

Thema	Bericht(e) der GPK	Nächster Schritt
Weitergabe und Weiterverkauf von nicht verwendeten Impfdosen	–	Weiterführung der Abklärungen (GPK-N, 2023)
Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie	2022	Behandlung Stellungnahme des Bundesrates (GPK-N/S, 2023)
Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Landesversorgung während der Covid-19-Pandemie	2022	Behandlung Stellungnahme des Bundesrates (GPK-N, 2023)
Umsetzung der Covid-19-Massnahmen an der Grenze	2021	Nachkontrolle (GPK-S, 2024)

In den Kapiteln 4.1 bis 4.3 finden sich weitere Auskünfte zu ausgewählten Themen, bei denen die Arbeiten noch nicht abgeschlossen sind oder bei denen keine eigenständige Publikation erfolgte oder vorgesehen ist.

## 4.1 Bereich EFD/WBF

### 4.1.1 Covid-19-Kredite

Die GPK-S schloss im Jahr 2022 ihre 2020 lancierten Arbeiten zu den Covid-19-Krediten ab. Die GPK-S hatte bereits in ihrem Jahresbericht 2020<sup>85</sup> darüber informiert, unter welchen Umständen dieses Instrument eingeführt wurde. In den Jahren 2021 und 2022 vertiefte sie insbesondere die von der Verwaltung in Betracht gezogenen Ansätze, die vom Bund eingegangenen finanziellen Risiken und die Missbrauchsbekämpfung. Sie hörte hierzu die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), das SECO, das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) und die EFK an.

Die GPK-S erkundigte sich nach den Ansätzen, die zwischen Februar und März 2020 verwaltungsintern und -extern geprüft und diskutiert worden waren. Zu diesen gehörten unter anderem direkte Finanzhilfen des Bundes in Form von Darlehen oder A-fonds-perdu-Beiträgen, einfache Bürgschaften im Sinne von Artikel 495 des Obligationenrechts (OR)<sup>86</sup> oder die Abwicklung über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV). Mitte März 2020 erkannte der Bund, dass dringender Bedarf besteht, die vom Lockdown betroffenen und stark verunsicherten Unternehmen mit

<sup>85</sup> Jahresbericht 2020 der GPK und der GPDel vom 26.1.2021 (BBI 2021 570, Ziff. 4.3.2).

<sup>86</sup> Bundesgesetz vom 30.3.1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; SR 220).

Liquidität zur Deckung ihrer Fixkosten zu versorgen.<sup>87</sup> Laut EFV wurde für alle Beteiligten rasch erkennbar, dass sich die Bundeslösung auf die bestehenden Strukturen und insbesondere auf die Ressourcen der Banken, der vier Bürgschaftsorganisationen<sup>88</sup> und des SECO stützen muss, um rasch operabel zu sein. Es war eine politische Vorgabe des Vorstehers des EFD, dass die Vergabe von Covid-19-Krediten ab dem 26. März 2020 umgehend und auf unbürokratische Weise zu erfolgen hat, damit bereits ab Ende März auftretende Liquiditätsengpässe der Unternehmen überbrückt und so Konkurse vermieden werden können.

Die GPK-S informierte sich zudem über die Höhe der vom Bund verbürgten Kredite und nach dem vom Bund getragenen Risiko. Der Bund verbürgte die Covid-19-Kredite bis 500 000 Franken zu 100 Prozent und die sogenannten Covid-19-Plus-Kredite (mehr als 500 000 Franken) zu 85 Prozent. Das Risiko für die restlichen 15 Prozent wurde von den Banken getragen. Die EFV informierte die GPK-S, dass in übereinstimmender Analyse zwischen den Behörden und den Banken nur eine zu 100 Prozent direkt oder indirekt vom Bund garantierte Kreditfazilität infrage kam, da diese Kredite schnell und unbürokratisch an Klein- und Kleinstunternehmen fliessen sollten, die zu einem grossen Teil noch keine Kreditbeziehung zu einer Bank hatten. Aufgrund ihrer Sorgfaltspflichten hätten die Banken – wie bei den Covid-19-Krediten ab 500 000 Franken – eine Kreditprüfung vornehmen müssen. Eine solche Prüfung erfordert Zeit und hätte zu Verzögerungen bei der Bearbeitung der Kreditgesuche geführt, die zwischen Ende März und Anfang Mai 2020 eingereicht wurden.<sup>89</sup> Laut EFV hätten die ersten Kredite an Kleinst- und Kleinunternehmen nicht bereits am 26. März 2020 gewährt werden können, wenn bei den Covid-19-Krediten bis 500 000 Franken kein Deckungsgrad von 100 Prozent vorgesehen worden wäre.

