

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Governanceprüfung bei der Arbeitslosenversicherung

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung
und Forschung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17540.989.00244
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	13
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung ist anspruchsvoll	15
2.1 Die Arbeitslosenversicherung war auch von Betrugsfällen betroffen.....	16
2.2 Administrativuntersuchung und Organisationsprüfungen führen zur Reorganisation	16
2.3 Tripartiten-Struktur und Föderalismus prägen das Modell der schweizerischen Arbeitslosenversicherung	20
3 Hohe Komplexität erfordert ausgedehnte Kontrollen	28
3.1 Eine Anpassung der Gesetzesgrundlage ist notwendig.....	28
3.2 Ein effizienter Vollzug der Arbeitslosenversicherung wird mit der neuen Leistungsvereinbarung und verstärktem Internen Kontrollsystem erwartet.....	29
3.3 Gewisse Grundlagen für IKT-Governance und ASALfutur sind noch zu erarbeiten	32
4 Ein möglicher Lösungsansatz: Digitale Verwaltung	35
4.1 Fünf Faktoren für eine erfolgreiche Digitalisierung.....	35
4.2 Strategische Vorhaben beschränken sich auf eine Modernisierung der Aussenauftritte	35
4.3 Eine «digitale Vision» könnte explizit verankert werden	36
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	38
Anhang 2: Abkürzungen	39
Anhang 3: Glossar	41
Anhang 4: Soziale Sicherheit in der Schweiz – Geschichte der Arbeitslosenversicherung	43

Governanceprüfung bei der Arbeitslosenversicherung

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Das Wesentliche in Kürze

Ein mutmasslicher Korruptionsfall im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) machte 2014 Schlagzeile. Eine Administrativuntersuchung wurde sofort eingeleitet. Zudem hat das SECO umgehend Strafanzeige gegen die fehlbaren Personen eingereicht. Die Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel) schlug vor, die Organisation der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung grundsätzlich anzupassen: Sie soll entweder ins SECO integriert oder ganz aus der Bundesverwaltung ausgelagert werden. Verschiedene mögliche Modelle einer neuen Organisation der Ausgleichsstelle wurden überprüft. Das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) folgte nicht der Empfehlung der FinDel und hat die Organisation 2015 nur soweit notwendig angepasst. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) kann diesen Entscheid nachvollziehen, sieht aber noch Spielraum für Verbesserungen.

Eine externe Analyse des Steuerungssystems der Arbeitslosenkassen weist mögliche Einsparungen von bis zu 50 Millionen Franken pro Jahr aus, vorausgesetzt alle Kassen wären so effizient wie die beste. Die Analyse empfiehlt, das bestehende System punktuell zu schärfen. Nicht bezifferte Effizienzsteigerungen sind auch mit dem IKT-Schlüsselprojekt ASALfutur geplant. Die Reduktion der Anzahl der Akteure könnte ebenfalls zu Einsparungen führen.

Das System für die Arbeitslosenentschädigung und die Anzahl der Akteure sollten überprüft werden

Das heutige System der Arbeitslosenversicherung ist historisch gewachsen und sehr anspruchsvoll. Zahlreiche Akteure auf Bundes-, Kantons- und Sozialpartnerebene übernehmen vielfältige Verwaltungsaufgaben. Eine zentrale Rolle spielt die Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Ihr kommen durch das geltende Gesetz spezielle Befugnisse zu, insbesondere eine Budget- und Rechnungskompetenz.

Die Reorganisation von 2015 hat die gravierendsten Governancemängel behoben ohne die Strukturen grundlegend zu vereinfachen. Das WBF hat dabei zwei Vorschläge der Administrativuntersuchung nicht umgesetzt. Erstens soll der Leiter der Direktion für Arbeit weiterhin der Aufsichtskommission vorstehen und zweitens soll die Wahl der Kommissionsmitglieder auch weiterhin vor allem auf die Kriterien Geschlecht und Sprachregion Rücksicht nehmen.

Die EFK kann die Argumente für die Beibehaltung der Doppelrolle nachvollziehen. Hingegen unterstützt sie die Forderung nach Finanz- und IKT-Kompetenzen für die Kommissionsmitglieder. Zudem sollte bei deren Wahl die vorhandenen Interessenkonflikte beseitigt werden.

