



# Notiz zur Überwachung der externen Mandate bei den Härtefallmassnahmen

---

Datum: 11.12.2023

Für: Staatssekretärin SECO: Helene Budliger Artieda  
Leiter DS: Eric Jakob  
Co.-Ressortleiter/-in DSRE: Sabine Kollbrunner & David Kramer  
Extern mandatierte Firmen

Kopie an: Leiterin Stab Direktion (DB): Maryline Basset  
Mandatsleiterin EFK: Eveline Hügli  
Leiterin Governance und Führungsunterstützung  
Ressourcen GS WBF: Marion Franzetti  
DBIR

---

Gestützt auf das von der Geschäftsleitung SECO und mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) abgestimmte Jahresprogramm 2023 sollte DBIR die Überwachung des externen Mandats für die Kontrollen bei den Unternehmen (Mandat «3001»), die von Härtefallhilfen profitiert haben, prüfen sowie eine Bestandsaufnahme (Follow-up) des externen Mandats für Stichprobenkontrollen bei den Kantonen (Mandat «2001») durchführen.

Um Doppelspurigkeiten bei unseren Prüfpunkten zum Mandat «3001» zu vermeiden, haben wir uns mit der EFK (Prüfung 22466) in einer Abstimmungssitzung darauf geeinigt, dass wir bei diesem Mandat nur die Stichprobenauswahl überprüfen werden.

Die Prüfung wurde zwischen August und Oktober 2023 durch Emanuela Andina Bernasconi (Leiterin DBIR) & Lukas Schwarzwald (Revisor DBIR) durchgeführt.

## 1. Stichprobenauswahl zu den Kontrollen bei den Unternehmen (Mandat 3001)

Gemäss Auftrag an die extern mandatierte Firma gibt es drei Arten von vor Ort zu prüfenden Unternehmen:

- Kategorie A: Unternehmen die einen nachgewiesenen Missbrauch im Rahmen der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) oder der COVID-Kredite begangen haben und Härtefallhilfen erhalten haben.
- Kategorie B: Unternehmen, die umfangreiche Härtefallhilfen erhalten haben (zufällige Stichprobe).
- Kategorie C: Zusätzliche risikoorientierte Stichproben.

Das SECO liefert der beauftragten externen Firma an Stichdaten die Liste der Unternehmen, die in die Kategorie A fliessen. Für die Kategorien B und C zieht die Beauftragte selbst eine Stichprobe auf der Basis von eigens und vom SECO und sowie von der EFK vordefinierten Kriterien. Das SECO validiert danach die Auswahl der externen Firma.

Die zufällige Ziehung der Stichprobe für Kategorie B ist aus Sicht von DBIR in Ordnung. Es sollte jedoch beachtet werden, dass nicht alle aus dem gleichen Kanton und aus der gleichen Branche selektiert sind. Allenfalls könnten für Kategorie B auch gewisse zusätzliche Risikomerkmale berücksichtigt werden (bspw. Treffer bei EFK-Datenanalysen, unklare Fixkostensätze, hohe Prozentsätze an Härtefallhilfe gegenüber Umsatz, Branchen etc.).

Zur Risikoorientierung bei Kategorie C haben wir DSRE am 04.09.2023 per E-Mail bereits einige Inputs geliefert. DSRE hat diese Inputs noch am selben Tag an die mandatierte Firma weitergeleitet.

DBIR wird die Umsetzung dieser Inputs im Rahmen des Follow-up 2024 überprüfen.

## 2. Bestandesaufnahme des Mandats «2001»

Im 2022 hat DBIR die Aufsicht von DSRE über das Mandat «2001» (Stichprobenkontrollen bei den Kantonen) geprüft. Übergeordnet stellten wir fest, dass DSRE weitere spezifische Inputs im Bereich der einzelnen Prüfhandlungen an das extern mandatierte Unternehmen liefern sollte, damit die Ziele des Mandats erreicht werden können. In diesem Sinne und um den Einsatz der externen Ressourcen zu optimieren, gaben wir mehrere Empfehlungen/Hinweise zur Gestaltung der Prüftätigkeiten der externen Firma, welche DSRE mit dieser besprechen sollte.