Die GPK-S erkundigte sich, welches Konzept für die Missbrauchsbekämpfung erarbeitet wurde. Die EFV teilte der GPK-S mit, dass bewusst eine offene Formulierung bezüglich der Zuständigkeiten bei der Missbrauchsbekämpfung und beim umfassenden Datenschutz gewählt wurde, damit die zuständigen Verwaltungseinheiten in einem nächsten Schritt das entsprechende Prüfkonzept erstellen konnten. Der Bundesrat hatte am 3. April 2020 bereits erste Eckwerte eines Missbrauchsbekämpfungskonzepts angekündigt und dabei das EFD beauftragt, schärfere Haftungsbestimmungen zu prüfen. Dementsprechend wurde im April 2020 die Solidarbürgschaftsverordnung<sup>90</sup> um eine Bestimmung ergänzt, gemäss welcher die Organe der Unternehmen bei missbräuchlicher Kreditverwendung für den Schaden solidarisch haften. Die erste

<sup>87</sup> Andere beschlossene Hilfsmassnahmen, wie die Ausweitung und Vereinfachung der Kurzarbeit und die Erwerbsausfallsentschädigung für Selbstständigerwerbende, hatten zu diesem Zeitpunkt ihre Wirkung noch nicht entfaltet.

<sup>88</sup> Die vom Bund unterstützten Bürgschaftsgenossenschaften verschaffen den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) einen leichteren Zugang zu Bankkrediten, denn diese Organisationen können den Banken, die den Unternehmen das Geld leihen, Garantien bieten. Siehe auch [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Standortförderung > KMU-Politik > Bürgschaften für KMU (Stand 25.10.2022).

<sup>89</sup> In diesem Zeitraum wurden rund 100 000 Kreditanträge gestellt.

<sup>90</sup> Art. 18a der Verordnung vom 25.3.2020 zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften infolge des Coronavirus (Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung, Covid-19-SBüV; SR **951.261**), eingefügt durch Art. 21 der Verordnung vom 16.4.2020 über insolvenzrechtliche Massnahmen zur Bewältigung der Coronakrise (Covid-19-Verordnung Insolvenzrecht; AS **2020** 1233).

Fassung des danach laufend weiterentwickelten Konzepts, die in Zusammenarbeit mit der EFV und der EFK entwickelt wurde, wurde am 12. Mai 2020 veröffentlicht. Dieses Konzept entstand also nicht unter demselben Zeitdruck wie das Covid-19-Kreditbürgschaftssystem. Die EFV teilte mit, dass bei der Kreditantragsstellung aufgrund der Dringlichkeit und der sehr grossen Anzahl von Kreditanträgen bewusst auf eine umfassende Prüfung jedes einzelnen Unternehmens verzichtet wurde. Die Prüfung der Geschäftsberichte aller Gesuchstellenden hätte zu einem sehr grossen Personalaufwand, entsprechend hohen Kosten und einem grossen Zeitverlust bei der Kreditvergabe geführt. Es wurde deshalb auf die Selbstdeklaration der Kreditnehmenden und eine rudimentäre Prüfung durch die kreditgebenden Banken abgestützt. Falsche Angaben im Kontext dieser Selbstdeklaration wurden entsprechend mit strafrechtlichen Konsequenzen verknüpft. Die Strafandrohungen bei Falschdeklarationen waren in der Kreditvereinbarung dabei explizit erwähnt.

Um dem Missbrauch bei der manuellen Angabe des Umsatzerlöses durch die Kreditnehmenden vorzubeugen, wäre für eine allfällige Neuauflage des Covid-19-Kreditbürgschaftssystems vorgesehen gewesen, beim Kreditantragsprozess den Umsatzerlös in einem automatisierten Verfahren direkt von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zu beziehen. Der hierbei übernommene Umsatzerlös hätte durch die Gesuchstellenden nicht verändert werden können. Zudem wären bei einer Neuauflage dank dem digitalen Antragsprozess Mehrfachanträge direkt unterbunden worden. Allerdings wurden diese Anpassungen nicht umgesetzt, da die Frist für die Beantragung eines Covid-19-Kredits nicht verlängert wurde und somit am 31. Juli 2020 auslief. Die Konzeption und Umsetzung solcher zusätzlichen digitalen Massnahmen ist aufwendig und war im Frühjahr 2020 aufgrund des grossen Zeitdrucks daher nicht möglich.

Die GPK-S befasste sich zudem mit dem Beizug Dritter durch die Verwaltung für die Umsetzung des Vorhabens. Die Leitlinie, sich bei der Bereitstellung der Covid-19-Kredite auf die bestehenden Strukturen zu stützen, war laut EFV eine faktische Notwendigkeit. Entsprechend wurde auf die im KMU-Kontext etablierten, vom Bund anerkannten vier Bürgschaftsorganisationen abgestellt. Bereits zu Beginn der Arbeiten war ebenfalls klar, dass das vorhandene KMU-Kreditbürgschaftssystem – wie vom Bundesrat in dessen Botschaft zum Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz<sup>91</sup> festgehalten – nicht auf ein Massengeschäft ausgerichtet war. Kellerhals Carrard, PricewaterhouseCoopers, Intrum sowie weitere Dritte wurden vom SECO und von den vier Bürgschaftsorganisationen unter anderem damit beauftragt, unter deren Leitung die auf die Bürgschaftsorganisationen übergegangenen Forderungen zu bewirtschaften sowie das Inkasso, die Revision und die rechtliche Beratung zu übernehmen. Aus Sicht der EFV war der Beizug Dritter für den Erfolg des Kreditbürgschaftssystems unerlässlich und bewährte sich grundsätzlich.