Die EFK empfiehlt dem WBF, das System für die Arbeitslosenentschädigung und die Anzahl der Akteure zu überprüfen. Allenfalls notwendige Gesetzesanpassungen wären bald zu starten.

Fünf Punkte sind der EFK in der neuen Leistungsvereinbarung der Arbeitslosenkassen besonders wichtig

Seit 2000 schliesst das WBF mit den Trägern der Arbeitslosenkassen Leistungsvereinbarungen (LV) für jeweils fünf Jahre ab. 2013 wurden sie unverändert verlängert. Bis Ende 2018 müssen die Vereinbarungen nun neu ausgehandelt werden. Die EFK empfiehlt dem WBF, in der neuen LV fünf wichtige Punkte zu berücksichtigen, zusätzlich oder verstärkend zu den Empfehlungen der oben erwähnten Analyse. Es geht dabei vor allem um restriktive Grenzwerte und Bandbreiten.

Audit de gouvernance auprès de l'assurance-chômage

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche

L'essentiel en bref

En 2014, un cas de corruption présumé au Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a fait la une de la presse. Une enquête administrative a aussitôt été lancée, et le SECO a immédiatement déposé une plainte pénale contre les personnes fautives. La Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) a proposé de modifier fondamentalement l'organisation de l'organe de compensation de l'assurance-chômage: soit en intégrant cet organe dans le SECO, soit en l'externalisant complètement de l'administration fédérale. Divers modèles possibles d'une réorganisation de l'organe de compensation ont été examinés. Le Département de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) n'a pas suivi la recommandation de la DélFin, en 2015, il a limité la modification de l'organisation au minimum. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) comprend cette décision, mais il considère qu'il existe encore une marge d'amélioration.

Une analyse externe du système de pilotage des caisses de chômage révèle qu'il est possible de réaliser des économies estimées à quelque 50 millions de francs par an – à condition que toutes les caisses soient gérées de manière aussi efficace que la meilleure d'entre elles. L'analyse recommande d'affiner ponctuellement le système actuel. Des améliorations d'efficacité non quantifiées sont également prévues dans le cadre du projet informatique SIPACfuture. La réduction du nombre d'intervenants pourrait également se traduire par des économies.

Il conviendrait de vérifier le système des indemnités de chômage et le nombre des intervenants

Le système actuel de l'assurance-chômage est le fruit d'un développement historique et est très exigeant. Les multiples tâches administratives sont assumées par de nombreux intervenants aux niveaux de la Confédération, des cantons ou des partenaires sociaux. La Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage joue un rôle central. Selon la loi en vigueur, elle dispose de compétences spécifiques, notamment pour l'approbation du budget et des comptes.

La réorganisation de 2015 a éliminé les manquements les plus graves en matière de gouvernance sans pour autant simplifier fondamentalement les structures. Dans ce cadre, le DEFR n'a pas mis en œuvre deux propositions formulées lors de l'enquête administrative. Premièrement, le chef de la Direction du travail doit rester à la tête de la Commission de surveillance et, deuxièmement, lors de la nomination des membres de la commission, il doit encore être tenu compte des critères suivants : sexe et région linguistique.

Le CDF comprend les arguments avancés en faveur du maintien du double rôle. En revanche, il soutient l'exigence concernant les compétences financières et informatiques des membres de la commission. De plus, les conflits d'intérêts devraient être éliminés lors de la nomination de ces derniers.

Le CDF recommande au DEFR de procéder à un examen du système concernant les indemnités de chômage et le nombre des intervenants. Les travaux nécessaires à des éventuelles modifications de la loi devraient être lancés prochainement.

Cinq points sont particulièrement importants pour le CDF dans le nouvel accord sur les prestations des caisses de chômage

Depuis l'année 2000, le DEFR conclut des accords de prestations pour une période de cinq ans avec les fondateurs des caisses de chômage. Ces accords ont été prolongés sans modification en 2013. Ils doivent maintenant être renégociés d'ici fin 2018. Le CDF recommande au DEFR de prendre en compte cinq points importants dans le nouvel accord de prestations venant compléter ou renforcer les recommandations de l'analyse ci-dessus. Il s'agit surtout de valeurs limites et de marges restrictives.

