härtefallhilfen bezogen haben. Diese Unternehmen sind ebenfalls in die Stichprobe zu übernehmen.



STELLUNGNAHME DES SECO

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Le SECO souhaitait attendre les rapports de BDO et du CDF avant de lancer de nouveaux contrôles, afin de pouvoir bénéficier d'enseignements utiles à la poursuite des travaux. Ces rapports étant maintenant à disposition, le SECO va préparer dans les prochains mois un cahier des charges en vue d'octroyer dans le courant de l'année 2026 un nouveau mandat externe de contrôle.

Le SECO continue de tenir à jour les cas d'abus dans les trois instruments COVID-19. Son objectif demeure que toutes entreprises ayant commis un abus aux crédits-COVID et/ou aux RHT et ayant bénéficié d'une aide cas de rigueur soient contrôlées individuellement, y compris les entreprises en faillite ou radiées. Les sociétés qui pourraient être affiliées à des entreprises de l'échantillon pour lesquelles un soupçon d'abus aux aides cas de rigueur serait détecté seront intégrées aux contrôles, comme le recommande le CDF. Pour ces cas de faillite/radiation ou d'affiliation à une entreprise soupçonnée d'abus, il y aura cependant lieu de fixer de manière proportionnée la charge supplémentaire de travail – en comparaison avec un cas normal – par rapport au risque réel d'abus et au montant potentiellement à rembourser par l'entreprise. Dans tous les cas, les cantons seront informés des entreprises qui ne coopéreront pas afin qu'ils jugent des recours juridiques possibles, comme le prévoit la recommandation 1.

5 WEITERE FESTSTELLUNGEN

Im Rahmen der durchgeführten Prüfung machte die EFK auch Feststellungen zur Konzeption.

5.1 Durchgeführte Kontrollen zeigen weitere mögliche Verbesserungen in der Konzeption der Härtefallhilfen auf

Die Kontrollen direkt bei den Unternehmen ermöglichten BDO einen vertieften Einblick in die Buchhaltung. Obwohl die Prüfungen der BDO den Vollzug bei den Härtefallhilfen zum Gegenstand hatten, lassen sich aus den Ergebnissen Rückschlüsse auf Lücken in der Konzeption dieser Hilfe ableiten.

Die Feststellungen von BDO bestätigen aus der Praxisperspektive die Ergebnisse der EFK-Evaluation, die 2023 die Konzeption und Wirksamkeit der Härtefallmassnahmen prüfte⁹. Diese wies u. a. auf die konzeptionelle Schwäche hin, dass der vereinfachte Zugang von behördlich geschlossenen Unternehmen zu den Geldern dazu führt, dass auch kaum oder gar nicht betroffene Unternehmen unterstützt würden und es Hinweise auf Überentschädigungen gäbe. Daneben lassen sich noch weitere konzeptionelle Lücken ableiten.

Unerwünschte Überentschädigungen

Die Kontrollen und Beurteilungen von BDO haben bei mehreren Unternehmen Auffälligkeiten zu möglichen Überentschädigungen ergeben. Dabei muss es sich nicht um ein rechtliches Problem (Verstoss gegen die Härtefallverordnung) handeln:

Beispielsweise hat ein Unternehmen über den Zeitraum von 2020 bis 2022 Gewinne erzielt. Im Jahr 2021 betrug der Jahresgewinn 781 000 Franken, wovon 469 000 Franken, also rund 60 Prozent, aus Härtefallgelder stammen. Auch ohne Härtefallgelder hätte noch ein Gewinn von 312 000 Franken resultiert.

In einem anderen Fall erwarb ein Unternehmen im Jahr 2020 eine Wohnung in [REDACTED] zum Preis von 700 000 Franken, obwohl sich die Geschäftsstandorte nicht [REDACTED] befinden. Gemäss Handelsregisterauszug gehört der Erwerb und die Veräusserung von Liegenschaften zwar, neben weiteren Geschäftstätigkeiten, zum Zweck des Unternehmens. Dennoch erscheint es fragwürdig, im entsprechenden Zeitraum eine Wohnung in [REDACTED] zu erwerben und gleichzeitig Härtefallhilfen zu beziehen.

