



23.3842

**Motion Gapany Johanna.
Covid-19-Härtefälle.
Ein Liquidationsgewinn
darf nicht gleichgesetzt werden
mit einem Liquiditätsabfluss,
der im System der Härtefallhilfen
verboten ist**

**Motion Gapany Johanna.
Cas de rigueur COVID-19.
Un bénéfice de liquidation
n'a pas à être assimilé
à une sortie de liquidités
interdite par le système d'aides
pour les cas de rigueur**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.09.23 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.03.24
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 30.05.24

Antrag der Mehrheit
Annahme der Motion

Antrag der Minderheit
(Burgherr, Aeschi Thomas, Bertschy, Buffat, Grossen Jürg, Hübscher, Tuena)
Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité
Adopter la motion

Proposition de la minorité
(Burgherr, Aeschi Thomas, Bertschy, Buffat, Grossen Jürg, Hübscher, Tuena)
Rejeter la motion

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Bregy Philipp Matthias (M-E, VS), für die Kommission: Ihre Kommission für Wirtschaft und Abgaben hat am 22. April 2024 die Motion Gapany geprüft. Die Motion Gapany will, dass im Rahmen der Covid-19-Härtefallverordnung der Liquiditätsabfluss nicht dem Liquiditätsgewinn gleichgesetzt wird; ich werde später noch im Detail auf diese Unterschiede eingehen. Zu Ihrer Information: Der Ständerat hat diese Motion ebenfalls behandelt und am 11. März dieses Jahres einstimmig angenommen. Ihre WAK hat sie, wie bereits erwähnt, am 22. April 2024 behandelt und mit 14 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen ebenfalls angenommen und ist damit dem einstimmigen Ständerat gefolgt. Eine Minderheit Burgherr verlangt die Ablehnung. Warum ist Ihre WAK der Motion Gapany gefolgt? Im Grundsatz ist Ihre WAK der Meinung, dass die Bundesverwaltung die Covid-19-Härtefallverordnung falsch anwendet und dadurch neue Ungerechtigkeiten schafft.





Mit der Motion soll die Verwaltung aufgefordert werden, die notwendigen Anpassungen in ihrer Auslegung vorzunehmen und neue, ungewollte Ungerechtigkeiten zu beseitigen.

Zur Ausgangslage, warum es diese Motion braucht:

1. Die Covid-19-Härtefallverordnung aus dem Jahr 2020 sah eine Entschädigung für die Schliessung von Geschäften vor. Man sprach damals zwar von Darlehen, aber man meinte eine Entschädigung, und zwar dergestalt, dass diese auszubezahlen ist, sofern die Voraussetzungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht erfüllt sind. Das heisst, es musste eine Schliessung über eine gewisse Zeit erfolgen, und sie musste einen wirtschaftlichen Ausfall in einer gewissen Grössenordnung beinhalten.

2. Das Parlament hat beschlossen, dass eine Rückzahlung dann erforderlich ist, wenn man beispielsweise Tantiemen oder Dividenden ausbezahlt. Das Parlament dachte in seinen Beratungen an den Fall, dass jemand diese Darlehen, die eigentlich Entschädigungen sind, aufgrund der Covid-19-Härtefallverordnung erhält, sich gleichzeitig aber Dividenden ausbezahlt, somit eine staatliche Unterstützung bekommt und sich dadurch bevorteilt. Das war der Weg, den das Parlament richtigerweise einschlug. Das Parlament dachte aber nicht an alle Konstellationen, und zu diesen komme ich als Nächstes.

3. Das Parlament dachte bei seinen Beratungen nicht an den Fall der Einzelunternehmen. Hier komme ich jetzt zum Fall, dass der Liquiditätsabfluss nicht per se ein Liquiditätsgewinn ist. Wer infolge von Tod, Krankheit, Pensionierung oder aus anderen Gründen – weil man ihm zum Beispiel die Geschäftslokalitäten gekündigt hat, weil er keine Lieferanten mehr findet oder warum auch immer –, sein Geschäft aufgeben muss und ein Einzelunternehmen hat, überführt das Geschäftsvermögen ins Privatvermögen. Dadurch entsteht buchhalterisch ein Liquidationsgewinn. Die Person hat aber nicht mehr Geld; sie überführt das Vermögen des Einzelunternehmens einfach ins Privatvermögen. Dieser Liquidationsgewinn würde jetzt gemäss der Auslegung der Verwaltung dazu führen, dass eine Rückzahlung der erhaltenen Entschädigungen bzw. Darlehen erfolgen müsste. Damit schaffen wir neue Ungerechtigkeiten. Damit ist klar, dass zum Beispiel die Erben eines Verstorbenen diese Entschädigung zurückzahlen müssen. Damit ist klar, dass jemand, der sein Geschäft nicht weiterführen kann, weil er erkrankt ist, diese Entschädigung zurückzahlen müsste. Gleiches gilt für die Pensionierung und für viele andere mögliche Fälle. Dadurch entstehen neue Härtefälle.

