

Luzern, 23. November 2020

Seite 1 / 31

Zentralstrasse 9, Postfach 2940, CH-6002 Luzern
T +41 41 228 41 11
www.hslu.ch

Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR

Prof. Dr. Christoph Hauser
Dr. Marius Fuchs
T direkt +41 41 228 42 68
christoph.hauser@hslu.ch

Luzern, 23. November 2020

Seite 1/31

Das Härtefallfondsproblem und seine Lösungsansätze am Beispiel des Gastgewerbes

*Arbeitspapier im Auftrag der
Arbeitsgruppe Gastgewerbe Luzern*

Ein Arbeitspapier von

Prof. Dr. **Christoph Hauser**, Ökonom, Leiter Kompetenzzentrum Management & Law am
Institut für Betriebs- und Regionalökonomie der Hochschule Luzern – Wirtschaft, und

Dr. **Marius Fuchs**, dipl. Wirtschaftsprüfer, Dozent für Turnaround Management und Ma-
nagement von Unternehmenskrisen am Institut für Finanzdienstleistungen Zug IFZ der
Hochschule Luzern – Wirtschaft

Redaktionsschluss: Luzern, 20.11.2020, vormittags

Luzern, 23. November 2020

Seite 2 / 31

Management Summary

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie sind je nach Branche sehr unterschiedlich. Hart getroffen werden insbesondere Branchen, in denen das Zusammentreffen von Menschen im Kern ihres Geschäftsmodells steht, was beim Gastgewerbe (Restaurants, Bars, Hotels, Clubs, Cafés) ausgeprägt der Fall ist.

Bund und Kantone bereiten derzeit Härtefallfonds vor. Zwar sind Fonds in bedeutender Höhe vorgesehen, doch dürfte auch der Bedarf für finanzielle Unterstützung sehr hoch ausfallen. Wie hoch, in welcher Form und insbesondere an wen Unterstützung von staatlicher Seite geleistet werden soll, ist sowohl aus volkswirtschaftlicher wie auch betriebswirtschaftlicher Sicht zu klären. Insbesondere ist sicher zu stellen, dass mit den knappen finanziellen Ressourcen der grösstmögliche ökonomische Nutzen kreiert wird.

Einige Unternehmen benötigen keine Unterstützung, weil sie aus eigener Kraft durch die Krise kommen (A-Unternehmen). Andere Unternehmen sollten nicht weiter unterstützt werden, da sie sogar ohne die aktuelle Krise nicht überlebensfähig wären (C-Unternehmen). Geholfen werden sollte folglich jenen Unternehmen, welche grundsätzlich gesund wären, deren Fortbestand aber durch die aktuelle, ausserordentliche Krise gefährdet ist (B-Unternehmen).

Trotz dieser ersten Triage bleibt es möglich, dass der Härtefallfonds nicht ausreicht, um sämtliche B-Unternehmen am Leben zu erhalten. Es folgen die schwierigen Fragen, wie unterstützungswürdige Unternehmen weiter ausgewählt werden und wie weit verfügbare Gelder auf solche aufgeteilt werden sollen.

Neben der betriebswirtschaftlichen Sicht gibt es entscheidende gesamtwirtschaftliche Kriterien zu berücksichtigen. Das Gastgewerbe ist relativ stark in eher lokalen Lieferantenketten verflochten und ist damit direkt und indirekt ein wichtiger Arbeitgeber. Darüber hinaus belebt die Branche öffentliche Räume in Städten und Gemeinden massgeblich und fungiert als Plattform für sozial und kulturell wichtige Anlässe. Unterschiede zwischen verschiedenen Unternehmen gibt es auch diesbezüglich, solche sind aber schwieriger zu quantifizieren.

Welche Unternehmen nun in der Praxis als B-Unternehmen zu qualifizieren sind bedingt eine zweiseitige Abgrenzung. Das heisst, sowohl die Notwendigkeit an Unterstützung wie auch der Nachweis der Überlebensfähigkeit sollte mit geeigneten Indikatoren gezeigt werden. Ein Indikator für die Zukunftsperspektive und gleichzeitig ein Weg, um den Mitteln eine zusätzliche Hebelwirkung zu verleihen, ist es, wenn direktbetroffene Stakeholder (u.a. Eigentümer, Lieferanten, Banken) ebenfalls Sanierungsbeiträge in zumutbarer Höhe leisten.

Aus ökonomischer Sicht ist es wichtig, dass die zeitnah zu definierenden Entscheidungsprozesse a) eine möglichst treffsichere Auswahl der B-Unternehmen, b) die schnelle Zusicherung von Mitteln in richtiger Form (Kredit, Bürgschaft, nicht-zurückzahlbarer Beitrag) und Höhe und c) minimale Wettbewerbsverzerrungen ermöglichen. Das hier vorliegende Arbeitspapier diskutiert Lösungsansätze, wie mit den zur Verfügung gestellten Steuergeldern sinn- und massvoll umzugehen ist.

Inhalt

1. Einleitung.....	5
2. Welche Unternehmen sind unterstützungswürdig? Eine Triage-Möglichkeit.....	7
2.1. Idealtypische Triage in A-, B- und C-Unternehmen.....	7
2.2. Der idealtypische Härtefallfonds	10
2.3. Die verschiedenen Probleme der Giesskanne	12
2.4. Zur Höhe des Härtefallfonds.....	14
2.5. Und es könnte noch schlimmer werden.....	15
3. Gesamtwirtschaftliche Überlegungen.....	17
3.1. Direkte und indirekte Wertschöpfung und Arbeitsplätze	18
3.2. Infrastruktur-Charakter und soziale und kulturelle Bedeutungen.....	19
3.3. Konsequenzen aus den gesamtwirtschaftlichen Überlegungen	20
4. Lösungsansätze zur Unterteilung aus betriebswirtschaftlicher Sicht in A-, B- und C-Unternehmen.....	22
4.1. Nachweis der Notwendigkeit an Unterstützung	23
4.2. Nachweis der Überlebensfähigkeit, keine Unterstützung an C-Unternehmen	24
4.3. Illustrative Beispielrechnung für A-, B- und C-Unternehmen	25
4.4. Einverlangen von zumutbaren Sanierungsbeiträgen der Direktbetroffenen.....	27
4.5. Anwendung von adäquaten Entscheidungs- und Überwachungsprozessen	28
4.6. Zwischenfazit zur Unterteilung aus betriebswirtschaftlicher Sicht in A-, B- und C-Unternehmen.....	29
4.7. Unterschiedliche Berücksichtigung von B1-, B2- und B3-Unternehmen	29
4.8. Schnell und einfach und ohne Wettbewerbsverzerrungen.....	30
5. Abschliessende Überlegungen.....	31

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anordnung von Unternehmen auf einer Achse: Von links den klar Gesunden bis hin zu rechts den klar vor dem Konkurs stehenden.....	7
Abbildung 2: Theoretisch benötigte und effektiv ausbezahlte staatliche Unterstützung bei normaler Konjunktur.	8
Abbildung 3: Ein zufällig herausgegriffenes C-Unternehmen könnte mit einer Unterstützung, welche gerade die 45-Grad-Achse erreicht, gerade noch überleben.	9
Abbildung 4: Theoretisch benötigte und effektiv ausbezahlte staatliche Unterstützung bei einer ungewöhnlichen Verschlimmerung der Konjunktur.	10
Abbildung 5: Ein idealer Härtefallfonds hilft den B-Unternehmen zielgerichtet und füllt das grün gefärbte Dreieck aus.	11
Abbildung 6: Wenn die Unterstützung mit der Giesskanne an alle Unternehmen verteilt würde.	12
Abbildung 7: Grundsätzliche Möglichkeiten, wenn der Härtefallfonds nicht ausreichen sollte	14
Abbildung 8: Wenn sich die Lage weiter verschlimmert, steigt der Bedarf quasi «im Quadrat» an.	16
Abbildung 9: Einfaches, illustratives Beispiel für einen mittelgrossen, gemischten Gastronomiebetrieb zur Veranschaulichung einer A-, B- oder C-Unternehmung.	26
Abbildung 10: Beim Entscheid zur Verwendung des Härtefallfonds gibt es einige Dilemmata zu entscheiden.	31

1. Einleitung

Die Covid-19-Krise trifft die Unternehmen verschiedener Branchen sehr ungleich. In diesen Tagen wurde deutlich, dass Bund und Kantone der Wirtschaft einen Härtefallfonds in Höhe von schweizweit insgesamt einer Milliarde Franken zur Verfügung stellen.¹ Dies ist im Grundsatz richtig, denn zahlreiche ursprünglich gesunde Unternehmen geraten durch die Pandemie völlig unverschuldet in eine existenzielle Krise. Direkt trifft es vor allem jene Branchen, welche das Zusammentreffen von Menschen im Kern ihres Geschäftsmodells haben, also etwa Gastgewerbe, Events, Kultur und Tourismus.² Durch das teils erzwungene, teils freiwillige und teils wegen des Nachfrageeinbruchs bedingte Herunterfahren ihrer Geschäftsaktivitäten erleiden Unternehmen dieser Branchen zunehmend Verluste. Dies obschon – oder gerade weil – sie dadurch einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung der Pandemie leisten.

Während im Frühjahr die Ökonomen noch unschlüssig waren, ob eine konjunkturelle Erholung sehr rasch (V-förmig) oder nur sehr zögerlich (U-förmig) kommen wird, oder es gar zu einer nachhaltigeren Rezession kommt (L-förmig), rückte zuletzt der Buchstabe «K» ins Zentrum der Konjunkturdiskussion. K-förmig heisst, dass ein Teil der Wirtschaft die Pandemie rasch und weitgehend schadlos übersteht, während der andere, viel direkter betroffene Teil noch länger und schwerer mit markanten Umsatzeinbussen und in der Folge mit Betriebsschliessungen zu kämpfen hat.

Der Ruf nach staatlicher Unterstützung für die direkt und unmittelbar betroffenen Branchen wird damit zur Gerechtigkeitsfrage. Es geht darüber hinaus aber *vor allem* darum, zu vermeiden, dass bei einer übergrossen Konkurswelle grundsätzlich gesunde wirtschaftliche Strukturen zerstört und dadurch ein volkswirtschaftlicher Verlust entstehen würde. Eine solche Situation gilt es aus einer nüchternen ökonomischen Argumentation (Nutzen-Kosten-Abwägungen) zu vermeiden. In diese Diskussion muss natürlich auch einfließen, dass es zum Wesen von erfolgreichen Marktwirtschaften gehört, dass neue Unternehmen entstehen und weniger erfolgreiche wieder untergehen. Dieser Prozess soll im Grundsatz nicht unterbunden werden. Dies ebenfalls sowohl aus Gründen der Effizienz wie auch der Gerechtigkeit.³

¹ Mit Stand 18.11.2020 schlägt der Bundesrat dem Parlament in einer Gesetzesänderung vor, den Härtefallfonds auf CHF 1 Milliarde zu erhöhen, wobei die Kosten bis zu CHF 400'000 hälftig zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt werden. Alles darüber bis zur Höchstgrenze von 1 Milliarde soll zu 80 % vom Bund getragen werden (Art. 12 E-Covid-19-Gesetz). Bei noch höheren Ausgaben wären die Kantone wieder zur Hälfte beteiligt. Wenig ist bekannt bezüglich Aufteilung nach Branchen oder zu anzuwendenden Kriterien zur Feststellung der Berechtigung. Es steht den Kantonen frei, ob sie die Zuwendungen als A-fonds-perdu-Beiträge oder als Kredit bzw. Bürgschaft ausgestalten wollen.

Im Entwurf des Bundesrates wurden insbesondere Härtefälle der Geltungsbereich für Unternehmen in der Wertschöpfungskette der Eventbranche, Schausteller, Dienstleister der Reisebranche, Gastronomie- Hotelleriebetriebe und touristische Betriebe (Art. 12 E.)