Im Rahmen der diesjährigen Prüfung machen wir ein Follow-up zu den Empfehlungen von 2022.

Nr.	Empfehlung	Stand Umsetzung	Stellungnahme DSRE / externe Firma
1	Die Punkte, welche bei der Rechnungsfreigabe nicht geprüft werden können (siehe Checkliste HFMV 20 und 22, Anspruchsvoraussetzungen an Unternehmen ohne automatische Prüfung hafrep und ohne manuelle Prüfung SECO), sollte die externe Firma in ihren Dossierprüfungen zu den Härtefallvergaben der Kantone zwingend überprüfen. DSRE soll die externe Firma darauf aufmerksam machen.	Wird umgesetzt. Die Empfehlung wird im Rahmen des neuen Mandates «3001» (Stichprobenkontrollen bei Unternehmen) umgesetzt. DSRE hat die nicht überprüfbaren Punkte in das Pflichtenheft für das neue Mandat aufgenommen. DBIR hat zudem das Prüf-dokument der externen Firma überprüft und festgestellt, dass diese Punkte berücksichtigt werden.	Keine Stellungnahme notwendig.
2.1.	DSRE soll mit der externen Firma über die Möglichkeit von zusätzlichen Stichproben des ersten Halbjahrs 2021 diskutieren und diese bei ihnen beantragen.	Umgesetzt. Die externe Firma hat die Stichproben mit zusätzlichen aus dem ersten Halbjahr 2021 ergänzt. Im Gegenzug wurde die Stichprobe über Härtefallhilfen aus dem Jahr 2022 der HFMV 2020 eingeschränkt.	Keine Stellungnahmen notwendig.
2.2.	DSRE soll mit der externen Firma die Auswahl der Stichproben besprechen. Die Risikoorientierung sollte die Anforderungen an nicht geschlossene Unternehmen aus den Artikeln 4 – 5a der HFMV 2020 in ihrer Stichprobe berücksichtigen. Bei der Risikoorientierung in der Stichprobenziehung könnte sich die	Umgesetzt. DSRE ist im laufenden Kontakt mit der externen Firma über die Stichprobenziehung der Prüfpunkte «Bundesratsreserve», «Dividendenverbot» und «Missbrauchsbekämpfung. Bei den Austauschen wird auch die Risikoorientierung	Keine Stellungnahme notwendig.

	<p>externe Firma in diesem Sinne z.B. auch auf Branchen konzentrieren, welche nicht direkt von der Covid-19-Krise betroffen waren und bei welchen ein Umsatzrückgang von 40% unwahrscheinlicher ist. Dies kann auch bei den Prüfungen zum Dividendenverbot und der Gewinnbeteiligung berücksichtigt werden. Hierzu können auch Fälle der EFK Datenanalysen (zum Umsatzrückgang) anhand von Dossierprüfungen überprüft werden. Dies insbesondere bei Kantonen, welche in einer zweiten Runde der Datenanalysen weiterhin viele Treffer aufweisen.</p>	<p>berücksichtigt. Aus Sicht von DBIR besteht bezüglich Risikoorientierung bei der Auswahl der Stichproben weiterhin Abstimmungsbedarf. DBIR hat bereits Inputs zur Risikoorientierung geliefert und wird bei weiterem Bedarf zur Verfügung stehen.</p> <p>Branchen werden zudem beim neuen Mandat «3001» (Stichprobenkontrollen bei Unternehmen) berücksichtigt.</p>	
2.3.	<p>Die externe Firma sollte DSRE einen Überblick über die geprüften Unternehmen liefern (z.B. Exceltabelle). Bei dieser Tabelle sollte die externe Firma zusätzlich aufzeigen, bei welchen Unternehmen sie die sogenannten Prüftiefen A, B oder C angewendet haben.</p>	<p>Umgesetzt.</p>	<p>Keine Stellungnahmen notwendig.</p>
2.4.	<p>Beteiligung Bund, Kantone, Gemeinden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. DSRE soll die externe Firma darauf anweisen, dass auch bei den Kantonen, die ihren Beteiligungsspiegel nicht veröffentlicht haben, eine Prüfung der möglichen kantonalen Beteiligungen durchgeführt wird.</li> <li>b. DSRE soll die von DBIR gefundenen Unternehmen mit indirekt staatlicher Beteiligung mit den Kantonen abklären und allenfalls die ausbezahlten Beiträge zurückfordern.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. DBIR hat diese Überprüfung im Rahmen der Jahresabschlussprüfung des SECO durchgeführt. Es wurden keine zusätzlichen Unternehmen mit Staatsbeteiligung gefunden.</li> <li>b. Die Fälle sind in Abklärung bei DSRE.</li> </ul>	<p>Keine Stellungnahmen notwendig.</p>