Insgesamt hat BDO fünf Fälle mit bezogenen Härtefallhilfen über rund 3,3 Millionen Franken und mit möglichen Überentschädigungen identifiziert. Diese Fälle sind allerdings nicht im Schlussbericht aufgeführt, da Überentschädigungen zwar störend sind und dem Sinn der Härtefallhilfen widersprechen, aber gesetzlich nicht verboten sind.

Zweifelhafte Überlebensfähigkeit

Gemäss den gesetzlichen Vorgaben gelten Unternehmen als überlebensfähig, wenn sie sich zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches nicht in einem Konkursverfahren oder in Liquidation befinden, sowie sich zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht in einem Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge befunden haben. Damit sollte verhindert werden, dass Unternehmen unterstützt werden, die auch ohne die Folgen der Pandemie längerfristig nicht überlebensfähig gewesen wären.

BDO hat festgestellt, dass bei sechs Unternehmen zum Zeitpunkt der Gesuchstellung Verlustscheine, Pfändungen sowie eingeleitete Betreibungen vorlagen. Dennoch waren die gesetzlichen Auflagen erfüllt, und die Mittel wurden vergeben. Diese Unternehmen haben mittlerweile alle einen Konkursstatus oder sind bereits im Handelsregister gelöscht.

⁹ PA 23400 «Evaluation der Konzeption und der Wirkungen der Covid-19-Härtefallmassnahmen», verfügbar auf der [Website](#) der EFK.

Unzureichende rechtliche Handhabe bei Verweigerung der Mitwirkung

Der Schlussbericht der BDO zeigt, dass insbesondere bei Unternehmen, bei denen ein Konkursverfahren eröffnet wurde oder die bereits aus dem Handelsregister gelöscht wurden, die Bereitschaft der Organe für die aktive Mitwirkung an der Kontrolle in den wenigsten Fällen gegeben war. Auch zusätzliche Massnahmen durch das SECO oder kantonale Stellen waren wenig erfolgreich.

Die rechtlichen Grundlagen sehen keine Regelungen vor für den Fall, dass Härtefallbezüger die Mitwirkung bei Vollzug und Kontrolle verweigern.

Ebenfalls hat sich gezeigt, dass einige Unternehmen nicht über alle gesetzlich erforderlichen Dokumente und Unterlagen (bspw. zur Buchführung und Generalversammlung) verfügten oder Aufbewahrungspflichten missachteten.

Keine Rückforderungsmöglichkeiten, wenn Unternehmen in Konkurs ist

Von 50 Unternehmen die bereits einen Missbrauch in anderen Covid-19-Finanzhilfen (KAE oder Covid-19-Kredit) begangen haben, waren 20 Unternehmen zum Zeitpunkt der BDO-Prüfung in einem Konkursverfahren involviert oder aus dem Handelsregister gelöscht. Wie im vorigen Abschnitt beschrieben, waren diese Unternehmen bzw. Gesellschafter in den wenigsten Fällen zur Kooperation im Rahmen der Kontrolle bereit.

Während beispielsweise das Gesetz zu den Covid-19-Krediten klare Bestimmungen für den Rückgriff auf die Organe bei missbräuchlicher Kreditverwendung vorsieht, fehlt eine vergleichbare Regelung in den Härtefallverordnungen. Bei den Covid-19-Krediten können Mitglieder des Verwaltungsorgans oder mit der Geschäftsführung betraute Personen im Missbrauchsfall persönlich und solidarisch haftbar gemacht werden, selbst im Falle eines Konkursverfahrens. Demgegenüber enthält die Härtefallverordnung weder eine entsprechende Organhaftung noch spezifische Rückforderungsmechanismen. Dies hat zur Folge, dass selbst bei nachgewiesenem Missbrauch eine Rückforderung der Härtefallhilfen kaum durchsetzbar ist, sobald das Unternehmen liquidiert oder im Handelsregister gelöscht wurde.