² Weitere betroffene Branchen oder Berufszweige sind Persönliche Dienstleistungen (Kosmetik, Massage, Coiffure, etc), Reisebranche i. w.S. oder auch indirekt Betroffene wie Graphiker, Werber, etc.. Die Liste ist nicht abschliessend.

³ Seit dem Ökonomen Joseph Schumpeter (1883-1950) herrscht ein weitgehender Konsens darin, dass man nicht überlebensfähige Unternehmen nicht künstlich erhalten sollte. Solche Strukturhaltung ist langfristig ineffizient. Das heisst, auch wenn es C-Unternehmen gibt, diese werden nicht zusätzlich unterstützt.

Luzern, 23. November 2020

Seite 6 / 31

Wie lässt sich im Spannungsfeld der ‘Gerechtigkeit’, der zu schützenden Mechanismen der Marktwirtschaft, aber auch der hoheitlichen, übergeordneten Schutzaufgabe des Staates bestimmen, welche Unternehmen trotz Pandemie eine Daseinsberechtigung haben und welche Unternehmen nicht schützenswert sind? Wie werden die Mittel der Steuerzahler gezielt eingesetzt? Die sich daraus ergebenden Fragen sind komplex und aus volkswirtschaftlicher als auch betriebswirtschaftlicher Perspektive zu betrachten.

Dieses vorliegende Arbeitspapier ist als Diskussionsbeitrag für die Politik und interessierte Kreise gedacht, die nun rasch handeln müssen. Es soll auf wichtige Unterscheidungen, Möglichkeiten und Dilemmata aufmerksam machen und damit bei der Verständigung in einem Thema helfen, welches potenziell sehr konfliktträchtig ist, da es hier um handfeste, wirtschaftliche Existenzen geht.

Auftraggeber ist die Arbeitsgruppe Gastgewerbe Luzern. Die Gruppe versteht unter Gastgewerbe alle professionellen Betriebe die von der Gewerbepolizei eine Betriebsbewilligung brauchen, namentlich Gastronomie, Hotellerie, Bars und Clubs. Sie vertritt auch vor- und nachgelagerten Betriebe, die massgeblich vom Gastgewerbe abhängig sind.

Die Arbeitsgruppe Gastgewerbe Luzern will unter anderem mit dem vorliegenden Papier die Bedeutung und Komplexität, aber auch die Dramatik für einzelne Betriebe in der momentanen Situation verdeutlichen und in der Branche und in der Politik zur pragmatischen Lösungsfindung beitragen.

2. Welche Unternehmen sind unterstützungswürdig? Eine Triage-Möglichkeit

Dieses Kapitel umschreibt einige zentrale Fragen und schafft damit eine gewisse Sprachregelung. Das Kapitel geht vorerst noch nicht auf konkrete Lösungsmöglichkeiten ein. Dies folgt in den weiteren Kapiteln.

2.1. Idealtypische Triage in A-, B- und C-Unternehmen

Es gibt auch bei normaler Konjunktur immer Unternehmen, welche ohne staatliche Unterstützung in den Konkurs gehen müssen – und das ist, wie in der Einleitung ausgeführt, aus gesamtökonomischer Sicht gut.⁴ Nennen wir diese am Ende ihres Lebenszyklus stehenden Unternehmen «C-Unternehmen».

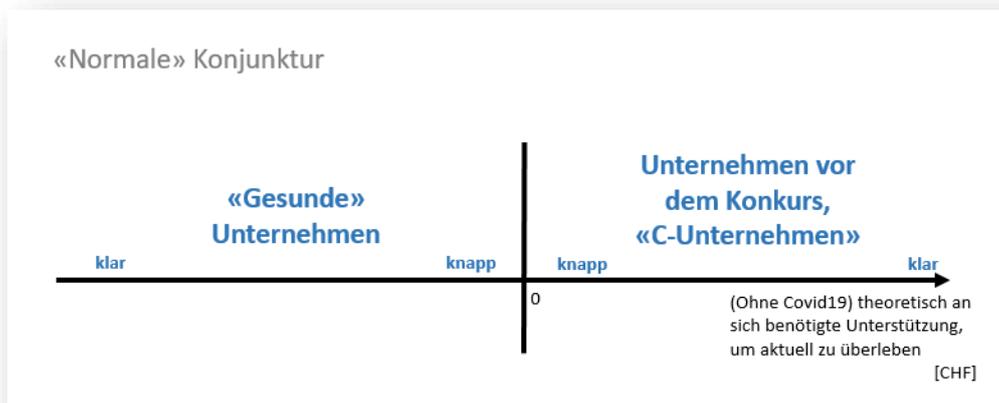


Abbildung 1: Anordnung von Unternehmen auf einer Achse: Von links den klar Gesunden bis hin zu rechts den klar vor dem Konkurs stehenden.

Dabei bedeutet die horizontale Achse folgendes:

- *Horizontale Achse, «Theoretisch an sich benötigte Unterstützung»:*

Wir nehmen hier fiktiverweise an, es wäre ohne Aufwand möglich, für jedes Unternehmen festzustellen, ob und mit wieviel staatlicher Unterstützung das Unternehmen gerade noch überleben kann. Die beiden Fälle (braucht keine Unterstützung vs. braucht Unterstützung) werden durch den Nullpunkt getrennt. Unternehmen *nahe* dem Nullpunkt auf der rechten Seite bräuchten nur *wenig* Unterstützung um einem Konkurs zu entgehen. Die extremeren Fälle sind entsprechend weiter vom Nullpunkt in Richtung rechts entfernt. Diese brauchen nachhaltig und reichlich staatliche Unterstützung, um ihre Geschäftstätigkeit weiterführen zu können. So sortieren wir alle Unternehmen (immer noch theoretisch natürlich) auf der Horizontalen.

⁴ Im Einzelfall ist ein solches Schicksal aber oft ein äusserst Hartes. Existenzen und ganze «Lebenswerke» gehen unter. Durch diese Modellierung soll dieser Umstanden keineswegs bestritten werden.

Luzern, 23. November 2020

Seite 8 / 31

Nun komme auf der Vertikalen hinzu, um welchen Betrag der Staat *tatsächlich* unterstützt:

- *Vertikale Achse, «Effektiv ausbezahlte Unterstützung»:*

Tatsächlich gibt es ja schon in normalen Zeiten staatliche Unterstützungsleistungen etwa in Form von Subventionen und verminderten Zwangsabgaben (etwa in Form von Steuererlassen). Solches ist auf der vertikalen Achse gemessen und kann in der Praxis verhältnismässig viel einfacher beziffert werden. Für unsere Zwecke nehmen wir hier die bereits bestehenden Transfers als gegeben an. Die vertikale Achse soll nun angeben, was zusätzlich zu den bestehenden Transfers gewährt (im oberen, positiven Bereich) oder allenfalls eingezogen (im unteren, negativen Bereich) wird. In Zeiten der normalen Konjunktur ist dies Null – so definieren wir diese Achse.

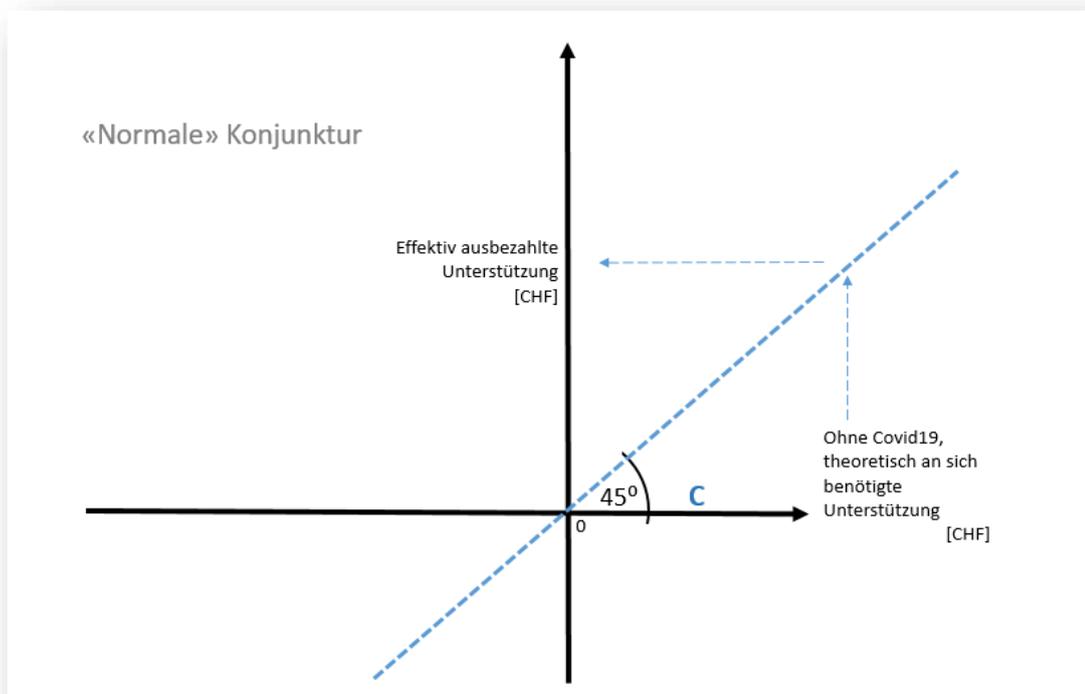


Abbildung 2: Theoretisch benötigte und effektiv ausbezahlte staatliche Unterstützung bei normaler Konjunktur.

In Abbildung 2 liegen die C-Unternehmen rechts einer 45-Grad Linie. Diese Linie zeigt die Beziehung zwischen der «*theoretisch an sich benötigten Unterstützung*» und der «*effektiv ausbezahlten Unterstützung*».

Damit beispielsweise irgendein zufällig ausgewähltes C-Unternehmen gerade überleben könnte, müsste dieses also mit einem Betrag vom Staat unterstützt werden, welcher der Länge des grünen Strichs in der nächsten Abbildung entspricht.

Luzern, 23. November 2020

Seite 9 / 31

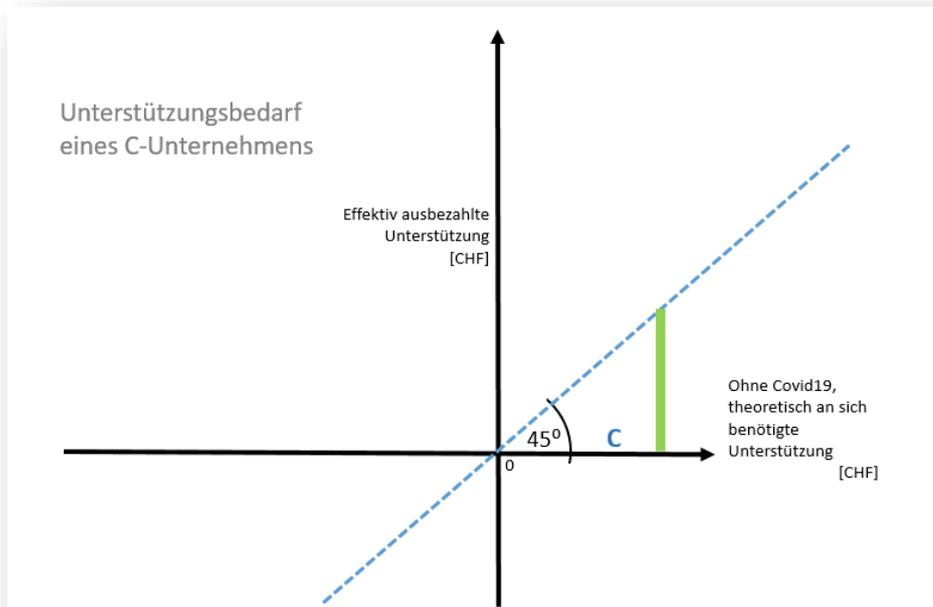


Abbildung 3: Ein zufällig herausgegriffenes C-Unternehmen könnte mit einer Unterstützung, welche gerade die 45-Grad-Achse erreicht, gerade noch überleben.