2.5.	<p>Doppelsubventionierungen:</p> <p>a. DSRE soll die von DBIR identifizierten Fälle zu möglichen Doppelsubventionierungen mit den Kantonen abklären und bei Nichteinhaltung des Doppelsubventionierungsverbots diese durch die Kantone nachträglich über deren Anteil an der Bundesratsreserve belasten lassen oder nachträglich selber übernehmen lassen.</p> <p>b. DSRE sollte durch die externe Firma mögliche Doppelsubventionierungen überprüfen lassen. Hierbei sollte die externe Firma zeitnah mit den Kantonen Interviews durchführen und überprüfen, wie die einzelnen Kantone diese möglichen Doppelsubventionierungen von Härtefallhilfen und den jeweiligen Branchenunterstützungen vom BASPO, BAK, Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) und Bundesamt für Verkehr (BAV) bei der Gesuchprüfung berücksichtigt haben. Bei ungenügenden Kontrollen zu einzelnen Branchenunterstützungen und Auffälligkeiten sollte die externe Firma gezielte Stichproben der Dossier zu den Härtefallvergaben mit möglichen Doppelsubventionierungen bei den betroffenen Kantonen durchführen. Zudem sollte DSRE die Kantone auffordern diese mögli-</p>	<p>a. Umgesetzt.</p> <p>b. Noch nicht umgesetzt.</p> <p>DBIR weist erneut darauf hin, bei den Kantonen abzuklären, wie sie Doppelsubventionierungen bei den Härtefallvergaben verhindert haben. Die externe Firma macht gemäss Statusbericht vom 31.06.2023 eine Review über die Missbrauchskonzepte im hafrep. Bei dieser Review könnte dies berücksichtigt werden. Falls Abklärungen zu möglichen Doppelsubventionierungen im Konzept nicht klar beschrieben sind, sollte die externe Firma diese Unklarheit mündlich mit dem betroffenen Kanton besprechen (siehe auch Empfehlung 2.6).</p>	<p><b>SECO-DSRE:</b></p> <p>Die Empfehlung wird aufgenommen.</p> <p>L'article 4, al. 1, let. c, de l'OMCR 20 (état le 18.12.21) dispose que « L'entreprise a fourni au canton les preuves suivantes: elle n'a pas droit aux aides financières au titre du COVID-19 accordées spécifiquement par la Confédération aux domaines de la culture, du sport, des transports publics ou des médias ».</p> <p>Une liste basée sur les codes NOGA liés à la culture montre pourtant un certain nombre d'entreprises « culturelles » qui ont reçu des aides cas de rigueur. DSRE soutient une clarification telle que souhaitée par DBIR</p> <p>DSRE va donc proposer à l'entreprise externe mandatée de mettre en place un nouvel objet de contrôles ponctuels dans le mandat en cours concernant les entreprises issues des secteurs mentionnés ci-dessus, afin de vérifier comment les cantons ont vérifié que les entreprises qui avaient demandé une aide cas de rigueur ne pouvaient pas bénéficier d'une aide culturelle. Il s'agira d'analyser les systèmes de contrôles cantonaux et de vérifier des cas concrets portant un code NOGA « culture ».</p>
------	---	--	--