Die Verwaltung wird beauftragt, dieses Gesetz wie vom Parlament ursprünglich gewollt auszulegen, nämlich nur bezüglich der Dividenden und Tantiemen, und die Einzelunternehmen nicht schlechterzustellen gegenüber juristischen Personen.

In diesem Sinne: Es ist eine wichtige Massnahme zugunsten der KMU und eine Beseitigung von Ungerechtigkeiten. Ich danke für die Unterstützung.

Feller Olivier (RL, VD), pour la commission: La motion Gapany charge le Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires pour que l'administration fédérale cesse d'assimiler un bénéfice de liquidation résultant d'une cessation d'activité à une sortie de liquidités interdite par la réglementation relative aux aides pour les cas de rigueur acceptée par le Parlement dans le cadre de la pandémie de COVID-19.

Cette motion a été acceptée par le Conseil des Etats, sans opposition, le 11 mars 2024.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a examiné la motion lors de sa séance du 22 avril 2024. Elle vous recommande de l'accepter, par 14 voix contre 8 et 2 abstentions.

Une minorité Burgherr propose de rejeter la motion au motif que les conditions applicables aux aides pour les cas de rigueur ont été délibérément choisies et que les conséquences de leur non-respect ont été clairement communiquées dès la mise en place de la réglementation concernant les aides pour les cas de rigueur.

Sur le plan juridique, la majorité de la commission rappelle que, selon l'article 6 de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur dans sa version du 18 décembre 2021 et l'article 3 de l'ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2022 dans sa version du 8 février 2022, les entreprises ayant bénéficié d'aides pour les cas de rigueur ont l'interdiction de distribuer des dividendes ou des tantièmes, de rembourser des apports de capital et d'octroyer des prêts à leurs propriétaires. Ces interdictions s'appliquent à l'exercice au cours duquel les aides ont été encaissées et aux trois exercices suivants. Ces interdictions tombent en cas de remboursement des aides perçues.

AB 2024 N 925 / BO 2024 N 925

La majorité de la commission souligne que les deux ordonnances que je viens de citer ne prévoient d'aucune manière dans leur texte l'interdiction pour les entreprises ayant encaissé des aides pour les cas de rigueur d'obtenir un éventuel bénéfice de liquidation à la suite d'une cessation d'activité, par exemple en cas de fin de bail, de maladie, de retraite planifiée de longue date ou de décès.

Le problème est que l'administration fédérale, malgré le texte clair des deux ordonnances, a développé une



pratique qui assimile un bénéfice de liquidation faisant suite à une cessation d'activité à une sortie de liquidités interdite par les deux ordonnances que j'ai mentionnées. Ce raisonnement de l'administration fédérale est dépourvu de pertinence et confond un bénéfice de liquidation et un bénéfice d'exploitation.

Dans un Etat de droit, c'est le politique qui décide et l'administration qui met en oeuvre. Ce principe vaut également pour le SECO et l'Administration fédérale des finances. Or, la notion même de bénéfice de liquidation n'apparaît ni dans la base légale adoptée par le Parlement ni dans les ordonnances du Conseil fédéral, mais provient d'une pratique développée par l'administration fédérale.

D'ailleurs, cette pratique a évolué au fil du temps, puisque jusqu'en septembre 2023, si l'on obtenait un bénéfice de liquidation, il fallait rembourser intégralement les aides pour les cas de rigueur. A ce moment, le SECO a adressé un courrier aux cantons afin de leur indiquer un changement de pratique en cas de mort, de retraite à l'âge de 65 ans ou d'incapacité de travail: dans ces trois cas, il devenait soudainement possible, pour les cantons, de renoncer partiellement – on ne sait pas très bien ce que signifie partiellement – à exiger un remboursement.