Wie eingangs geschildert befinden wir uns jetzt in einer aussergewöhnlichen konjunkturellen Lage, die nahe legt, die «Null-Unterstützungs-Politik» vorübergehend auszusetzen. Die um 45-Grad geneigte Linie hat sich nämlich durch die Covid-19-Krise nach links verschoben: *Es gibt neu eine Gruppe von Unternehmen, welche ohne staatliche Unterstützung nicht mehr überlebensfähig sind, obwohl sie dies normalerweise gewesen wären.* Wir nennen diese Unternehmen «B-Unternehmen». Glücklicherweise gibt es auch noch eine grosse Menge von Unternehmen, die der Krise eigenständig trotzen können, das sind die «A-Unternehmen».

«A-Unternehmen» sind Unternehmen, die entweder durch die Krise profitieren konnten (z.B. Anbieter von Plexiglas, Fahrradhersteller, Delivery Services) oder aufgrund ihrer bisher erfolgreichen Geschäftstätigkeit reichlich Substanz in Form von Reserven anzuhäufen vermochten, sodass sie trotz erheblichem Umsatzeinbruch über längere Zeit überleben können (z.B. verschiedene Bergbahnen). Dieser Gruppe sind auch Unternehmen zuzurechnen, die unverzüglich ihre Kostenstruktur sowie ihr Geschäftsmodell den neuen Gegebenheiten anpassen und dadurch sowohl das Vertrauen bei den Konsumenten wie auch im Kapitalmarkt bewahren konnten (z.B. die börsenkotierte DUFY).

Luzern, 23. November 2020

Seite 10 / 31

Abbildung 4 zeigt die veränderte Situation mit den durch Covid-19 verursachten Folgen: Links die A-Unternehmen, die weiterhin auch ohne zusätzliche staatliche Unterstützung auskommen und in der Mitte die (neue) Gruppe der B-Unternehmen, die im Grundsatz gesund sind, aber wegen Covid-19 nicht mehr ohne *temporäre* Unterstützung überlebensfähig sind:

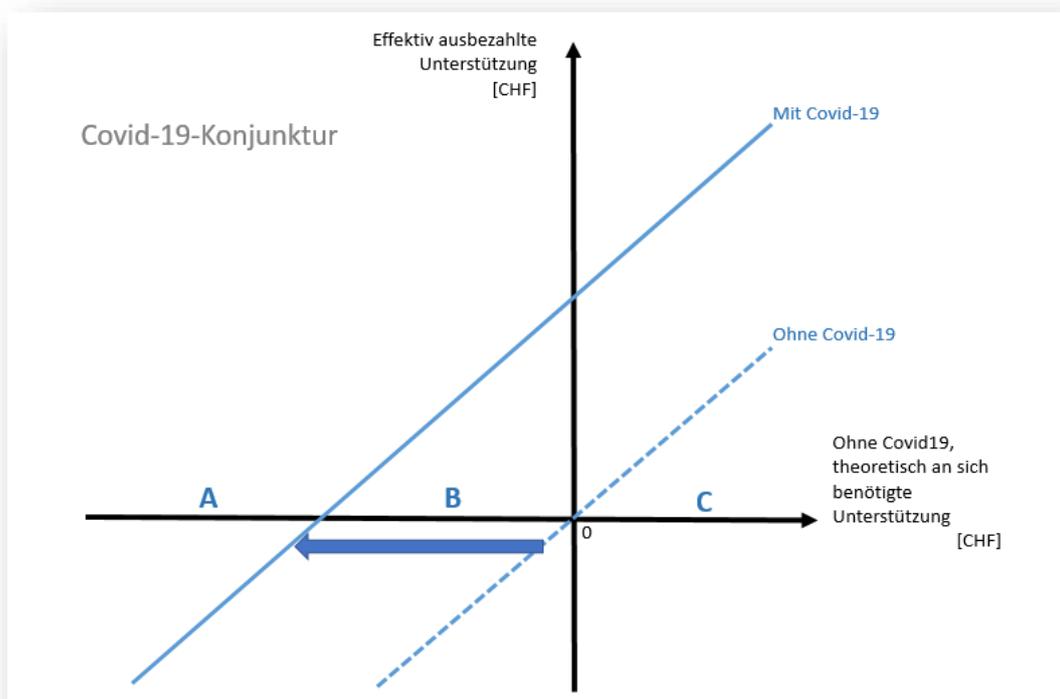


Abbildung 4: Theoretisch benötigte und effektiv ausbezahlte staatliche Unterstützung bei einer ungewöhnlichen Verschlimmerung der Konjunktur.

2.2. Der idealtypische Härtefallfonds

Mit dieser Abbildung lässt sich nun nach ökonomischen Prinzipien zeigen, was ein zielgerichteter Härtefallfonds leisten soll:

- Die B-Unternehmen erhalten die benötigte Unterstützung, weil diese im Grundsatz gesund sind. Die Unterstützungsleistung durch den Steuerzahler verhindert, dass funktionierende Unternehmen verschwinden, und mit ihnen investierte Substanz verloren geht.
- Die C-Unternehmen bräuchten in der Krise noch mehr Mittel zum Überleben. Sie erhalten aber nichts, weil dies eine – wie oben erklärt – ungerechtfertigte Strukturierung wäre.

Luzern, 23. November 2020

Seite 11 / 31

- Die A-Unternehmen auf der anderen Seite erhalten nichts, weil sie die Unterstützung zum Überleben nicht benötigen.⁵

Ein idealer Härtefallfonds füllt also ein Dreieck aus, wie in Abbildung 5 in grün dargestellt.

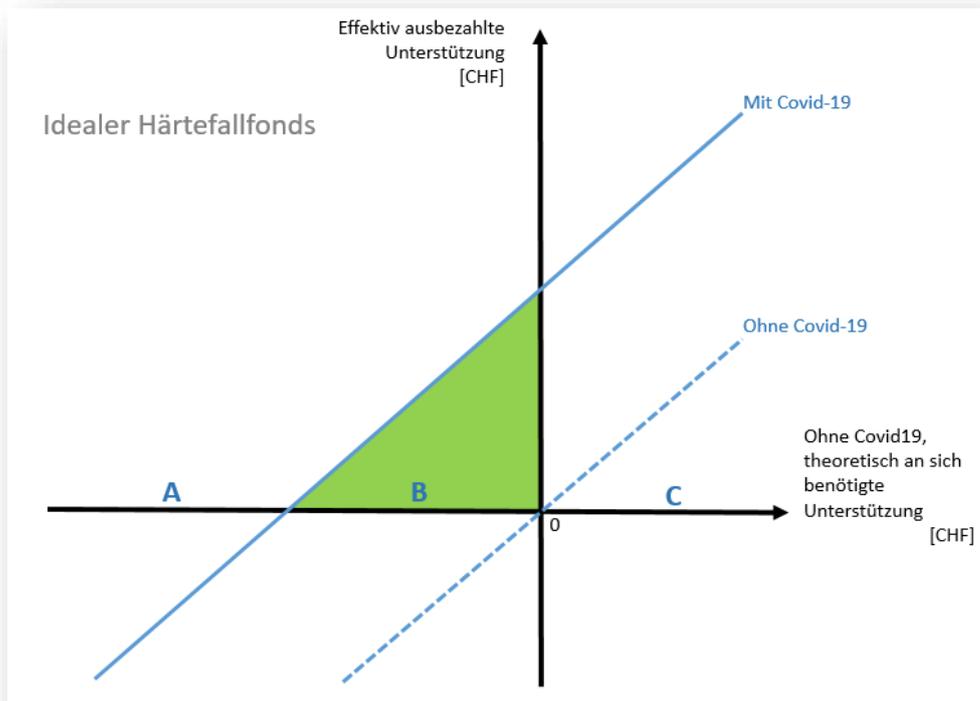


Abbildung 5: Ein idealer Härtefallfonds hilft den B-Unternehmen zielgerichtet und füllt das grün gefärbte Dreieck aus.

Soweit die Theorie. In der praktischen Umsetzung besteht ein wesentliches Problem in der korrekten Einordnung jedes einzelnen Unternehmens. Die objektiv benötigte Unterstützung jedes Unternehmens lässt sich nicht ohne Weiteres direkt und transparent beobachten. Dies liegt an verschiedenen Ursachen:

- Man müsste «in die Zukunft schauen» können, um zu sehen, welche Unternehmen sich nach Covid-19 erfolgreich weiterentwickeln – was natürlich nie perfekt gelingt.
- Die Unternehmen haben Anreize, sich als «B-Unternehmen» auszugeben, sei es bewusst oder auch unbewusst (Adverse Selektion). A-Unternehmen haben wiederum den Anreiz, sich als schwächer zu zeigen, als sie sind. C-Unternehmen versuchen, sich stärker darzustellen, als sie in Wahrheit sind.

⁵ Der Punkt, dass A-Unternehmen trotz einer sie zweifelsfrei auch hart treffenden Krise keine staatliche Unterstützung aus dem Härtefonds erhalten sollen, mag weiter zu begründen sein. Wir gehen in Abschnitt 4.1. konkret darauf ein, dies dort auch vor dem Hintergrund des bestehenden Entwurfs zur Härtefallverordnung, sodann auch kurz nochmals in Abschnitt 4.8.

Luzern, 23. November 2020

Seite 12 / 31

Folglich sind nachvollziehbare, quantitative Grössen gesucht, die allen Akteuren (v.a. dem Steuerzahler und deren politischen Vertretern) transparent darlegen können, welche konkreten Unternehmen *unterstützungswürdig* sind. Es ist weiter unten in diesem Zusammenhang auf die angesprochene Covid-19-Härtefallverordnung einzugehen, die diesbezüglich für die Kantone und die Antragssteller grundsätzliche Spielregeln vorgibt, die nun kantonal präzisiert werden müssen.

2.3. Die verschiedenen Probleme der Giesskanne

Aufgrund der in der Realität vorherrschenden beschränkten Informationslage könnten die politischen Entscheidungsträger (und die jeweiligen Lobbyisten) versucht sein, die horizontale Achse gar nicht zu beachten und mit der Giesskanne allen Unternehmen im gleichen Masse helfen zu wollen. Werden die Mittel für einen Härtefallfonds als fix angenommen, bleibt die Grösse der grünen Fläche gleich. Durch die Anwendung der ‘Giesskannen-Politik’ ändert sich aber deren Form, wie Abbildung 6 darlegt:

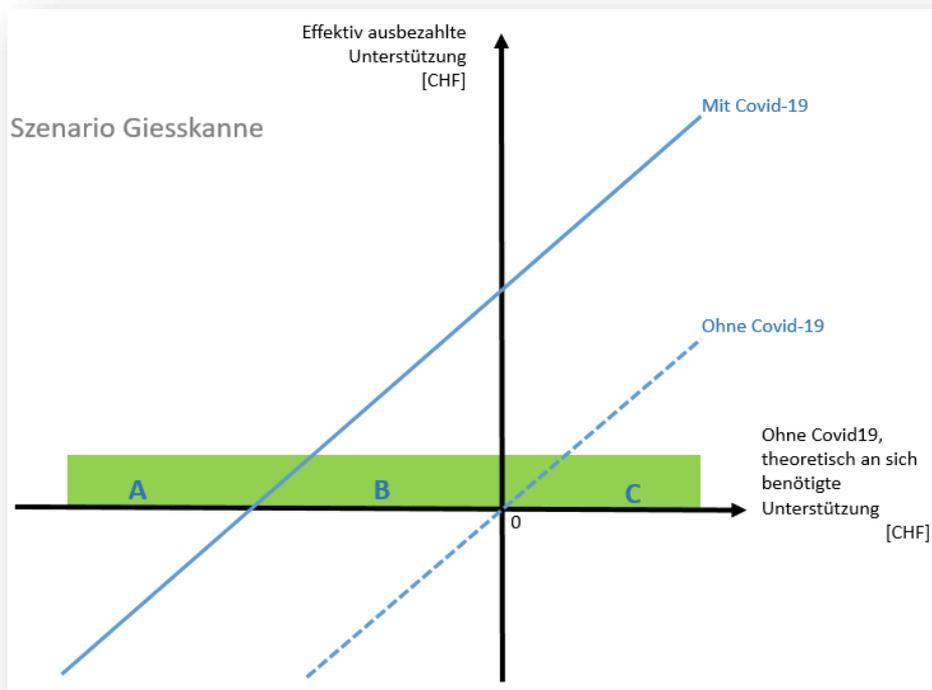


Abbildung 6: Wenn die Unterstützung mit der Giesskanne an alle Unternehmen verteilt würde.