	chen Doppelsubventionierungen verstärkt zu überprüfen.		
2.6.	Die im Einführungsbericht von der externen Firma vorgesehenen Interviews mit den Kantonsvertretern zu den Missbrauchskonzepten sollten möglichst zeitnah durchgeführt werden, da Verbesserungen hierzu mit Vorrang zu behandeln sind.	In der Umsetzungsphase. Die externe Firma hat Prüfungen zu den Missbrauchskonzepten der Kantone geplant, bei welchen sie auch Befragungen durchführen wollen. Es ist jedoch unklar, ob sie mit allen Kantonen Interviews durchführen werden. DSRE soll daher die externe Firma darauf aufmerksam machen, dass gemäss deren Einführungsbericht Interviews mit den Kantonen zur Missbrauchsbekämpfung vorgesehen sind und soll auf diese bestehen. Aus unserer Sicht sollte beim Kanton abgeklärt werden, wie sie einzelne Punkte aus ihrem Missbrauchskonzept konkret umsetzen/umgesetzt haben (nach dem Review der Konzepte). Danach können die Kantone über möglich Verbesserungspunkte aufgeklärt werden. Weiter soll mit diesen Interviews abgeklärt werden, wie die Kantone Doppelsubventionierungen verhindert haben (siehe Empfehlung 2.5b).	<b>SECO-DSRE:</b> Die Empfehlung wird aufgenommen.  Ces entretiens ont déjà en grande partie été mené par l'entreprise externe mandatée lors du rapport stratégique avec date de référence du 30.6.23.  De plus, DSRE a mené avec les cantons de nombreux échanges au sujet de leur dispositif de lutte contre les abus sur la base d'une évaluation du CDF. Les cantons ont dû télécharger leur document expliquant leur dispositif sur hafrep et ont dû le corriger jusqu'à ce que DSRE estime qu'il est en ordre lors du 1er semestre 2021. Les cantons ont ensuite répondu à un questionnaire de l'entreprise externe mandatée au cours du 1er semestre 2023. Le 18 octobre 2023, SECO-DSRE et l'entreprise externe mandatée ont décidé du programme d'audit.
2.7.	DSRE sollte mit der externen Firma den Fokus der Prüfung des Dividendenverbots besprechen und überprüfen lassen, wie die Kantone die gefundenen Fälle der EFK aus der Datenanalyse abklären (mittels z.B. einem sog. Test of Design). Die geplante Stichprobengrösse von 750 bei den mutmasslichen Verstössen gegen das Dividendenverbot soll dann ge-	Noch nicht umgesetzt. Die externe Firma ist mit DSRE über die Ausgestaltung der Prüfungen im Bereich «Dividendenverbot» im Austausch. Die externe Firma hat geplant, Treffer der EFK-Datenanalysen zum Dividendenverbot direkt zu überprüfen. Aus Sicht von DBIR sollte hier der Kanton im Lead sein, da-	Die aktuelle Planung der externen Firma zur Überprüfung des Dividendenverbots sieht u.a. vor: <ul style="list-style-type: none"><li>« Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) fokussiert ihre Prüftätigkeit auf die Überwachung des Dividendenverbots. Dazu erhält die EFK halbjährlich Auswertungen der</li></ul>

kürzt werden und diese Ressourcen effizienter eingesetzt werden (z.B. für Stichproben über Härtefallhilfevergaben vom 1. Halbjahr 2021).

mit keine Doppelspurigkeiten entstehen. Die Prüfungen von der externen Firma sollten in diesem Bereich im Sinne einer Qualitätssicherung/Unterstützung über die Prüfungen der Dividendenverbote der Kantone ausgestaltet werden.