Auszahlung von Härtefallhilfen trotz bestätigtem Missbrauch bei anderen Covid-Hilfen

Die EFK führte im Rahmen einer eigenen Stichprobenprüfung mit vier Unternehmen eine Analyse der von BDO geprüften Fälle durch und stellte fest, dass bei zwei Unternehmen Härtefallgelder ausbezahlt wurden, obwohl bei diesen bereits zuvor ein Missbrauch im Zusammenhang mit anderen Covid-19-Finanzhilfen bestätigt worden war. Den für die Vergabe zuständigen kantonalen Stellen lagen diese Hinweise nicht vor.

Informationen zu Missbrauchstatbeständen waren zum Zeitpunkt der Zusicherung der Härtefallgelder innerhalb des SECO in verschiedenen Abteilungen vorhanden. Dennoch wurden den zwei betroffenen Unternehmen Härtefallhilfen von 44 000 respektive 208 000 Franken ausgerichtet. Die rechtlichen Grundlagen sehen keinen Ausschluss von Unternehmen für den Bezug von Härtefallgeldern vor, bei denen im Zusammenhang mit anderen Covid-19-Massnahmen Missbrauch nachgewiesen wurde.

BEURTEILUNG

Auch wenn die Vergabe und die Verwendung von Härtefallgelder bei Fällen aus der Stichprobe aus Sicht des SECO gesetzlich korrekt waren, widersprechen aus Steuergeldern finanzierte private Gewinne oder eine fragwürdige Überlebensfähigkeit der Idee hinter den Härtefallhilfen.

Die von BDO im Rahmen ihrer Detailprüfung erarbeiteten Erkenntnisse sind wertvolle Hinweise auf weitere konzeptionelle Schwächen bei der Härtefallhilfe, die es bei einer allfälligen künftigen vergleichbaren Hilfsleistung zu adressieren gilt.

Die Praxis, Auffälligkeiten nur bei möglicher Rechtsverletzung gegen Bundesrecht im Schlussbericht von BDO auszuweisen und mit den Kantonen nachzuverfolgen, mag rechtlich aus Sicht Bund korrekt, aber wirtschaftlich bzw. moralisch fragwürdig sein. Diese Fälle können auf systemische Mängel oder

Fehlanreize hinweisen. Ausserdem können auf kantonaler Ebene schärfere Vorgaben gelten. Werden ihnen Auffälligkeiten nicht gemeldet, fehlen den Kantonen wichtige Hinweise auf allfällige Verstösse gegen kantonales Recht.

Dass Kontrollen aufgrund von fehlenden gesetzlichen Grundlagen, fehlenden Informationen oder sogar Verweigerung der Kooperation der Unternehmen nicht oder nur eingeschränkt durchgeführt werden können, ist nicht akzeptabel. Problematisch sind die mangelnde Kooperation und fehlenden Dokumentationen insbesondere bei Kontrollen der Verwendungsbeschränkung. Ohne Detailinformationen können diese gar nicht geprüft werden und beeinträchtigen die Möglichkeit und Qualität einer Kontrolle wesentlich.



EMPFEHLUNG 3

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt dem SECO, der EFV die dargelegten Schwachstellen in der Konzeption der Covid-19-Härtefallmassnahmen zur Kenntnis zu bringen. Ziel ist, dass in einem Fall einer nächsten Krise die Konzeption allfälliger neuer Finanzhilfen die aufgezeigten Defizite vermeidet.