Luzern, 23. November 2020

Seite 13 / 31

Es wird sofort ersichtlich, dass man sich mit der Giesskannen-Politik gleich mehrere Probleme einhandelt:

- A-Unternehmen erhalten Unterstützung, obschon dies gar nicht nötig wäre: Es entstehen Mitnahmeeffekte.
- B-Unternehmen überleben trotz Unterstützung nur teilweise, nämlich nur die stärksten unter ihnen. Das sind diejenigen, bei denen die blaue 45-Grad-Linie noch im grünen Bereich liegt. Auch hier sind ungewollte Mitnahmeeffekte vorhanden. Zahlreiche B-Unternehmen gehen aber unter. Die Volkswirtschaft verliert Substanz.
- C-Unternehmen erhalten noch Unterstützung, obschon sie auch damit nicht überlebensfähig werden, was volkswirtschaftlicher Verschwendung gleichkommt.

Damit lässt sich folgende Zwischenkonklusion machen:

1. Der Härtefallfonds ist auf beide Seiten abzugrenzen. Sowohl die A- wie die C-Unternehmen sollten nicht in dessen Genuss kommen, wenn auch aus völlig unterschiedlichen Gründen.
2. Man kommt nicht umhin, in der Praxis bei der Bemessung unserer Horizontalen eine möglichst gute Methode zur annähernd richtigen Einordnung der Unternehmen zu finden. Konkret müssen nachvollziehbare Kriterien definiert werden, die konkret helfen, die richtigen B-Unternehmen zu identifizieren und mit den richtigen Instrumenten (namentlich Kredit, Bürgschaft, nicht rückzahlbare Beiträge) durch diese Krise zu bringen.

Schliesslich gilt es eine weitere Knacknuss zu lösen, die in der Vereinfachung der obigen Grafiken soweit nicht zur Diskussion stand. Es muss geklärt werden, was als «Unternehmung» gilt, namentlich wieweit rechtliche bzw. wirtschaftliche Kriterien bei der Abgrenzung zur Anwendung kommen sollen. Zum Beispiel geht es darum zu klären, ob und wie ein lokales Tochterunternehmen eines internationalen Konzerns mit Hauptsitz im Ausland (z.B. Swiss/Lufthansa) Unterstützung erhalten soll. Die gleiche Frage stellt sich bei schweizerischen Konzernen, die verschiedene Niederlassungen in unterschiedlichen Kantonen unterhalten. Wer ist unterstützungswürdig und welche Kantone (neben dem Bund) leisten Zahlungen? Es ist begrüssenswert, dass die Covid-19-Härtefallverordnung des Bundesrats hierzu grundsätzliche Regelungen getroffen hat. Mögliche Ausnahmen werden im Einzelfall zu prüfen sein.

2.4. Zur Höhe des Härtefallfonds

Neben der Frage nach der Verteilung stellt sich natürlich auch die Frage nach der korrekten Höhe des Härtefallfonds insgesamt. Inzwischen ist für die ganze Schweiz von einer Milliarde Franken auszugehen. Das «grüne Dreieck» oben bietet eine erste idealtypische, aber leider nur abstrakt-theoretische Antwort dazu, wie gross der tatsächliche Bedarf ist. Praktisch muss die Politik ohne genaue Daten einen Betrag festlegen, der nicht zu überschreiten ist. Dabei spielt natürlich auch eine Rolle, welche Kosten man heute eingehen will, welche man in den kommenden Jahren irgendwie wieder zu tilgen hat. Angenommen – und das ist aufgrund des insgesamt wohl immensen Bedarfs nicht unrealistisch – der Härtefallfonds ist auch bei der Gesamthöhe von einer Milliarde Franken nicht ausreichend, dann stellt sich die weitere Frage, welche B-Unternehmen zurückstehen müssten. Dies ist schon aus der hier noch eingenommenen, abstrakten Sicht eine knifflige Frage. Denkbar ist:

- Dass nur die «stärksten» B-Unternehmen Unterstützung erhalten (in der Abbildung oben links)
- Die Unterstützung plafoniert wird (oben rechts)
- Die «schwächsten» B-Unternehmen Unterstützung erhalten (unten links)
- Die Unterstützung an alle proportional gekürzt wird.

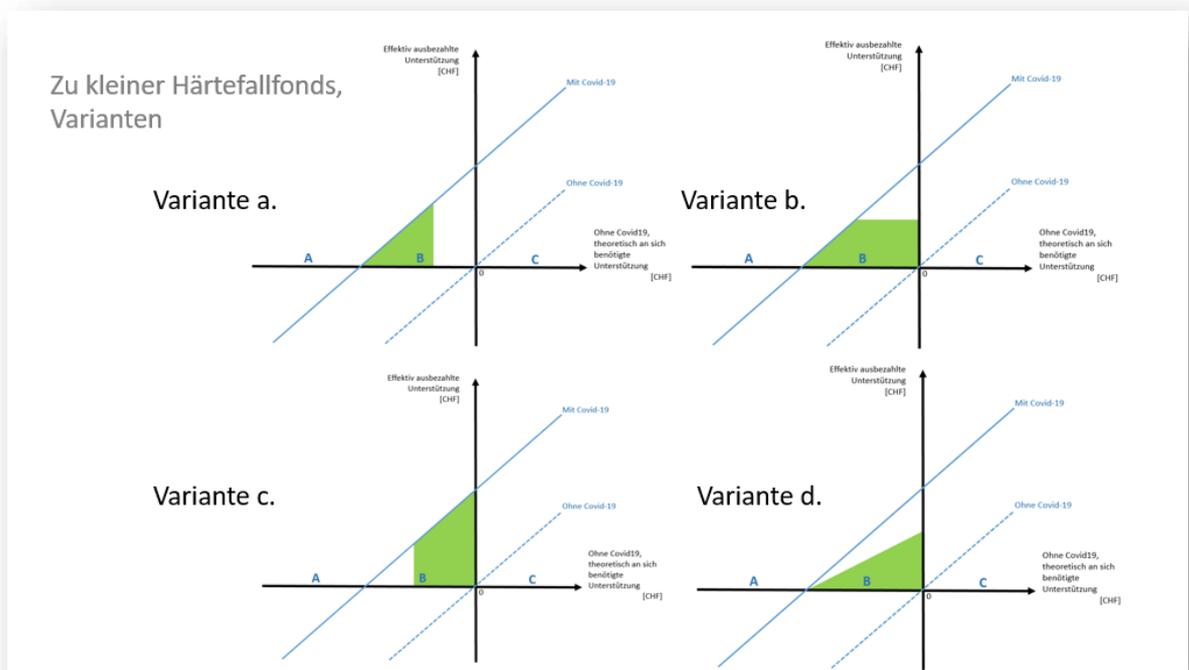


Abbildung 7: Grundsätzliche Möglichkeiten, wenn der Härtefallfonds nicht ausreichen sollte

Alle Varianten haben gewisse Vor- und Nachteile, wie folgende Tabelle zusammenfasst:

	Vorteile	Nachteile
a.	Höchste Zahl an B-Unternehmen klar zu retten.	Nicht berücksichtigte B-Unternehmen haben kaum Überlebenschance.
b.	Gewisse Gleichbehandlung in der Not.	Eher vielen Unternehmen droht trotz Unterstützung der Konkurs.
c.	Unterstützung für jene Unternehmen, die alleine die geringste Überlebenschance hätten.	Ausgerechnet den gesündesten B-Unternehmen droht der Konkurs, relativ wenige B-Unternehmen erhalten relativ viele Mittel.
d.	Die Last des zu geringen Härtefallfonds wird über alle im Unterstützungsberechtigten B-Unternehmen proportional aufgeteilt.	Keines der B-Unternehmen erhält, was es zum Überleben an sich braucht. Im Extrem gehen alle trotz Unterstützung in den Konkurs.

Auch die Gegenüberstellung in diesem Abschnitt zeigt: Der Weg zu einer fairen Zuteilung eines Härtefallfonds ist mit vielen Dilemmata verbunden; insbesondere wenn der Härtefallfonds nicht für alles aufkommen kann. Und dies ist angesichts der Tiefe der Krise und der nicht unbegrenzten Mittel zu befürchten.

2.5. Und es könnte noch schlimmer werden

Hinzu kommt der Aspekt, dass es in der Natur der gegenwärtigen Krise liegt, dass es zumindest für die nächsten Wintermonate unklar bleibt, wie gut die Eindämmung des Corona-Virus gelingen wird und mit welchen weiteren wirtschaftlichen Einschränkungen dies verbunden werden muss. Die bisher gemachten Annahmen entsprechen einer Momentaufnahme zu einem gegebenen Zeitpunkt – konkret des aktuell erhofften Abklingens der zweiten Welle. Würde sich die Lage weiter verschlimmern, hätte dies zwei Effekte, die sich im negativen Sinn multiplizieren:

- Die Zahl der B-Unternehmen vergrössert sich weiter, die A-Unternehmen werden weniger.
- Der Unterstützungsbedarf jener Unternehmen, welche schon im B-Bereich waren, steigt weiter an.

Mathematisch ist es nicht ganz korrekt zu sagen, der Bedarf steige mit der Krise im Quadrat an (weil die Unternehmen und deren Grösse ja nicht unbedingt gleichmässig auf der horizontalen liegen). Als Faustregel gilt aber: Je schlimmer die Umsatzeinbussen durch Covid-19, desto schwieriger wird es, alle ursprünglich gesunden, also alle B-Unternehmen zu retten.

Weil das Geschehen dynamisch abläuft, ist ein heute in seiner Höhe ausreichend festgelegter Härtefallfonds möglicherweise später doch zu klein. Eine Vertiefung der Krise, also eine

Luzern, 23. November 2020

Seite 16 / 31

weitere Linksverschiebung der aktuellen 45-Grad-Linie in unserer Abbildung, lässt das an sich erforderliche Dreieck weiter anwachsen, in der Abbildung unten zusätzlich um die orange schraffierte Fläche.