Enfin, le 23 février 2024, l'administration annonce un nouveau changement de pratique: il devient alors possible, pour les cantons, de renoncer partiellement – sans que l'on ne sache très bien ce que cela signifie – à un remboursement des aides pour les cas de rigueur en cas d'encaissement d'un bénéfice lors d'un non-renouvellement d'une concession d'exploitation sans faute de l'entreprise. En clair, c'est l'administration qui change régulièrement de pratique, sans modifier les ordonnances du Conseil fédéral, et, évidemment, sans modifier la loi adoptée par le Parlement.

Le but de la motion est clair. Il s'agit de prescrire que, dans toute la Suisse, la renonciation totale – et non pas partielle – au remboursement des aides sans préjudice financier pour les cantons est imposée en cas de bénéfice de liquidation dans cinq cas: si l'on meurt, si l'on devient très malade ou invalide, en cas de fin de bail, en cas de retraite à l'âge officiel de 65 ans et en cas de non-renouvellement d'une concession d'exploitation; étant bien clair que les éventuels abus doivent continuer d'être pourchassés.

La majorité de la commission vous recommande d'accepter la motion dans l'espoir que l'administration mettra rapidement en oeuvre la volonté parlementaire.

Burgherr Thomas (V, AG): Ich bitte Sie, der Minderheit zu folgen und die Motion entsprechend abzulehnen. Die Bedingungen für die Härtefallhilfen wurden bewusst gewählt und die Konsequenzen einer Nichteinhaltung von Beginn an klar kommuniziert. Würden nun im Nachgang die Regeln geändert, würde dies viele Bezüger, vor allem diejenigen, welche ihre Covid-19-Härtehilfen bereits zurückbezahlt haben, benachteiligen. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme bereits eine gute Lösung für die Problematik, die nur sehr wenige Unternehmer betrifft, aufgezeigt. Der Vorstoss und weitere Aktivitäten sind daher nicht nötig.

Das Anliegen ist sicher gut gemeint, aber schiesst weit über das Ziel hinaus. In einzelnen Fällen können bereits heute Ausnahmen bei der Rückerstattungspflicht vorgesehen werden, um den Rückerstattungsbetrag zu reduzieren. Das liegt in der Kompetenz der Kantone. Es dürfen einfach keine Gewinne ins Privatvermögen zurückfliessen. Damit lassen sich die wenigen Fälle lösen.

Selbst die WAK des Ständerates versteht gemäss Kommissionsbericht ihre Zustimmung zum Vorstoss vor allem als Signal an die Kantone, die Lösung des Bundesrates via Subventionsgesetz anzuwenden. Es seien diesbezüglich vom Bund auch heute bereits Anstrengungen unternommen worden, um die Kantone auf diese Lösung aufmerksam zu machen. Ich würde hier auf die Subsidiarität vertrauen. Ich denke, mit dem bisherigen Erfolg des Vorstosses sollten die Kantone verstanden haben, dass sie nun gefragt sind, sodass sie die Instrumente in die Hände nehmen und handeln werden.

Zu berücksichtigen ist aber auch, dass mit solchen auf Einzelfälle zugeschnittenen Forderungen an sich auch wieder neue Ungerechtigkeiten entstehen können. Das Parlament bezweckte mit diesen Härtefallhilfen, dass Strukturen erhalten werden konnten und lediglich der Fortbestand der betroffenen Firmen in einer gewissen Zeit gewährleistet werden konnte. Der Nutzen dieser Finanzhilfen soll im selben Jahr und in den darauffolgenden drei Jahren dem Unternehmen nicht entzogen werden dürfen.

Würde nun mit dieser neuen Ausnahme keine Rückerstattung erfolgen, würde die grosse Mehrheit der Firmen wiederum benachteiligt, nämlich diejenigen Firmen, die Härtefallhilfe erhielten und die Unterstützung lediglich zur Aufrechterhaltung des Betriebes verwendeten, so wie es gedacht war. Ich will damit sagen, dass den Ausnahmefällen bereits heute als Ausnahmen entgegengekommen werden kann, ohne dass wir hier aufgrund der Einzelfälle das System im Nachgang wieder anpassen müssen.

Ich bitte Sie um die Ablehnung der Motion. Verfallen wir als Parlament nicht in Einzelfallaktivismus, sondern behalten wir den Blick auf das Ganze bei.



Parmelin Guy, conseiller fédéral: Je vous présente volontiers les réflexions du Conseil fédéral concernant la motion Gapany 23.3842, qui le mène à vous inviter à la rejeter.