STELLUNGNAHME DES SECO

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Le SECO transmettra à l'AFF le présent rapport, tout en mettant en avant les constatations du CDF relatives à la conception des ordonnances COVID-19 cas de rigueur. Si l'AFF le juge nécessaire, le SECO organisera avec elle une séance pour discuter de ces éléments.



EMPFEHLUNG 4

PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt dem SECO, Fälle mit möglichen Überentschädigungen, die nicht im Schlussbericht von BDO übernommen worden sind, an die Kantone zur weiteren Abklärung weiterzuleiten. Die Kantone können so die Einhaltung allfälliger strengerer gesetzlichen Bestimmungen auf kantonaler Ebene prüfen und das SECO über das Ergebnis informieren.



STELLUNGNAHME DES SECO

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Le SECO transmettra ces cas et les informations y relatives aux cantons respectifs, tout en leur rappelant que la surindemnisation potentielle relevée ne constitue pas une violation au regard des dispositions fédérales (le montant octroyé correspond au calcul et aux limites prévus dans les ordonnances COVID-19 cas de rigueur).

ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN

RECHTSTEXTE

Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für die Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 25. September 2020, SR 818.102

Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie vom 25. November 2020, SR 951.262

Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie im Jahr 2022 vom 2. Februar 2022, SR 951.264

ANHANG 2 – GLOSSAR

Einschränkung der Verwendung (Verwendungsbeschränkung)	Die rechtlichen Vorgaben verbieten während vier Jahren u.a. eine Ausschüttung des Gewinns (offen oder als verdeckte Gewinnausschüttung) oder die Rückerstattung von Kapitaleinlagen.
Verdeckte Gewinnausschüttung	<p>Gewinnausschüttungen können offen oder verdeckt erfolgen.</p> <p>Offene Gewinnausschüttungen erfolgen aus dem Reingewinn bzw. dem gesamten zur Verfügung stehenden Gewinnsaldo oder aus hieraus gebildeten Reserven. Solche Gewinnausschüttungen belasten die Erfolgsrechnung nicht. Von offenen Gewinnausschüttungen spricht man beispielsweise bei der Ausrichtung von Dividenden.</p> <p>Verdeckte Gewinnausschüttungen werden in der Jahresrechnung nicht als Gewinn ausgewiesen. Die Leistungen der Gesellschaft stehen in einem Missverhältnis zur Gegenleistung oder zur wirtschaftlichen Lage der Gesellschaft¹⁰</p>
Missbräuchlicher Konkurs	<p>Das Konkursverfahren hat nicht das Ziel der geordneten Schuldenbewältigung, sondern das Unternehmen wird gezielt in den Konkurs geführt, um sich vor finanziellen Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern und Mitarbeitenden zu entledigen. Das kann bspw. durch folgende Praktiken erfolgen, die gemäss Strafgesetzbuch ein Straftatbestand darstellen:</p> <ul style="list-style-type: none">-Betrügerischer Konkurs und Pfändungsbetrug (Art. 163 StGB)-Gläubigerschädigung durch Vermögensminderung (Art. 164 StGB)-Misswirtschaft (Art. 165 StGB)-Unterlassung der Buchführung (Art. 166 StGB)
Überlebensfähig	<p>In der Härtefallverordnung wird ausgeführt, wann ein Unternehmen als profitabel oder überlebensfähig angesehen wird. Das Unternehmen muss belegen, dass es sich zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs nicht in einem Konkurs- oder Liquidationsverfahren befindet und dass es sich am 15. März 2020, also vor Beginn der Covid-bedingten Einschränkungen der Wirtschaft, nicht in einem Betreibungsverfahren für Sozialversicherungsbeiträge befunden hat. Als Beleg genügt ein aktueller Betreibungsregisterauszug.¹¹</p>

¹⁰ Quelle: Offene und verdeckte Gewinnausschüttungen — Kanton Zug (zg.ch).

¹¹ Quelle: Erläuterungen zur Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/92690.pdf>