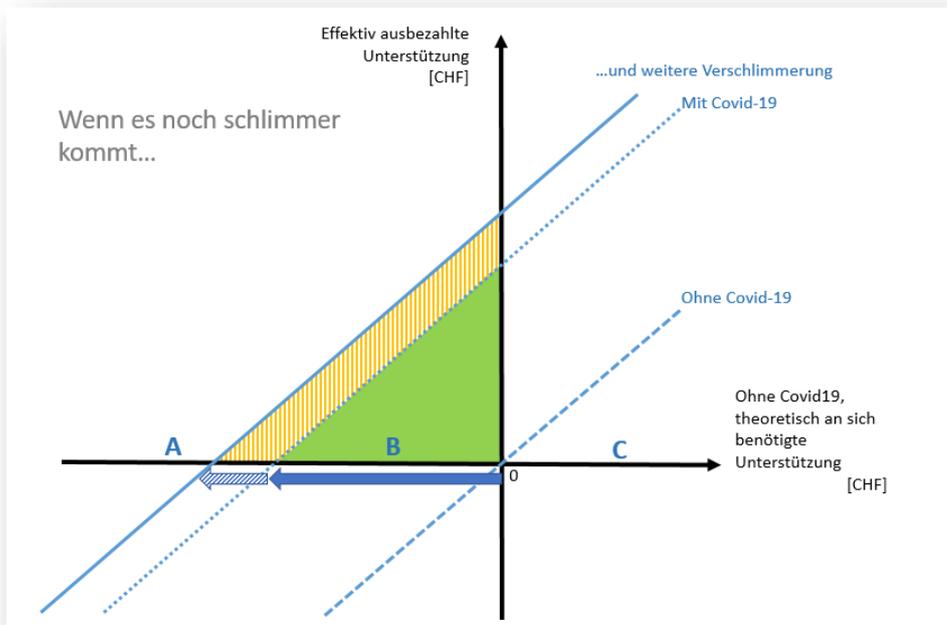


Abbildung 8: Wenn sich die Lage weiter verschlimmert, steigt der Bedarf quasi «im Quadrat» an.

3. Gesamtwirtschaftliche Überlegungen

Bevor die einzelnen Aspekte inhaltlich vertiefter diskutiert werden, gilt es verschiedene Grundsätze klar zu stellen. Dabei beziehen sich die Beispiele auf den Gastronomiebereich, können aber sinngemäss auch auf andere als unterstützungswürdig angesehene Branchen oder Sektoren angewendet werden:

1. Es sollen *grundsätzlich* weitestgehend privatwirtschaftliche Lösungen zum Tragen können. Der Härtefallfonds unterstützt punktuell (eben die B-Unternehmen), wo die normalen Marktmechanismen aufgrund der Pandemie *aktuell* nicht funktionieren. Bestehende staatliche Instrumente wie Arbeitslosenversicherung bzw. Kurzarbeitsentschädigungen unterstützen bei Bedarf nachgelagert oder komplementär resp. werden bei der Gewährung von Unterstützung berücksichtigt.⁶
2. Grundsätzlich muss weitestgehend sichergestellt werden, dass die Unterstützungsempfänger volkswirtschaftlichen Nutzen kreieren und ihre Wertschöpfung tatsächlich weiter aufrechterhalten. Das wird unter anderem mit dem Weiterführen der Betriebe erreicht, - womit auch die Nutzung infrastruktureller wie auch personeller Ressourcen sichergestellt ist. *Die Möglichkeit bzw. Pflicht um Weiterführung sollte somit eine zwingende Bedingung einer Unterstützung sein.*
3. Es geht um eine temporäre, ausserordentliche staatliche Unterstützung von Branchen und deren Akteure mit einer volkswirtschaftlich hohen Bedeutung, die wichtiger Teil der ganzen Wertschöpfung des Landes sind.⁷ Gleichwohl haben viele Branchen über ihre Wertschöpfung hinaus eine staatspolitische Bedeutung, da sie (etwa im Sinne positiver Externalitäten) Angebote bereitstellen, die von allgemeinem Interesse sind. Restaurants, Hotels oder Eventveranstalter beispielsweise beleben den öffentlichen Raum und schaffen Identität und Infrastruktur für kulturelle Aktivitäten. Folglich stiege der volkswirtschaftliche Schaden, wenn B-Unternehmen dieser Branchen verschwinden müssten.

Für die hier schwerpunktmässig beleuchtete Gastro-Branche sind unter anderem folgende Aspekte relevant:

- Wichtiger Arbeitgeber (nicht zuletzt auch von sozial- und einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen)
- Endpunkt von langen und weitverzweigten Lieferantenketten (u.a. Landwirtschaft für Frischprodukte, Handel und verarbeitende Industrie der Nahrungsmittelbranche)
- Mieter von Liegenschaften im Passantenbereich von Städten und Dörfern; schafft insbesondere öffentlich zugängliche Erdgeschossnutzungen

⁶ Der Verordnungsentwurf hält in Art. 5 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 dazu zu rechnen ist.

⁷ Die allgemeinen staatlichen Kernbereiche wie Verteidigung, Gewaltmonopol, Schul- und Sozialwesen oder weitgehend die Gesundheitspolitik (öffentliche Güter) sind hier nicht Gegenstand der Diskussion. Diese werden in der Verordnung des Bundes auch explizit ausgeschlossen. (Art. 1 Abs. 2 HärtefallVO: Bei einer staatlichen Beteiligung von mehr als 10 %)

Luzern, 23. November 2020

Seite 18 / 31

Diese gesamtwirtschaftliche Optik soll im Folgenden weiter vertieft⁸ werden.

3.1. Direkte und indirekte Wertschöpfung und Arbeitsplätze

Unternehmen haben eine volkswirtschaftliche Bedeutung als Teil der gesamten Wertschöpfung, direkt im Unternehmen selbst und indirekt durch bezogene Vorleistungen.

Im Jahr 2019 erwirtschafteten Gastgewerbe und Beherbergung in der ganzen Schweiz einen Bruttoproduktionswert von gut CHF 26 Milliarden. Wenig mehr als die Hälfte davon waren laut Bundesamt für Statistik Vorleistungen, so dass eine Bruttowertschöpfung respektive eine direkte Wertschöpfung der Branche von CHF 13 Milliarden auszuweisen ist.⁹ Letzteres erlaubt es einerseits Mieten, Zinsen oder Abgaben zu bestreiten, jedoch wird der grösste Teil für Löhne eingesetzt. Viele Arbeitnehmende in diesen Branchen befinden sich im tieferen Qualifikationssegment, in denen sie wenig Alternativen auf dem Arbeitsmarkt haben dürften.¹⁰ Insgesamt zählte das Gastgewerbe inklusive Beherbergung im zweiten Quartal 2020 schweizweit noch rund 234'000 Beschäftigte. Im gleichen Quartal 2019 waren es noch 267'000, womit die Beschäftigung in diesem Vorjahresquartalsvergleich um 12,1 % zurückgegangen ist.¹¹

Man darf davon ausgehen, dass ein verhältnismässig grosser Anteil der CHF 13 Milliarden an Vorleistungen aus der lokalen oder mindestens nationalen Volkswirtschaft bezogen wird, so dass der sogenannte Abfluss eher klein und der Nachfragemultiplikator eher gross ist. Eine Krise der Gastro- und Beherbergungsbranche trifft damit auch die ganze, oft regionale Zulieferkette. Darunter befinden sich Betriebe, die ähnlich wie die Branche selbst hart von der Corona-Krise betroffen sind.

Durch die wirtschaftlichen Verflechtungen der einzelnen Unternehmen pflanzen sich gewisse Verluste, die beim Untergang eines Unternehmens entstehen, an weitere, beispielsweise in der Wertschöpfungskette vorgelagerte Unternehmen fort. Damit wird es mindestens in der Tendenz noch wichtiger, B-Unternehmen zu retten oder allenfalls sogar «knappe» C-Unternehmen ebenfalls zu halten. Aus regionalpolitischer Warte gilt dies dann umso mehr, desto lokaler die Zulieferbetriebe angesiedelt sind.

Die Zahlen in diesem Abschnitt beziehen sich auf die Schweiz. Da der Kanton Luzern verschiedene Segmente dieser Branchen beheimatet, dürften sich die Verhältnisse hier nicht allzu weit davon präsentieren. Zu berücksichtigen wäre bei einer detaillierteren Betrachtung, dass die Betroffenheit etwa der ländlichen und der städtischen Betriebe durch Covid-19 recht unterschiedlich ist. Insbesondere die Rückgänge der touristischen Nachfrage aus Übersee dürfte noch deutlich länger als die akute Covid-19-Krise andauern.

⁸ Aufgrund des beschränkten Platzes und der beschränkten Zeit hier aber ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

⁹ Noga-Branchen 55 und 56. Siehe BfS-Statistik T3a.3, Produktionskonto nach Branchen nominal zu laufenden Preisen.

¹⁰ Zahlen aus der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung 2016: Stellen mit Löhnen unter zwei Dritteln des Bruttomedianlohnes: Gastronomie 39'100 Stellen bzw. 57'600 Arbeitnehmende und Beherbergung 25'100 Stellen bzw. 28'900 Arbeitnehmende.

¹¹ BfS-Medienmitteilung vom 25. August, 2020.

3.2. Infrastruktur-Charakter und soziale und kulturelle Bedeutungen

Die Dienstleistungen der Gastro- und Beherbergungsbranche haben Bedeutungen, die über jene der Wertschöpfung im engeren Sinne hinausgehen.

Viele Städte und Gemeinden in der ganzen Schweiz sind darum bemüht, ihren öffentlichen Raum im Zentrum und teilweise auch in Quartieren zu beleben und damit nahegelegene attraktive Aufenthaltsorte zu schaffen oder diese aufzuwerten. Es geht dabei um die Lebensqualität der eigenen Bürgerinnen und Bürger und um die Attraktivität für Kundschaft von ausserhalb. Damit dies gelingt, braucht es ein gewisses Mass an Passantenfrequenz. Dafür wiederum es ist wichtig, dass die Erdgeschosse von Gebäuden öffentlich zugänglich sind und/oder nach aussen zu einem freundlichen Gesamtbild beitragen. Zur Belebung des öffentlichen Raums spielt natürlich der Detailhandel oder die öffentliche Verwaltung ebenfalls eine Rolle, doch ist hierbei dem Gastgewerbe mit seiner Service- und Erlebnisorientierung eine besonders wichtige Rolle zuzuschreiben. Damit erhält die Branche auch für diejenigen, welche sie gar nicht direkt in Anspruch nehmen, einen sogenannten Existenznutzen. Vereinzelt dürfte dieser auch negativ sein, etwa wenn es zu Lärmbelästigungen kommt, doch wird dieser insgesamt unter dem Strich positiv und sehr wichtig sein, auch wenn der Existenznutzen der Gastro-Branche letztlich sehr schwer quantitativ zu beziffern ist. Um einen Anhaltspunkt für die Grössenordnungen zu erhalten, könnte man in Einzelfällen eruieren, welche Investitionen Städte und Gemeinden in ihre Aufwertung des öffentlichen Raums tätigen, und wie sich diese Aufwertung mit jener durch die Branche ungefähr verhält.

Bedeutend ist die Branche konkret auch in jenen Fällen, wo sie historisch wertvolle Gebäude nutzen und damit beim Erhalt von historischer und/oder architektonisch wertvoller Baukultur beitragen. Von der Gastronomie und der Hotellerie genutzte Gebäude sind oft solche, welche einem Siedlungsraum ein unverwechselbares Gesicht verleihen und identitätsstiftend wirken.

Restaurants und Hotels bieten darüber hinaus häufig sprichwörtlich eine Bühne für soziale und kulturelle Anlässe, welche sonst nicht möglich wären. Bisher vielleicht noch zu wenig gewürdigt bieten diese Unternehmen damit eine bestimmte Infrastruktur, (im Regelfall) ohne dass die öffentliche Hand hierzu bereitstehen muss. Auch diesen Nutzen gilt es grundsätzlich zu berücksichtigen, auch wenn dieser insgesamt schwierig zu quantifizieren ist.