Der Bericht der EFK vom 16. Oktober 2023<sup>1</sup> zeigt auf, dass die EFK seit 2021 182 Meldungen (170 Firmen) über unzulässige Dividendenausschüttungen und Kapitalrückzahlungen an das SECO weitergeleitet hat.

ESTV mit Meldungen über erfolgte Dividenden bzw. Kapitaltransaktionen, welche die EFK mit den Angaben in der Härtefallreporting-Datenbank hafrep vergleicht. Bei Übereinstimmungen von Unternehmen wird die EFK in der Liste ergänzen, ob die entsprechende Härtefallentschädigung zurückgezahlt wurde oder nicht.

- Die externe Firma erhält von DSRE diese Liste für folgende Arbeiten:
  - Bei allen Unternehmen auf der Liste Prüfung daraufhin, ob es sonstige Kapitaltransfers (Gewährung Aktionärsdarlehen, Rückzahlung Aktionärsdarlehen) gegeben hat. [Annahme: Härtefallempfänger, die Dividende zahlen, haben ein erhöhtes Risiko für sonstige Kapitaltransfers.]
  - Zudem stichprobenweiser Nachvollzug, ob die in hafrep Rückzahlungen (Rückforderungen seitens der Kantone) erfasst sind und, in fine, zugunste des Bundes weiterverrechnet werden (damit auch Prüfung auf Richtigkeit der hafrep-Daten).
  - Zusätzlich Prüfung, ob die Kantone durch Einsicht in (aktuelle) Jahresrechnungen nachvollziehen, inwieweit es zu sonstigen Kapital-

<sup>1</sup> Covid-19-Härtefallmassnahmen: Übergabe von Fällen zur Abklärung S1/2023 (EFK 704.23471.002)

transfers an die Gesellschafter / Eigentümer gekommen ist.

- DSRE wird ihre externe Firma bitten, durch punktuelle Kontrollen (≠ Fragebögen), beispielsweise in Form eines Walk-Through-Tests, Überprüfungen durchzuführen, wie die Kantone konkret vorgegangen sind, um die Beträge von Unternehmen, die unrechtmässige Dividendenausschüttungen vorgenommen haben, zu identifizieren und gegebenenfalls zurückzufordern.

- Die externe Firma könnte sich insbesondere auf die Unternehmen konzentrieren, die von der EFK gemeldet wurden, bei denen der Kanton aber keine Rückerstattung verlangt bzw. die Rückerstattung nicht in hafrep übertragen hat.

Dabei hat die externe Firma auf den Umstand hingewiesen, dass verdeckte Gewinnausschüttungen im Rahmen der Dossierprüfung nicht identifiziert werden können. Verdeckte Gewinnausschüttungen werden in der Jahresrechnung nicht ausgewiesen.

Verdeckte Gewinnausschüttungen liegen etwa dann vor, wenn eine juristische Person ihren Gesellschaftern oder diesen nahestehenden Personen ohne entsprechende Gegenleistung geldwerte Leistungen ausrichtet oder Vorteile einräumt, die insofern ungewöhnlich bzw. un-

ter denselben Umständen einer Drittperson nicht oder nicht im gleichen Umfang gewährt worden wären.

In diesem Kontext ist es mithin wichtig, dass in den Kantonen ein entsprechender Austausch zwischen Steueramt und Härtefallvergabe-stelle besteht. Absprachegemäss wird die externe Firma darauf achten, ob die Kantone das Thema aufgenommen haben bzw. hierfür sensibilisiert sind.

DBIR hat die Notiz am 20.10.2023 per E-Mail mit DSRE und den externen Firmen sowie zusätzlich am 03.11.2023 in einer Sitzung mit DSRE abgestimmt. Die betroffenen Stellen haben am 09.11.2023 Stellung genommen.

Wir danken allen involvierten Mitarbeitenden für Ihre kooperative Zusammenarbeit.

Emanuela Andina Bernasconi  
Leiterin DBIR

Lukas Schwarzwald  
Revisor DBIR