Texte original en allemand

Verifica della governance dell'assicurazione contro la disoccupazione

Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca

L'essenziale in breve

Nel 2014 un presunto caso di corruzione nella Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha suscitato scalpore. È stata immediatamente avviata un'inchiesta amministrativa e la SECO ha sporto subito denuncia penale contro i colpevoli. La Delegazione delle finanze delle Camere federali (DeFin) aveva proposto di riorganizzare completamente l'Ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, integrandolo nella SECO o scorporandolo completamente dall'Amministrazione federale. Sono stati esaminati diversi possibili modelli di riorganizzazione di questo Ufficio. Il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) non ha seguito la raccomandazione della DeFin e nel 2015 ha apportato soltanto le modifiche necessarie. Pur comprendendo questa decisione, il Controllo federale delle finanze (CDF) ritiene comunque che ci sia un margine di miglioramento.

Da un'analisi esterna del sistema di gestione delle casse di disoccupazione si evince che se tutte le casse fossero efficienti come la migliore, sarebbe possibile risparmiare fino a 50 milioni di franchi all'anno. Nell'analisi si raccomanda di inasprire il sistema attuale in alcuni punti. Sono previsti incrementi dell'efficienza non quantificati anche con il progetto chiave TIC «SIPADfuturo». Inoltre, si potrebbero conseguire risparmi riducendo il numero degli attori.

Occorre esaminare il sistema per l'indennità giornaliera di disoccupazione e il numero di attori

L'attuale sistema dell'assicurazione contro la disoccupazione è il risultato di un'evoluzione storica e molto complesso. Numerosi attori a livello federale, cantonale e delle parti sociali assumono diversi compiti amministrativi. La Commissione di sorveglianza per il fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione svolge un ruolo fondamentale in merito. La legge in vigore le conferisce competenze particolari, soprattutto in materia di bilancio preventivo e contabilità.

La riorganizzazione del 2015 ha eliminato le lacune più gravi in materia di governance senza semplificare sostanzialmente le strutture. Il DEFR non ha attuato due proposte dell'inchiesta amministrativa. Innanzitutto, il responsabile della Direzione del lavoro deve rimanere a capo della Commissione di sorveglianza e, secondariamente, nella scelta dei membri si deve soprattutto tenere conto dei criteri del genere e della regione linguistica.

Il CDF comprende le argomentazioni a favore del mantenimento del doppio ruolo. Per contro, sostiene la richiesta di competenze finanziarie e informatiche per i membri della Commissione. Inoltre, in occasione della loro nomina si devono eliminare i conflitti di interesse esistenti.

Il CDF raccomanda al DEFR di verificare il sistema per l'indennità giornaliera di disoccupazione e il numero di attori. Le modifiche di legge eventualmente necessarie devono essere avviate tempestivamente.

Cinque punti della nuova convenzione sulle prestazioni delle casse di disoccupazione che il CDF ritiene importanti

Dal 2000 il DEFR conclude convenzioni quinquennali sulle prestazioni con i titolari delle casse di disoccupazione e nel 2013 sono state prolungate senza modifiche. Gli accordi devono essere rinegoziati entro la fine del 2018. Il CDF raccomanda al DEFR di tenere in considerazione i cinque punti importanti nelle convenzioni sulle prestazioni, inserendo delle integrazioni nelle raccomandazioni dell'analisi summenzionata o aumentandone la portata. Si tratta soprattutto di valori soglia e fasce restrittivi.

Testo originale in tedesco

Governance audit of unemployment insurance

Federal Department of Economic Affairs, Education and Research

Key facts

A suspected case of corruption at the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) made the headlines in 2014. An administrative investigation was immediately initiated. In addition, SECO immediately filed criminal charges against the persons responsible. The Finance Delegation of the Federal Assembly (FinDel) suggested fundamentally adapting the organisation of the Unemployment Insurance Compensation Office: it should either be integrated in SECO or fully outsourced from the Federal Administration. Various possible new organisation models for the Compensation Office were examined. The Federal Department of Economic Affairs, Education and Research (EAER) did not follow FinDel's recommendation and in 2015 only adapted the organisation as much as necessary. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) can understand this decision but sees scope for improvements.

An external analysis of the unemployment insurance funds' control system shows possible savings of up to CHF 50 million per year, provided all funds are as efficient as the best one. The analysis recommends refining the existing system on a selective basis. Non-quantified efficiency improvements are also planned for with the key ICT project, ASALfutur. A reduction in the number of players could also lead to savings.