Le Conseil fédéral peut très bien comprendre qu'il soit ressenti comme dérangeant qu'une entreprise individuelle qui cesse son activité doive rembourser les aides reçues, d'autant plus que les aides pour cas de rigueur n'étaient pas la seule cause du bénéfice. En même temps, il faut veiller à ce que les dispositions de la législation sur les cas de rigueur soient respectées. Les aides pour cas de rigueur ont été lancées en tant que mesure d'atténuation économique. Elles ont été initiées par le Parlement afin de soutenir l'économie pendant la pandémie et d'éviter que de nombreuses entreprises ne fassent faillite.

Le Parlement avait lié l'obtention d'aides pour cas de rigueur, qui visait à soutenir les entreprises fortement touchées par la pandémie, à des conditions. Les entreprises qui recevaient une aide étaient soumises à une interdiction de décider ou de distribuer des dividendes et des tantièmes, et de procéder à des remboursements de capital, ceci pendant une période déterminée. Le Parlement a fixé ces conditions à l'article 12 alinéa 1er de la loi COVID-19. Cette interdiction concerne logiquement également les bénéfices et les dividendes de liquidation.

Je tiens à souligner ceci: personne n'accuse ces entreprises d'abus. Il s'agit d'un non-respect des conditions et non pas d'un abus. En outre, des cessations d'activités ne sont bien sûr pas interdites. Seulement, un éventuel bénéfice de liquidation ne peut être encaissé par les propriétaires qu'après avoir restitué l'aide ou après l'échéance de la restriction.

Si le remboursement n'était pas exigé, la grande majorité des acteurs serait pénalisée, à savoir tous ceux qui ont bénéficié des aides pour les cas de rigueur et qui ont respecté les conditions, mais aussi ceux qui ont remboursé les aides pour pouvoir décider du versement de dividendes ou du remboursement d'apports en capital.

Lors de l'adaptation de la loi COVID-19, le Parlement avait envisagé de prévoir des exceptions générales, notamment dans les cas de succession. Le Parlement avait toutefois décidé de renoncer à de telles exceptions. J'aimerais encore mentionner que nous parlons ici d'une interdiction de verser des dividendes et tantièmes et de rembourser le capital; elle s'applique, en règle générale, l'année du versement des contributions pour cas de rigueur et les trois années suivantes. La plupart des soutiens ont été accordés en 2021; l'interdiction expire d'ici la fin de cette année. Une adaptation changeant les règles ex post donnerait lieu non seulement à une inégalité de traitement, mais aussi à

AB 2024 N 926 / BO 2024 N 926

une charge de travail importante, en particulier pour les cantons. En outre, une adaptation entraînerait de nombreuses questions d'interprétation.

Le Conseil fédéral estime toutefois que les entreprises individuelles sont désavantagées par rapport aux autres formes d'entreprises, car elles n'ont dans certaines situations pas d'autre alternative, du fait que le sort de l'entreprise est lié à une seule personne. Il prévoit donc déjà trois cas particuliers pour lesquels les cantons peuvent renoncer à une partie des demandes de remboursement sur la base de l'article 29 de la loi sur les subventions: en cas de décès, lorsque l'âge de l'AVS est atteint et en cas d'incapacité de longue durée. En outre, les cantons peuvent, sur la base de l'article 29 de la loi sur les subventions, renoncer à une partie des remboursements lorsque la concession d'exploitation n'a pas été prolongée sans qu'il y ait eu faute de leur part. Dans les quatre cas, la Confédération renonce elle aussi aux remboursements partiels. Ce n'est donc pas aux cantons d'assumer seuls la perte. Avec cette solution, les problèmes frappant les entreprises individuelles ont en grande partie pu être réglés.

Je tiens, avant de vous demander encore fois de rejeter la motion, à vous rappeler que vous avez rejeté, le 13 mars dernier, la motion 23.3759, déposée par M. Feller, ici présent. La motion Feller est identique à celle dont vous êtes en train de discuter. Il me semble donc que, par cohérence, le conseil devrait confirmer son vote et donc, logiquement, rejeter la motion Gapany.

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Die Mehrheit der Kommission beantragt, die Motion anzunehmen. Eine Minderheit Burgherr und der Bundesrat beantragen, die Motion abzulehnen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.3842/28973)

Für Annahme der Motion ... 150 Stimmen

Dagegen ... 28 Stimmen

(7 Enthaltungen)

