

Teilrevision des Gesetzes über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit Covid-19 (Covid-19-Härtefallgesetz)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 30. Juni 2026, RRB Nr. 2026/1232

Zuständiges Departement

Volkswirtschaftsdepartement

Vorberatende Kommissionen

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Vernehmlassungsverfahren	7
1.2 Erwägungen, Alternativen	7
2. Verhältnis zur Planung	7
3. Auswirkungen.....	7
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen innerhalb des Globalbudgets.....	7
3.2 Vollzugsmassnahmen	7
3.3 Folgen für die Gemeinden.....	8
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	8
5. Rechtliches	8
6. Antrag.....	8

Beilagen

Beschlussesentwurf

Synopse

Kurzfassung

Obwohl die Covid-19-Epidemie bereits einige Jahre her ist, obliegt dem Volkswirtschaftsdepartement nach wie vor die Missbrauchskontrolle im Zusammenhang mit gewährten Härtefallgeldern. Grundlage für diese Missbrauchskontrolle und die daraus resultierende Rückforderung von Härtefallgeldern bildet das Gesetz über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit Covid-19 (Covid-19-Härtefallgesetz) vom 25. Januar 2022¹⁾. Die Geltungsdauer des Covid-19-Gesetzes endet aufgrund seiner Befristung am 31. Dezember 2026.

Der Bund hat entschieden, einen Teil der Missbrauchskontrolle fortzusetzen. Da sich der Bund massgeblich an den Härtefallgeldern beteiligt hat und die missbräuchliche Verwendung durch ein Unternehmen nicht nur zu einer Rückforderung des Kantons gegen das Unternehmen, sondern auch zu einer Rückforderung des Bundes gegenüber dem Kanton führt, ist der Kanton direkt von dieser Verlängerung der Missbrauchskontrolle durch den Bund betroffen. Damit der Kanton Solothurn zum einen seine Missbrauchskontrolle ebenfalls fortsetzen und Härtefallgelder zurückfordern und zum anderen gegenüber dem Bund nachweisen kann, dass er alles unternommen hat, um Missbrauch zu bekämpfen, ist eine Verlängerung des Covid-19-Härtefallgesetzes bis Ende 2031 notwendig.

Die Verlängerung des Covid-19-Härtefallgesetzes bis Ende 2031 führt im Umfang von zu bearbeitenden Verdachtsfällen zu zusätzlichen personellen oder finanziellen Konsequenzen. Es wird jedoch erwartet, dass diese Aufwände mit Einnahmen aus der Rückführung von Härtefallgeldern kompensiert werden.

¹⁾ BGS 940.20.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zur Teilrevision des Gesetzes über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit Covid-19 (Covid-19-Härtefallgesetz).

1. Ausgangslage

Die Covid-19-Epidemie und die zu ihrer Eindämmung ergriffenen Massnahmen haben zahlreiche Unternehmen in der Schweiz schwer getroffen. Zur Milderung der wirtschaftlichen Auswirkungen beschlossen Bund und Kantone während der Corona-Krise umfassende Unterstützungsprogramme. Im Rahmen des Covid-19-Härtefallprogramms erhielten schweizweit 35'226 Unternehmen Unterstützungsleistungen von insgesamt über 5,2 Milliarden Franken (Stand: 31. Dezember 2024). Obwohl die Covid-19-Härtefallmassnahmen in die Zuständigkeit der Kantone fallen und diese auch für den Vollzug sowie die Kontrollen verantwortlich sind, übernahm der Bund mit rund 4,4 Milliarden Franken rund 84 % der Gesamtkosten.

Der Bund beteiligt sich nur dann an den Kosten und Verlusten, die dem Kanton aus seinen Härtefallmassnahmen entstehen, wenn dieser die Missbrauchsbekämpfung mit geeigneten Mitteln sicherstellt (Art. 11 Abs. 1 Bst. c der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie [Covid-19-Härtefallverordnung 2020, HFMV 20] vom 25. November 2020¹⁾; Art. 10 Abs. 1 der Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie im Jahr 2022 [Covid-19-Härtefallverordnung 2022, HFMV 22] vom 2. Februar 2022²⁾). Der Bund kann geleistete Zahlungen von einem Kanton zurückfordern, wenn sich herausstellt, dass die Anforderungen der Verordnungen nicht eingehalten worden sind (Art. 19 Abs. 1 HFMV 20; Art. 17 Abs. 1 HFMV 22). Rückerstattungen von Unternehmen infolge missbräuchlicher Angaben fallen dem Bund und den Kantonen im Verhältnis ihrer tatsächlichen Kostenbeteiligung an (Art. 17 Abs. 4 HFMV 20; Art. 15 Abs. 4 HFMV 22). Diese bundesrechtlichen Verordnungen gelten bis neu Ende 2031.