Damit ist die Gastronomie und die Hotellerie indirekt auch eine Unterstützerin eines breiten Kulturschaffens, das seinerseits ja nicht ohne Grund seit langem auch vom Staat direkt unterstützt wird.¹²

¹² Hier, insbesondere in Kapitel 2 dieser Studie, werden wohlfahrtsökonomische Gründe für die Kulturförderung detailliert aufgezeigt: https://www.rkk-luzern.ch/wp-content/uploads/2015/10/RKK_Wirkungen-Perspektiven.pdf

3.3. Konsequenzen aus den gesamtwirtschaftlichen Überlegungen

Die in diesem Kapitel gemachten Überlegungen laufen auf qualitativ wichtige, quantitativ nicht einfach zu erfassende Kriterien hinaus. Verschiedene A-, B- oder C-Unternehmen können hier in Dimensionen, welche über die rein betriebswirtschaftliche hinausgeht, durchaus unterschiedlich abschneiden. So könnte beispielsweise Restaurant «Alpha» in einem durchschnittlichen Gebäude fern jeder Siedlung an einer Landstrasse liegen und keine Anlässe oder Vereine bei sich haben, während das betriebswirtschaftlich gesehen identische Restaurant «Beta» in einem Dorf den Dorfkern mit seiner charakteristischen Fassade kennzeichnet, mit seiner Gartenterrasse belebt und mit seinem Saal für das Dorf- und Vereinsleben eine entscheidende Infrastruktur zur Verfügung stellt. Damit diese Unterscheidungen – trotz aller Schwierigkeiten bei der Messung – nicht vergessen gehen, könnte man sich auch hier eine Einteilung in drei Kategorien vorstellen:

Grobe Einordnung	Soziale und kulturelle Bedeutung als Infrastruktur	Indirekte Wertschöpfung und Beschäftigung
1 A1, B1, C1	<ul style="list-style-type: none"> - Hohe örtliche Bedeutung als Plattform und Identifikationsort - Wertet den öffentlichen Raum an zentralen Orten qualitativ auf, nutzt und pflegt historisch wertvolle Bausubstanz - Bietet explizit Raum und Infrastruktur für soziale und/oder kulturelle Veranstaltungen insbesondere für lokale Anspruchsgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> - Viele regionale Vorleistungsbezüge, - Als kontinuierlicher Arbeitgeber regional wichtig
2 A2, B2, C2	<ul style="list-style-type: none"> - Begrenzte örtliche Bedeutung als Plattform und Identifikationsort - Grundsätzliche Aufwertung des öffentlichen Raums an gewünschten Orten - Bietet gewissen Raum und Infrastruktur für soziale und/oder kulturelle Veranstaltungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Regionale und nationale Bezüge - Wichtiger Arbeitgeber
3 A3, B3, C3	<ul style="list-style-type: none"> - Ohne örtliche Bedeutung als Plattform und Identifikationsort - Kaum Aufwertung des öffentlichen Raums oder an unerwünschten Orten - Kaum oder ohne Raum und Infrastruktur für soziale und/oder kulturelle Veranstaltungen - Auch negative Externalitäten wie nächtlicher Lärm oder Littering 	<ul style="list-style-type: none"> - Viele Importe - Oft wechselndes Personal

Luzern, 23. November 2020

Seite 21 / 31

Anders als die Einteilung in A-, B- und C-Unternehmen ist diese Dreiteilung theoretisch nicht eindeutig abzuleiten, sondern wird hier als eine von verschiedenen Möglichkeiten dargestellt. Bei der Einteilung von realen Unternehmen in diese beispielhaften drei Gruppen wird man nicht ganz ohne Werturteile und qualitative Einschätzungen auskommen.

Wenn nun aber ein Härtefallfonds nicht ausreichen sollte, um alle B-Unternehmen dauerhaft zu retten, dann könnte eine Einteilung in B1, B2 und B3 wichtig werden: Es wäre in diesem Fall begründbar, B1 vor B2 und B2 vor B3 zu unterstützen. Im (recht wahrscheinlichen) Fall, dass ein Härtefallfonds nicht alle B-Unternehmen aller Branchen über die Runden bringen kann, bekommen derartige gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kriterien eine Bedeutung und müssten vertieft(-er) betrachtet werden.

4. Lösungsansätze zur Unterteilung aus betriebswirtschaftlicher Sicht in A-, B- und C- Unternehmen

Mit den bisher grundsätzlichen Ausführungen sind wesentliche Probleme aufgezeigt. Im Folgenden gilt es darum, Lösungsansätze zu entwickeln, die die anstehende politische Diskussion und praktische Umsetzung erleichtern sollen. Ein Ziel ist es auch, eine gemeinsame Sprachregelung zu bieten, die eine möglichst sachliche und differenzierte Diskussion unterstützt. Denn es ist zu erwarten, dass der bevorstehende Verteilungskampf konfliktbeladen ist, geht es doch um viel Geld und um Existenzen von Unternehmen und einer grossen Zahl von Arbeitsplätzen.

Folgende Prozessschritte helfen, die notwendige Einordnung der Unternehmen in die jeweiligen Gruppen bestmöglich zu schaffen:

- a) Nachweis der Notwendigkeit an Unterstützung: *Ziel, keine A-Unternehmen in der B-Gruppe*
- b) Anwendung von bestehendem (Erfahrungs-)Wissen im Umgang mit Restrukturierungs- bzw. Sanierungsfällen von professionellen Akteuren: *Ziel, keine C-Firmen in der B-Gruppe*
- c) Einverlangen von zumutbaren Sanierungsbeiträgen der Direktbetroffenen, namentlich der Eigentümer sowie potentiell von Lieferanten, Belegschaften, Vermietern, Kapitalgebern, etc. im Hinblick auf eine als gerecht empfundene Opfersymmetrie: *Ziel, Fokussierung der vorhandenen Ressourcen auf lediglich diejenigen B-Firmen die selbstverantwortlich, willig und fähig sind, eine Lösung gemeinsam mit ihren Interessengruppen zu erarbeiten und mitzutragen.* Damit werden auch A- und C-Firmen entmutigt, Unterstützung zu beantragen.
- d) Anwendung von adäquaten Entscheidungs- und Überwachungsprozessen auf Basis von aussagekräftigen, möglichst quantifizierten, objektiven und leicht zugänglichen Indikatoren. *Ziel, einen möglichst effektiven und effizienten Auswahl- und Überwachungsprozess zu etablieren.*

Im Hinblick auf die Umsetzung sind folgende Kernfragen und Beurteilungskriterien einzu beziehen. Wobei es festzuhalten gilt, dass auch hier kein Anspruch auf Vollständigkeit besteht, und einzelne Fragestellungen in weiteren Schritten zu spezifizieren sind. Auch gilt es hier festzuhalten, dass zwar erste Entwürfe und Beschlüsse der Covid-19-Härtefallverordnung bekannt sind, der Bundesrat aber diese definitiv frühestens am 25. November 2020 beschliesst.

4.1. Nachweis der Notwendigkeit an Unterstützung

Beim Nachweis nach Notwendigkeit geht es darum sicherzustellen, dass keine Ressourcen aus dem Härtefallfonds für A-Unternehmen verwendet werden. Dieses Ziel wird dadurch erreicht, indem die Bewilligung von Geld nur auf Antrag mit Nachweis der tatsächlichen Notwendigkeit erteilt wird. Es qualifizieren sich also nur Firmen, die grundsätzlich gesund sind, die aber ohne Härtefallzuschuss während der aktuellen Einschränkungen nicht überleben würden.

Die im Entwurf vorliegende und wohl bald in Kraft tretende bundesrätliche Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (kurz: Covid-19-Härtefallverordnung) sowie deren entsprechende Erläuterungen geben einen grundsätzlichen Handlungsrahmen vor. Insbesondere wird direkt auf zumutbare Selbsthilfemassnahmen verwiesen, die u.a. auch die vollständige Beanspruchung von verfügbaren Kreditlimiten im Rahmen der Covid-Solidarbürgschaftskredite beinhalten. Damit bringt der Bundesrat ganz klar zum Ausdruck, dass der Härtefallfonds nicht für alle überlebenden Betriebe eingerichtet wird, sondern die beschränkten Mittel nur nachweislichen (grundsätzlich überlebenden) Härtefällen zur Verfügung stehen soll. Nach unseren Begriffen sind das B-Unternehmen.

Konkrete Beurteilungskriterien können sein:

- Nachweis der langjährigen Profitabilität und Bildung von Reserven
- Nachweis, dass Reserven gebraucht worden sind und in absehbarer Zeit ausgehen
- Evtl. Nachweis, dass bereits Sanierungsmassnahmen (Lohnstundungen/-verzichte; zusätzliche Einlagen) ergriffen worden sind

Die Covid-19-Härtefallverordnung basiert ihre wesentlichen Bestimmungen ebenfalls auf diesen Kriterien. Darauf zielt insbesondere Art. 5 des Entwurfs zur Härtefallverordnung ab. So muss nach Absatz 1 der Umsatz um mehr als 40 Prozent eingebrochen sein, wobei auch Kurzarbeitsentschädigungen und Covid-Erwerbsersatz zum Umsatz hinzuzählen sind (Absatz 2).

Als einzureichende Unterlagen kommen Revisionsstellenbericht (wo vorhanden) oder Steuererklärungen sowie Liquiditätsplanung und ein Sanierungskonzept in Frage.

Grundsätzlich soll vermieden werden, dass gesunde Firmen ohne aktuelle Not Unterstützung aus dem Härtefallfonds erhalten – sozusagen auf Vorrat. Es kann aber durchaus sein (wie oben angesprochen), dass bei einer heute noch nicht absehbaren Dauer der Pandemie solche A-Unternehmen in den kommenden Monaten zu B-Unternehmen werden. In dem Fall muss sichergestellt werden, dass diese dann in das Antragsverfahren aufgenommen werden können. Es kann also nicht ausgeschlossen werden, dass bei einer weiteren Verschärfung der Krise nochmals zusätzliche Gelder benötigt werden.

4.2. Nachweis der Überlebensfähigkeit, keine Unterstützung an C-Unternehmen

Wenn der Härtefallfonds als weitgehend letzter Strohalm ausgestaltet wird, dann hat ein positiver bzw. negativer Unterstützungsentscheid weitreichende, vermutlich existentielle Folgen. Entsprechend wichtig ist, dass das Analyse- und Entscheidungsverfahren nach den verfügbaren professionellen Standards durchgeführt werden.

Artikel 4 des Entwurfs zur Härtefallverordnung enthält einige Bestimmungen, welche darauf abzielen die C-Unternehmen auszuschliessen, wobei hier dem zuständigen Kanton die Rolle des Prüfers übertragen wird. So soll das Unternehmen profitabel oder zumindest überlebensfähig sein und selbst bereits die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen ergriffen haben. Profitabilität und Überlebensfähigkeit wird in Absatz 2 konkretisiert. So soll das Unternehmen nicht schon überschuldet oder bereits in einem Konkurs- oder Nachlassverfahren stecken. Weiter werden auch Steuerschulden oder ein Rückstand bei den Sozialabgaben als Indikatoren für C-Unternehmen gewertet. Zudem wird auch explizit gefordert, dass eine mittelfristige Finanzplanung eine glaubhafte Perspektive aufzeigt.

Wie wird eine solche Finanzplanung wirklich glaubhaft? Zentrale Leitfragen zur Beurteilung, ob es sich in einem konkreten Fall um ein B- oder C-Unternehmen handelt, lauten: «Würden Sie dem Unternehmen *Ihr eigenes* Geld zur Verfügung stellen? Und wenn ja, wieviel und zu welchen Konditionen?» Mit dem ist direkt gesagt, dass nur jemand möglichst objektive Entscheide treffen kann, der 'eigenes' Geld 'at risk' stellt. Staatliche Stellen (Verwaltung) oder nicht-unabhängige Gremien (Branchenverbände mit Partikularinteressen) fallen als Entscheider daher weg; sie könnten aber durchaus unterstützend (z.B. beratend oder mit Mitspracherecht) mitwirken.