Am Rande der Inspektion zu den Covid-19-Krediten liess sich die GPK-S auch über den Cyberangriff auf die Plattform Easygov<sup>92</sup> informieren. Dieser war insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Korrekturprozess für die Covid-19-Kreditanträge im

<sup>91</sup> Botschaft vom 18.9.2020 zum Bundesgesetz über Kredite mit Solidarbürgschaft infolge des Coronavirus (BBI 2020 8477, hier 8512).

<sup>92</sup> Cyberangriff auf EasyGov, Medienmitteilung des SECO vom 21.10.2021.

öffentliche Bereich der Plattform zur Verfügung stand und somit ungenügend geschützt war. Die GPK-S hatte bereits in ihrem Jahresbericht 2021<sup>93</sup> darüber berichtet. Sie hielt damals fest, wie wichtig es ist, dass sich die Verwaltungseinheiten bei der Entwicklung von Funktionalitäten für ihre Plattformen strikt an das Prinzip «Security by Design» halten.

Vor dem Hintergrund der erhaltenen Informationen begrüsst die GPK-S, dass die Massnahmen zu den Covid-19-Krediten im März 2020 rasch ausgearbeitet wurden. Sie hat die Kritik der EFK zur Kenntnis<sup>94</sup> genommen, dass die nachträglichen Kontrollen leichter gewesen wären, wenn die Unternehmen bei der Antragstellung verpflichtet gewesen wären, detailliertere Angaben zu machen. Dies hätte aus Sicht der Kommission jedoch die Umsetzung der Massnahmen verzögert. Die politische Entscheidung, die Kredite möglichst rasch bereitzustellen, war nach Meinung der Kommission richtig, da im März 2020 schwer abzusehen war, wie sich die Situation weiterentwickeln würde. In Anbetracht dessen und da einer raschen Kreditgewährung Vorrang eingeräumt wurde, ist die GPK-S der Auffassung, dass bei der Einführung des Instruments und der Aufsichtsmechanismen angemessen vorgegangen wurde. Die Frage, ob Tempo oder Effizienz hätte bevorzugt werden sollen, lässt sich erst dann vollständig beantworten, wenn die zuständigen Behörden die Wirksamkeit der Covid-19-Kredite evaluiert haben.

## **4.2 Bereich EDI/UVEK**

### **4.2.1 Internationale Informationsgrundlagen und internationaler Austausch des EDI und des BAG**

In Fortsetzung ihrer Arbeiten der Jahre 2020 und 2021<sup>95</sup> nahm die GPK-N im Berichtsjahr zusätzliche Abklärungen vor zu den Informationsgrundlagen, auf die sich das EDI und das BAG stützten, um die internationale Entwicklung der Pandemie zu verfolgen, und zum internationalen Austausch des Departementes und des Bundesamtes in der Krise. Nach einer Anhörung der genannten Verwaltungseinheiten im Juni 2022 beschloss die Kommission, ihre Arbeiten in diesem Dossier abzuschliessen. Sie wird sich allerdings weiterhin über den Zugang der Schweiz zu den europäischen Warnsystemen im Gesundheitsbereich auf dem Laufenden halten.

Die GPK-N zieht insgesamt eine positive Bilanz hinsichtlich der Nutzung der internationalen Informationen über die epidemiologische Lage und der internationalen Kontakte durch das EDI und das BAG in der Pandemie. Die Nutzung dieser Informationen und Kontakte trug dazu bei, dass die Schweizer Behörden die Krise gut bewältigten. Die Kommission stellte insbesondere fest, dass die internationalen Herausforderungen bei der Krisenbewältigung angemessen berücksichtigt wurden und dass der Bundesrat regelmässig über die epidemiologische Lage in Europa und weltweit informiert wurde. Die Einführung einer international anerkannten Covid-19-Zertifikatsapp

<sup>93</sup> Jahresbericht der GPK und der GPDel vom 25.1.2022 (BBl 2022 513, Ziff. 3.7.3)

<sup>94</sup> Protokoll der Subkommission EFD/WBF der GPK-S vom 22.3.2021 (Anhörung EFK).

<sup>95</sup> Jahresbericht 2021 der GPK und der GPDel vom 25.1.2022 (BBl 2022 513, Ziff. 4.1.3), Jahresbericht 2020 der GPK und der GPDel vom 26.1.2021 (BBl 2021 570, Ziff. 4.1.3).