Das kantonale Covid-19-Härtefallgesetz beinhaltet die gesetzlichen Grundlagen für die kantonale Missbrauchskontrolle (§§ 7 ff.) und regelt die Voraussetzungen für die Rückforderung der gesprochenen Härtefallgelder (§§ 10 ff.). Es wurde aufgrund der damaligen Einschätzung der Dauer der Missbrauchskontrollen bis Ende 2026 befristet, wobei der Regierungsrat die Ausserkraftsetzung um ein Jahr aufschieben kann. Tritt das Gesetz ausser Kraft, fehlt dem Kanton die Möglichkeit, die Missbrauchsbekämpfung mit geeigneten Mitteln sicherzustellen, wie dies vom Bundesrecht gefordert wird. Zudem wäre es nicht mehr möglich, missbräuchlich bezogene Härtefallgelder von den betroffenen Unternehmen zurückzufordern. Es würden in einem solchen Fall dem Kanton beträchtliche finanzielle Einbussen drohen. Mit der Verlängerung des Covid-19-Härtefallgesetzes soll dies verhindert werden. Die Geltungsdauer des Gesetzes soll an diejenige der entsprechenden bundesrechtlichen Verordnungen (HFMV 20 und HFMV 22) auf den 31. Dezember 2031 angepasst werden. Es sind nachfolgende Bereiche, die eine Verlängerung des Gesetzes notwendig machen:

a. Missbrauchskontrollen durch den Kanton

Der Kanton bzw. das Departementssekretariat des Volkswirtschaftsdepartements (DSVWD) führt aufgrund von §§ 7 ff. des Covid-19-Härtefallgesetzes Missbrauchskontrollen durch und fordert bei Vorliegen eines Missbrauchs die Härtefallmassnahmen ganz oder teilweise vom Unternehmen zurück. Bei der Missbrauchskontrolle nimmt die Überprüfung der Einhaltung der Auflagen zur Einschränkung der Mittelverwendung eine wichtige Rolle ein. Diese Auflagen wurden den

¹⁾ SR 951.262.

²⁾ SR 951.264.

unterstützten Unternehmen zusammen mit den Härtefallgeldern auferlegt, um eine missbräuchliche Mittelverwendung zu verhindern. Die Missbrauchskontrolle erfolgt in Zusammenarbeit mit dem kantonalen Steueramt. Dieses überprüft im ordentlichen Veranlagungsverfahren systematisch die Einhaltung der Einschränkung der Mittelverwendung während der Auflagenfrist. Das kantonale Steueramt meldet einen Missbrauchsverdacht jeweils dem DSVWD (§ 9 des Covid-19-Härtefallgesetzes).

Bei rund 100 Unternehmen ist die Auflagenfrist mit dem Geschäftsjahr 2025 abgelaufen. Die Überprüfung durch das kantonale Steueramt im Veranlagungsverfahren erfolgt frühestens in diesem Jahr. Aufgrund der Möglichkeit von Fristverlängerungen zur Einreichung von Steuererklärungen und aufgrund von länger dauernden Veranlagungsverfahren, können Verdachtsmeldungen zeitlich verzögert erfolgen. Aufgrund dessen ist damit zu rechnen, dass die Missbrauchskontrollen durch das DSVWD auch in den kommenden Jahren andauern werden und daher die Verlängerung des Covid-19-Härtefallgesetzes notwendig ist.

b. Missbrauchskontrollen des Bundes bei den Kantonen

Der Bund kann bei den Kantonen jederzeit stichprobenweise Kontrollen durchführen (Art. 11 Abs. 3 HFMV 20; Art. 10 Abs. 3 HFMV 22).