Es muss daher zwingend das bestmögliche (Erfahrungs-)Wissen zur Beurteilung der Kreditfähigkeit resp. Sanierungsfähigkeit von Unternehmen eingebracht werden. Dieses findet sich in qualitativ wie auch quantitativ ausreichender Kapazität bei Banken oder bei professionell agierenden Investoren (z.B. Private Equity / Venture Capital Managementfirmen).

Banken und Investoren bringen zudem reichlich Erfahrung bei der Beurteilung der umfassenden Sanierungswürdigkeit und -fähigkeit ein. Diese Beurteilung umfasst neben den o.g. Unterlagen wie Revisionsstellenberichte, Steuererklärungen, Liquiditätsplanung und Sanierungskonzepte zusätzliche Aspekte wie die Fähigkeit und Würdigkeit des Managements den Turnaround zu schaffen, sowie weitere betriebswirtschaftlich relevante Faktoren (Lage, weiterer Kapital- und Investitionsbedarf für nachhaltige Führung, etc.).

Für *Jungunternehmen* (die z.B. 2018/19 gegründet wurden) gilt es einen Sonderprozess einzurichten. Diese Unternehmen verfügen naturbedingt weder über eine aussagekräftige Historie noch über angehäuften Reserven. Hier sind der Innovationsgrad und daraus abgeleitete Indikatoren in vernünftigem Mass in die Beurteilung einzubeziehen.

4.3. Illustrative Beispielrechnung für A-, B- und C-Unternehmen

In diesem Abschnitt seien drei stark vereinfachte Beispiele gezeigt, wie sich die Unterschiede in den Zahlen zeigen können. Es ist dabei vorzuschicken, dass jeder Betrieb wieder etwas anders gelagert ist, und es letztlich stark auf die individuelle Konstellation ankommt.¹³

In diesem Beispiel seien folgenden Annahmen getroffen: Drei Gastrobetriebe mit einem Vor-Corona-Umsatz von CHF 1.8-2.0 Mio. und einem Umsatz von CHF 1.0 Mio. im 2020 (qualifizieren somit als Härtefall). Das C-Unternehmen hat im Vergleich eine viel schlechtere Kostenstruktur und generiert einen signifikanten Betriebsverlust, der höher als das Eigenkapital ist. Das B-Unternehmen bewegt sich mit der Kostenstruktur knapp bei akzeptablen Branchenstandards. Trotz getroffener Massnahmen im Jahresverlauf; es hat noch Potential für weitere Verbesserungen (Sanierungspotentiale). Das Eigenkapital kann die Verluste im 2020 noch decken, aber die Liquidität wird knapp. Das A-Unternehmen hat die beste Kostenstruktur sowie ein ausserordentlich hohes Eigenkapital zur Verfügung. Hier ist aktuell keine Hilfe aus dem Härtefallfonds notwendig. Das Unternehmen kann sich bei Bedarf über Bankkredite finanzieren (siehe Tabelle/Abbildung 9).

Ein mögliches Sanierungsszenario für das B-Unternehmen könnte damit wie folgt aussehen: Der kantonale Härtefallfonds (i.V.m. dem Bund) unterstützt Sanierungsleistungen des Unternehmens, der Eigentümer sowie von Dritten (Banken, Lieferanten, Personal) mit Leistungen im Umfang von 1:1 (beispielhafte Annahme). Ein mögliches Unterstützungsszenario für das Unternehmen B könnte sein: der Eigentümer macht eine Kapitalerhöhung von CHF 50k. Daraufhin erhöht die Bank die Kreditlimite (blanko) um CHF 50k. Das Unternehmen erhält zusätzlich CHF 100k als Kredit über den Härtefallfonds und kann den budgetierten Verlust für 2021 von CHF 100k sowohl liquiditätsmässig wie auch kapitalmässig auffangen. Die Fortführung sollte über 2021 gesichert sein. Zusätzlich Kosteneinsparungen beim Warenaufwand (3-5%) sowie bei anderen Positionen helfen die Ertragskraft zu stabilisieren. In diesem Szenario bringen Eigentümer, Dritte (Bank) sowie die Härtefallfonds Mittel ein. Letztere sind als Kredite ausgestaltet (CHF 150k) und müssen in den kommenden Jahren amortisiert werden. Alternativ – und je nach gesetzlicher Ausgestaltung – kann der Kanton seinen Beitrag als à-fonds-perdu einbringen. Dies lässt sich in dem Fall damit begründen, dass das B-Unternehmen selber einen Sanierungsbeitrag leistet (Eigentümer, Bank, Einsparungen). Damit ist ein zentrales Kriterium, nämlich die Opfersymmetrie, erfüllt. Ein bedeutender Nachteil der à-fonds-perdu-Leistung ist es, dass damit das Unternehmen A sowie alle zukünftig möglichen unternehmerischen Aktivitäten (Startup Projekte) im Vergleich zusätzlich benachteiligt werden (siehe auch Abschnitt 4.8).

¹³ Weiterführende Branchenkennzahlen gibt es auch bei den Verbänden Gastrosuisse und Hotelleriesuisse.

Luzern, 23. November 2020

Seite 26 / 31

Name	Beispiele	C-Unternehmen		B-Unternehmen		A-Unternehmen	
Restauration		600'000	60.00%	600'000	60.00%	600'000	60.00%
Bankett		200'000	20.00%	200'000	20.00%	200'000	20.00%
Catering		100'000	10.00%	100'000	10.00%	100'000	10.00%
Deli		100'000	10.00%	100'000	10.00%	100'000	10.00%
tbid		0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Betriebsertrag		1'000'000	100.00%	1'000'000	100.00%	1'000'000	100.00%
Betriebsertrag		1'000'000	100.00%	1'000'000	100.00%	1'000'000	100.00%
-Warenaufwände		330'000	33.00%	300'000	30.00%	270'000	27.00%
Bruttoerfolg 1		670'000	67.00%	700'000	70.00%	730'000	73.00%
-Personalkosten		450'000	45.00%	350'000	35.00%	350'000	35.00%
Bruttoerfolg 2		220'000	22.00%	350'000	35.00%	380'000	38.00%
-übrige Betriebsaufwände		200'000	20.00%	180'000	18.00%	120'000	12.00%
Betriebsergebnis 1		20'000	2.00%	170'000	17.00%	260'000	26.00%
-Unterhalt, Ersatz		10'000	1.00%	10'000	1.00%	10'000	1.00%
Gross Operating Profit		10'000	1.00%	160'000	16.00%	250'000	25.00%
-Mieten/Leasing		200'000	20.00%	150'000	15.00%	120'000	12.00%
EBITDA		-190'000	-19.00%	10'000	1.00%	130'000	13.00%
-Finanzerfolg		40'000	4.00%	30'000	3.00%	20'000	2.00%
Cash-Flow (annähernd)		-230'000	-23.00%	-20'000	-2.00%	110'000	11.00%
-Abschreibungen		50'000		50'000		50'000	
Betriebsergebnis		-280'000	-28.00%	-70'000	-7.00%	60'000	6.00%
a.o. Erfolg		20'000		20'000		20'000	
Sanierungserfolg							
Unternehmensergebnis		-300'000	-30.00%	-90'000	-9.00%	40'000	4.00%
Eigenkapital am 1.1.20xx (inkl. Reserven & Gewinnvortrag)		100'000		200'000		500'000	
Unternehmensergebnis		-300'000		-90'000		40'000	
Ausschüttungen (Dividenden) - positive Zahl		0		0		30'000	
Einzahlungen		0		0		0	
Eigenkapital am 1.12.20xx (inkl. Reserven & Gewinnvortrag)		-200'000		110'000		510'000	

Abbildung 9: Einfaches, illustratives Beispiel für einen mittelgrossen, gemischten Gastronomiebetrieb zur Veranschaulichung einer A-, B- oder C-Unternehmung.

4.4. Einverlangen von zumutbaren Sanierungsbeiträgen der Direktbetroffenen

Bei «herkömmlichen» Restrukturierungsfällen werden üblicherweise Sanierungsbeiträge von verschiedenen Parteien als Vorleistung oder Beitrag für eine Unterstützung eingefordert. Dies ist durchaus auch im vorliegenden Fall denkbar – wenn nicht sogar als Bedingung zu stellen. Zwingend sollte dies der Fall sein, wenn Beiträge als à-fonds-perdu Zahlungen ausgerichtet werden sollten. Sanierungsbeiträge sind von den relevanten Interessengruppen einzufordern. Namentlich sind das Eigentümer, aber auch Vermieter, Lieferanten, Belegschaft, Kreditgeber wie Banken etc.

Im Normalfall wird eine von den involvierten Parteien weitgehend gerecht empfundene Opfersymmetrie angewendet. Konkret heisst das: wer vom Überleben eines Betriebs profitiert, soll dafür einen Beitrag mitleisten. Höhe und Art (Stundung, Verzicht, Besserungsschein, Anteile) sind im Einzelfall zu vereinbaren. Finden sich hier keine Unterstützer (u.a. auch nicht die Eigentümerschaft) ist die Frage berechtigt, ob es sich im vorliegenden Fall tatsächlich um ein B-Unternehmen handelt oder doch eher ein vermeintliches C-Unternehmen, das versucht Löcher aus der Vergangenheit zu stopfen und Parteien mit Geld aus dem Härtefallfonds noch soweit möglich schadlos zu halten.

Denkbar wäre, dass die Sanierungsbeiträge der relevanten Interessengruppen sowohl für die Form der Unterstützung wie auch für deren Höhe einen Schlüssel darstellen. Angenommen, für CHF 3 Unterstützung wäre CHF 1 Sanierungsbeitrag von Direktbeteiligten Voraussetzung («3:1-Schlüssel»), dies sowohl bezüglich à-fonds-perdu-Beiträgen wie auch bei Krediten, dann könnte sich eine Unterstützung zum Beispiel wie folgt darstellen:

Beispielzahlen mit einem 3:1 Schlüssel	Härtefallfonds-Beitrag	Stakeholder-Beitrag
À-fonds-perdu	CHF 30'000	CHF 10'000
Kredit	CHF 210'000	CHF 70'000

Mindestens im Moment noch schliesst die bundesrätliche Verordnung allerdings explizit aus, dass das gleiche Unternehmen sowohl à-fonds-perdu-Beiträge wie auch Kredite oder Bürgschaften gleichzeitig in Anspruch nimmt.

Wenn direktbetroffene Stakeholder ihrerseits Beiträge leisten müssen, könnte dieses Erfordernis eine schwierige Hürde darstellen. Andererseits hat es zwei wichtige Vorteile:

- Die gleichen Mittel aus dem Härtefallfonds reichen für mehr Unternehmen
- Es wird unwahrscheinlicher, dass C-Unternehmen, welche am Ende doch eine schlechte Überlebenschance haben, unterstützt werden (sogenanntes Market-Screening)

Das Verhältnis des Schlüssels wäre ein möglicher Weg, wie mit einem nicht hinreichend ausgestatteten Härtefallfonds umzugehen wäre. Es ginge also um eine weitere Verbreiterung der Mittel: Der Bund unterstützt mit der Covid-19-Härtefallverordnung die Kantone in ihren konkreten Massnahmen. Die Grundregel ist, dass der Bund nur dann unterstützt, wenn vom Empfängerkanton ebenfalls Beiträge ausgerichtet werden.¹⁴ Der Bund setzt lediglich klare, für alle geltende Leitplanken, überlässt es dann den kantonalen Entscheidungsträgern und lokalen Akteuren, die für sie beste Lösung zu wählen, sofern sie eine grundsätzliche Bereitschaft aufbringen. Mit der hier beschriebenen Mitbeteiligung der Stakeholder wird der «gleiche Trick» nochmals angewandt. Konkret: der Kanton (und damit auch der Bund) unterstützen nun, wenn das B-Unternehmen Sanierungsbeiträge in gleicher (oder auch anderer) Höhe zusagt. Im einfachen Fall der zweifachen 50:50 Lösung (Bund-Kanton sowie Kanton-Betrieb) entsteht aus dem gesprochenen Betrag des Bundes das Vierfache an ursprünglich eingebrachten Leistung.