Systems for unemployment benefit payments and number of players should be reviewed

The current unemployment insurance system is historical in nature and very demanding. Numerous players at the federal, cantonal and social partner levels assume diverse administrative tasks. The Supervisory Commission for the Unemployment Insurance Fund plays a central role. The applicable law gives it special powers, in particular in terms of budgeting and accounting.

The 2015 reorganisation remedied the major governance deficiencies without fundamentally simplifying the structures. In doing so, the EAER did not implement two suggestions from the administrative investigation. Firstly, the Head of the Labour Directorate still heads the Supervisory Commission. Secondly, the choice of Commission members is still largely based on the criteria of sex and linguistic region.

The SFAO can understand the arguments for maintaining the dual role. In contrast, it supports the call for financial and IT powers for Commission members. In addition, when it comes to electing members, the conflicts of interest which exist should be eliminated.

The SFAO recommends that the EAER assesses the system for unemployment benefit payments and the number of players. Any necessary legislative amendments should be initiated soon.

Five points are of particular importance to the SFAO in the unemployment insurance funds' new service level agreement

Since 2000, the EAER has concluded service level agreements (SLAs) with the unemployment insurance fund providers for a period of five years in each case. In 2013 they were extended without any amendments. The agreements now have to be renegotiated by the end of 2018. The SFAO recommends that the EAER takes account of five important points in the new SLA, in addition or as an enhancement to the recommendations in the above analysis. These predominately concern restrictive thresholds and ranges.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Das WBF und das SECO danken der EFK für den vorliegenden Bericht. Er würdigt einerseits die Anstrengungen von Departement (WBF), SECO, Aufsichtskommission (AK ALV) und Ausgleichsstelle der ALV (TC) dort, wo die Governance der ALV im Nachgang zur Administrativuntersuchung des Jahres 2014 verbessert werden konnte.

Im Bereich der Governance sind dabei insbesondere die Reorganisation TC und jene der AK ALV (neues Reglement) zu nennen. Das WBF steht zu seinen bereits in der FinDel gemachten Äusserungen. Die Governance der ALV respektiert den dezentralen und föderalen Vollzug und die tripartite Trägerschaft dieser Sozialversicherung.

Die Steuerung der Arbeitslosenkassen (ALK) und der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) mittels Leistungs- (ALK) respektive wirkungsorientierter Vereinbarung (RAV) steigert die Effizienz im System und setzt nachweislich die notwendigen Anreize für Innovationen im System.

Der Bericht zeigt kritisch auf, wo aus Sicht der EFK weiterhin Optimierungspotenzial bestehen könnte. Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahmen zu den einzelnen Empfehlungen.

Allgemein ist festzuhalten, dass der im Bericht behandelte Prüfgegenstand sehr weit gefasst ist. Zu vielen Punkten macht die EFK sehr allgemein gehaltene Bemerkungen und Beurteilungen, die aus unserer Sicht nicht immer ausreichend belegt und hergeleitet sind. Dies macht zuweilen den Nachvollzug dieser Beurteilungen schwierig. Dies gilt im besonderen Masse für die Beurteilung der EFK bezüglich der stipulierten Komplexität des Vollzugs der ALV, aber auch für die Empfehlung 5, wonach das System der Arbeitslosenentschädigung «grundsätzlich zu überdenken» sei.

Deshalb kann das WBF/seco den Empfehlungen nur teilweise folgen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die «Governanceprüfung bei der Arbeitslosenversicherung» aufgrund eines Auftrags der Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel) durchgeführt. Ein weiterer Grund für diese Prüfung war das neu definierte IKT-Schlüsselprojekt ASAL-futur¹. Drittens wurden Mängel im Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG-Vollzug) in den Jahresberichten 2015 und 2016 vom Revisionsdienst der Ausgleichsstelle offengelegt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Um der komplexen Ausgangslage gerecht zu werden, hat die EFK die Prüfung breit ausgerichtet. Sie orientiert sich an drei Hauptfragen:

1. Stellt die heutige Governance eine gesetzeskonforme und wirtschaftliche Durchführung der Arbeitslosenversicherung sicher?
2. Sind die Informatikstrategie und die Unternehmensarchitektur geeignet, um die Arbeitslosenversicherung zielgerichtet und wirtschaftlich zu führen?
3. Stellen die Leistungsvereinbarungen (LV) mit den Arbeitslosenkassen und den kantonalen Stellen einen rechtmässigen und wirksamen Vollzug sicher²?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung erfolgte durch Alberto Parisi (Revisionsleitung), Gabriela Carrapa, Daniel Hasler und Peter Bürki vom 9. Oktober bis 1. Dezember 2017. Die Ergebnisbesprechung fand am 22. Januar 2018 statt. Ereignisse danach werden nicht berücksichtigt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die EFK führte 35 Interviews mit Vertretern der wichtigsten Akteure durch. Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

¹ IKT-Schlüsselprojekt seit März 2017.