Ende 2025 hat der Bund beschlossen, seine Stichprobenkontrollen bei den Kantonen auf den Beginn des Jahres 2026 einzustellen, wobei die laufenden Kontrollen noch zu Ende geführt werden. Damit wurde einer Forderung der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) entsprochen. Unverändert bestehen bleibt jedoch die oben genannte rechtliche Grundlage, die dem Bund jederzeit Kontrollen bei den Kantonen ermöglicht. Eine Wiederaufnahme der Kontrollen bleibt daher bis zum Ende der Geltungsdauer der entsprechenden Verordnungen am 31. Dezember 2031 grundsätzlich möglich.

c. Missbrauchskontrollen des Bundes direkt bei den Unternehmen

Gestützt auf dieselbe rechtliche Grundlage (Art. 11 Abs. 3 HFMV 20; Art. 10 Abs. 3 HFMV 22) kann der Bund Missbrauchskontrollen direkt bei den Unternehmen durchführen.

Aufgrund der hohen Kostenbeteiligung des Bundes und seines begrenzten Einflusses auf die Mittelvergabe beauftragte das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO im Jahr 2023 die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BDO AG mit der Überprüfung der Einhaltung von Anspruchs- und Verwendungsaufgaben bei besonders risikobehafteten Unternehmen. Dabei wurde die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) damit betraut, das Vorgehen der BDO AG zu überprüfen und Empfehlungen auszusprechen. In ihrem Bericht vom 13. Oktober 2025 empfiehlt die EFK dem SECO nun, diese Missbrauchskontrollen weiterzuführen (Staatssekretariat für Wirtschaft, COVID-19: Prüfung der Kontrolltätigkeiten bei Bezüglern von Härtefallhilfen, EFK-25453, Version inkl. Stellungnahmen, 13. Oktober 2025). Dieser Empfehlung ist das SECO gefolgt und hat das Mandat der BDO AG für Kontrollen direkt bei den Unternehmen erneuert. Die Stichproben finden bei Unternehmen statt, die durch bestätigten Missbrauch bei anderen Covid-Hilfen aufgefallen sind. Ein Grossteil dieser Unternehmen befindet sich im Konkurs. Schweizweit beschränken sich die Missbrauchskontrollen auf rund hundert Unternehmen. Das Mandat der BDO AG wurde vorerst für den Zeitraum 2026–2027 verlängert. Gemäss SECO sind jedoch auch in späteren Jahren weitere Stichproben nicht ausgeschlossen.

Der Kanton ist auch in diesen Fällen bei festgestelltem Missbrauch für die Rückforderung der Härtefallgelder zuständig. Das kantonale Covid-19-Härtefallgesetz regelt hierfür in den §§ 10 ff. die Voraussetzungen. Tritt das Gesetz ausser Kraft, fehlt dem Kanton die rechtliche Grundlage, um finanzielle Forderungen gegenüber den betroffenen Unternehmen durchzusetzen. Da die Rückerstattungen von Unternehmen infolge missbräuchlicher Angaben dem Bund und den Kantonen im Verhältnis ihrer tatsächlichen Kostenbeteiligung anfallen (Art. 17 Abs. 4 HFMV 20 bzw.

Art. 15 Abs. 4 HFMV 22), müsste der Kanton als Konsequenz im Rückforderungsfall die entsprechenden Kosten gegenüber dem Bund selbst tragen.

Auch hier gilt zudem: Die bundesrechtlichen Bestimmungen, die den Kontrollen des Bundes als gesetzliche Grundlage zugrunde liegen, gelten bis Ende 2031. Bis zu diesem Zeitpunkt bleiben Missbrauchskontrollen direkt bei den Unternehmen durch den Bund ohne weiteres möglich.

1.1 Vernehmlassungsverfahren

Da es sich vorliegend ausschliesslich um die Verlängerung der befristeten Geltungsdauer handelt und sich dadurch keine inhaltlichen Änderungen des Covid-19-Härtefallgesetzes ergeben, wurde auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet.