Dazu ein illustratives Beispiel: Erhält ein Kanton vom Bund einen Rahmen von CHF 10 Mio. zugeteilt, stehen dem kantonalen Härtefallfonds CHF 20 Mio. zur Verfügung. Wenn nun ein qualifizierender B-Betrieb Anrecht auf CHF 100'000.- Unterstützung hat, dann müsste er bzw. seine Eigentümer und involvierte Drittparteien (Darlehensgeber, Lieferanten, Banken) ebenfalls CHF 100'000.- an Sanierungsleistungen beisteuern. Es ist zu klären, ob diese ebenfalls in Form von direkter Liquidität (Kredit wenn Kredit, Bürgschaft wenn Bürgschaft, unentgeltlicher Beitrag wenn unentgeltlicher Beitrag) einzubringen ist, oder ob der Kanton auch üblichen Sanierungsleistungen wie Kapitalschnitt, Forderungsverzichte oder auch Stundungen und Nachrangigkeitserklärungen akzeptieren würde. Betroffen wären hier u.a. auch Banken, die 'mitziehen' müssten. Der Unterschied von direkten zu indirekten Sanierungsleistungen besteht in der Zuführung von Liquidität. Während der Härtefallfondsbeitrag direkt Liquidität einbringt, verschönert ein Forderungsverzicht oder eine Nachrangigkeitserklärung lediglich das Bilanzbild. Dies mag durchaus wichtig und kritisch sein – namentlich bei einer möglichen Überschuldungssituation gem. Art. 725 Abs. 2 OR – aber entscheidend ist die Zuführung von ausreichender Liquidität. Das bilanzielle Bild ist im Krisenfall zweitrangig und kann einfacher gelöst werden als eine drohende Illiquidität. Entsprechend soll der Fokus auf Sanierungsbeiträge mit Zuführung von Liquidität gelegt werden.

4.5. Anwendung von adäquaten Entscheidungs- und Überwachungsprozessen

Bis zur ersten Auszahlung von Geldern aus dem Härtefallfonds sind zahlreiche Fragen aufzuwerfen und zu beantworten. Neben der grundsätzlichen Organisation (branchenbezogen, kantonal, Bundesebene, privatwirtschaftlich) sind Art und Höhe sowie Kriterien für die Vergabe verbindlich und transparent zu klären.

¹⁴ Bis 400 Mio. CHF teilen sich die Kosten, darüber erhöht der Bund seinen Anteil auf 80 % bis zu einer Milliarde.

Die Vergabe und richtige Benutzung der Gelder bedingt adäquate Überwachungsprozesse. Diese müssen im Rahmen des Möglichen und Sinnvollen durchgeführt werden. Grundsätzlich von Vorteil ist es – auch angesichts der Dringlichkeit und hoffentlich nur temporären Notwendigkeit – wenn auf bestehende Strukturen und vorhandenes Know How zurückgegriffen werden kann. Solche vertrauenswürdigen, professionell geführten Strukturen finden sich u.a. bei Banken.

4.6. Zwischenfazit zur Unterteilung aus betriebswirtschaftlicher Sicht in A-, B- und C- Unternehmen

Das Einrichten eines Härtefallfonds macht volkswirtschaftlich Sinn, sofern die Gelder nutzenstiftend eingesetzt werden. Die Frage, wer im konkreten Fall Unterstützung erhält und wer nicht, hat weitreichende, ja häufig existentielle Folgen. Entsprechend sorgfältig und transparent sind Analyse-, Entscheidungsfindungs- sowie Überwachungsphasen auszugestalten. Diese Prozesse müssen effektiv und vor allem effizient funktionieren. Es sollen möglichst keine neuen Verwaltungsprozesse – insbesondere keine ‘permanenten’ – aufgebaut werden müssen.

Aus marktwirtschaftlicher Sicht sinnvoll ist eine Konstruktion zu prüfen, welches den Härtefallfonds als Investor im Kleid eines ‘Weissen Ritters’ betrachtet. Dieser Investor prüft nach etablierten professionellen Standards die Unterstützungswürdigkeit jedes einzelnen Falls. Zudem fordert er marktgerechte Sanierungsbeiträge der involvierten Parteien. Dieser ‘Fonds-Manager’ agiert als nicht-gewinnorientierter Marktteilnehmer, dessen Leistung u.a. darin besteht, Win-Win-Situationen herbeizubringen. Solche Win-Win-Situationen (z.B. die gemeinsame Bereitschaft zum Turnaround) erhöhen die grundsätzliche Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Sanierung und werden daher auch vom Härtefallfonds entsprechend unterstützt. Massstab für Entscheide ist die vorher aufgeworfene Bereitschaft, ‘eigenes Geld’ einzusetzen.

4.7. Unterschiedliche Berücksichtigung von B1-, B2- und B3-Unternehmen

Es ist nicht auszuschliessen, dass ein Härtefallfonds nicht für alle B-Unternehmen ausreichend ist, selbst wenn diese an sich eruiert werden können. In Abschnitt 4.4 wurde dargelegt, dass für diesen Fall eine Stakeholder-Beteiligung weiterhelfen könnte. Weiter oben in Kapitel 3 wurde vorgeschlagen, dass auch gesamtwirtschaftliche Kriterien angewandt werden könnten, was die B-Unternehmen in solche mit vielen positiven Effekten (B1), einigen (B2) und wenigen davon (B3) unterteilen liesse. Damit könnte nicht nur ein Ja oder Nein verbunden sein, sondern eine Abstufung beispielsweise nach folgendem Muster:

- B1: Unterstützung mit 6:1-Stakeholder-Beteiligung
- B2: Unterstützung mit 3:1-Stakeholder-Beteiligung
- B3: Unterstützung mit 1:1-Stakeholder-Beteiligung

Luzern, 23. November 2020

Seite 30 / 31

Andere Schlüssel und andere, auch feinere Unterteilungen sind natürlich möglich. Dabei gilt es aber abzuwägen zwischen der Einfachheit und Anwendbarkeit des Systems.

Der Verordnungsentwurf des Bundesrates thematisiert im umgekehrten Sinn auch, dass unterstützte Unternehmen die Mittel nicht auf anderem Wege (vorzeitig) abfliessen lassen dürfen.¹⁵ 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.

4.8. Schnell und einfach und ohne Wettbewerbsverzerrungen

Für viele B-Unternehmen drängt die Zeit zunehmend. Es liegt in der Natur der Sache eines Härtefallfonds, dass er auch zum richtigen Zeitpunkt greift. Gleichzeitig gilt es, die demokratisch-staatsrechtlich vorgegebenen Prozesse zu beachten, was sowohl beim Bund wie etwa beim Kanton Luzern ebenfalls Dilemmata verursacht.

Mit dem Postulat der Schnelligkeit geht auch jenes der Einfachheit einher. Es sind also leicht verständliche und mit geringem Aufwand durchführbare Prozesse wünschbar, um Transaktionskosten bei den Unternehmen und beim Staat gering zu halten.

Die schweizweit gleich und für alle Unternehmen zugänglichen Instrumente wie die Liquiditätshilfen oder die Kurzarbeitsentschädigung haben den Vorteil, dass sie kaum zu Wettbewerbsverzerrungen führen.¹⁶ Beim Härtefallfonds bleiben die letzten Entscheide, welche Unternehmen wie viele Mittel erhalten, bei den Kantonen. Der Bund gibt dazu nur einen groben Rahmen vor. Dadurch kann den verschiedenen Umständen Rechnung getragen werden. Dennoch sind Ungleichbehandlungen absehbar, zumindest wenn es zwischen (benachbarten) Kantonen keine Absprachen gibt.

Aber auch die oben postulierte Unterscheidung zwischen A- und B-Unternehmen und die damit gesuchte Vermeidung von Mitnahmeeffekten ist wettbewerbspolitisch ein Thema, weil es unweigerlich dazu führt, dass Unternehmen in der gleichen Branche unterschiedlich behandelt werden.

¹⁵ Art. 6 Covid-19 Gesetz.

¹⁶ Natürlich vorbehaltlich von ungerechtfertigten Bezügen.

5. Abschliessende Überlegungen

Über die finanzielle Unterstützung hinaus ist zu überlegen, wie dem Gastgewerbe insgesamt geholfen werden kann, mittelfristig wieder zu erstarren. Im Moment türmen sich Verbindlichkeiten auf, die von der Branche irgendwann wieder zurückzahlen sind. Hilfreich wäre etwa, wenn der während der aktuellen Krise vorhandene Wille zu unbürokratischem Entgegenkommen bezüglich verschiedener Regulierungen beibehalten werden könnte, und es generell zu Vereinfachungen in administrativen Belangen käme. Gerade mit einem engen Einbezug der Branche selbst könnte es möglich sein, überkommene Regulierungen und überzogene Anwendungen zu identifizieren und zu vereinfachen, was der Branche bei sehr günstigem Kosten-Nutzen-Verhältnis wieder «mehr Luft» bringen könnte.

Derzeit entscheidend bleibt aber, dass die Verbreitung des Virus möglichst rasch eingedämmt wird, damit das Angebot des Gastgewerbes wieder weitgehend ohne einschneidende Einschränkungen zu unterbreiten ist, und damit die Nachfrage ohne Hemmnisse und Zurückhaltung bei den Kundinnen und Kunden aufkommen kann.

Aufgrund der gesellschaftlichen Bedeutung des Gastgewerbes sollte sichergestellt werden, dass die Branche durch die Covid-19-Krise keine langfristig wirkenden Strukturschäden erleidet, wozu der Härtefallfonds ein wichtiges Instrument darstellt. Die momentane Situation bietet aber keine einfache Lösung. Branchen und Politik müssen zwischen verschiedenen Dilemma-Situation entscheiden. In Abbildung 10 sind die wichtigsten Anforderungen nochmals zusammengefasst, darunter viele, die untereinander in Zielkonflikten stehen.

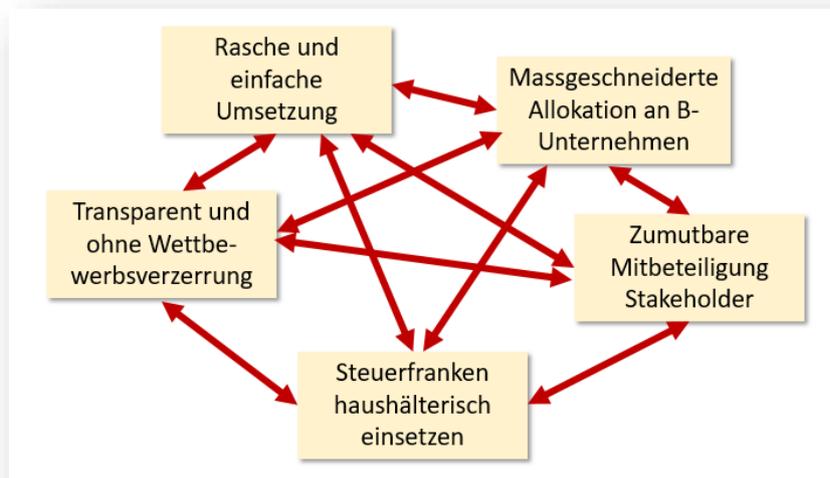


Abbildung 10: Beim Entscheid zur Verwendung des Härtefallfonds gibt es einige Dilemmata zu entscheiden.

Dieses Papier soll einen Beitrag leisten, indem es diese Dilemmata und mögliche grundsätzliche Lösungsansätze aufzeigt. Entscheide bleiben jedoch in der Verantwortung der Politik.