1.2 Erwägungen, Alternativen

Grundsätzlich ist ein Verzicht auf die Verlängerung des Gesetzes möglich, liegt dieser Entscheid doch in der Kompetenz des Kantons. Ohne das geltende Covid-19-Härtefallgesetz könnte der Kanton die eigenen Missbrauchskontrollen jedoch nicht mehr weiterführen und damit im Missbrauchsfall auch keine Rückforderung mehr durchsetzen. Gleichzeitig müsste er im Missbrauchsfall dem Bund die gewährten Härtefallgelder anteilmässig zurückbezahlen. Somit besteht für den Kanton ohne Verlängerung des Covid-19-Härtefallgesetzes ein latentes Kostenrisiko.

Dem Regierungsrat steht gemäss § 13 Absatz 2 des Covid-19-Härtefallgesetzes grundsätzlich auch die Möglichkeit offen, die Geltungsdauer des Gesetzes um ein Jahr bis Ende 2027 zu verlängern. Diese Option wurde damals für den Fall eingeführt, dass ein Abschluss der Missbrauchskontrollen bis Ende 2026 nicht möglich ist. Es ist jedoch aus vorgenannten Gründen davon auszugehen, dass die Missbrauchskontrollen auch über das Jahr 2027 hinaus andauern werden. Eine einjährige Verlängerung reicht somit nicht aus.

2. Verhältnis zur Planung

Die Änderung des Covid-19-Härtefallgesetzes ist weder im Legislaturplan 2025–2029 noch im integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) enthalten.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen innerhalb des Globalbudgets

Die Verlängerung des Covid-19-Härtefallgesetzes bis Ende 2031 führt im Umfang von zu bearbeitenden Verdachtsfällen zu zusätzlichen personellen oder finanziellen Konsequenzen. Es wird jedoch erwartet, dass diese Aufwände mit Einnahmen aus der Rückführung von Härtefallgeldern kompensiert werden.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Für die Missbrauchskontrollen im Rahmen der ordentlichen Missbrauchsbekämpfung durch den Kanton zeichnet sich weiterhin das DSVWD verantwortlich.

Die Missbrauchskontrollen direkt bei Unternehmen werden durch vom Bund mandatierte Dritte (aktuell BDO AG) durchgeführt. Der Kanton hat hierfür wie bisher die entsprechenden Dossiers aufzubereiten.

3.3 Folgen für die Gemeinden

Die Vorlage hat für die Gemeinden keine Folgen.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 13 Geltungsdauer

Gemäss der bisherigen Regelung tritt das Covid-19-Härtefallgesetz am 31. Dezember 2026 automatisch ausser Kraft. An der automatischen Ausserkraftsetzung ändert sich mit der vorliegenden Revision nichts. Einzig der Zeitpunkt der Ausserkraftsetzung verändert sich und wird neu auf den 31. Dezember 2031 festgelegt. Damit erfolgt eine Anpassung an die Geltungsdauer der entsprechenden bundesrechtlichen Bestimmungen (Art. 11 i.V.m. Art. 23 Abs. 5 HFMV 20; Art. 10 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 HFMV 22).

Andererseits wird durch die Anpassung der Geltungsdauer die Möglichkeit des Regierungsrats, die Ausserkraftsetzung des Covid-19-Härtefallgesetzes gemäss § 13 Absatz 2 um ein Jahr aufzuschieben, obsolet. Es ist nicht davon auszugehen, dass über das Jahr 2031 hinaus noch eine Form der Missbrauchsbekämpfung zu leisten ist. Die Bestimmung wird daher ersatzlos gestrichen.

5. Rechtliches

Beschliesst der Kantonsrat die Verlängerung des Covid-19-Härtefallgesetzes mit weniger als 82/3 der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986¹⁾.

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Susanne Schaffner
Frau Landammann

Yves Derendinger
Staatsschreiber

¹⁾ BGS 111.1.

Verteiler KRB

Elektronische Publikation im Ratsinformationssystem
Elektronische Publikation im e-Amtsblatt (Referendum)
Volkswirtschaftsdepartement via Geschäftsverwaltungssystem
Finanzdepartement via Geschäftsverwaltungssystem
Amt für Finanzen
Steueramt
Beauftragte für Information und Datenschutz des Kantons Solothurn
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei via Geschäftsverwaltungssystem
GS, BGS
Parlamentsdienste (RG 0152/2026)