² Der Schwerpunkt lag in dieser Prüfung auf den Arbeitslosenkassen. Die kantonalen Stellen wurden am Rande mitberücksichtigt.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 4. Mai 2018 statt. Teilgenommen haben der Generalsekretär WBF sowie seitens SECO die Staatssekretärin, der Leiter der Direktion für Arbeit, der Leiter des Bereichs Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung der Direktion für Arbeit, die Leiterin der Internen Revision und der Leiter des Revisionsdiensts der Arbeitslosenversicherung.

Seitens EFK waren der Direktor, der Mandatsleiter und der Revisionsleiter vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung ist anspruchsvoll

Das System der schweizerischen Arbeitslosenversicherung (ALV) hat seinen Ursprung im Jahr 1884. Damals gründete der Typographenbund die erste Arbeitslosenkasse. Gesetzliche Grundlage bildet seit 1982 das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)³. Die ALV finanziert sich durch Lohnbeiträge von Arbeitnehmer und Arbeitgeber, sowie durch Beiträge von Bund und Kantonen. Der Bund verwaltet das Vermögen⁴. Reichen die Mittel des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (ALV-Fonds) nicht aus, gewährt der Bund Tresoreriedarlehen zu Marktbedingungen⁵.

Seit 2004 sind solche Darlehen wieder notwendig. Ende 2011 erreichten diese mit 7 Milliarden ihren zwischenzeitlichen Höchststand. Ende 2016 betrug die Darlehensschuld immer noch über 2,5 Milliarden Franken. Der Fehlbetrag (Kapital) des Ausgleichsfonds belief sich Ende 2016 auf 1,4 Milliarden Franken.

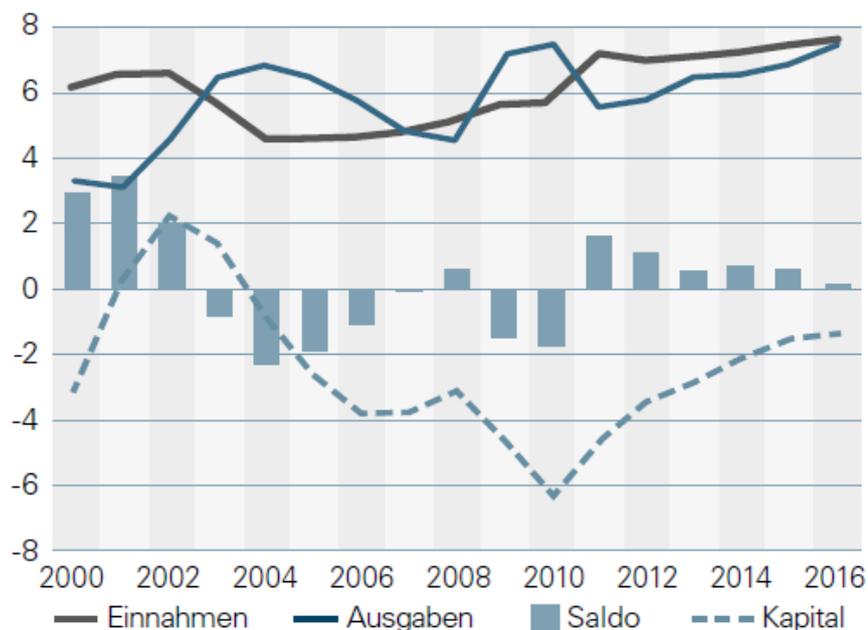


Abbildung 1: Sozialversicherungen 2016, Jahresbericht gemäss Artikel 76 ATSG (BSV)

³ Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG, SR 837.0).

⁴ Art. 84 Abs. 3 AVIG.

⁵ Art. 90b AVIG.

2.1 Die Arbeitslosenversicherung war auch von Betrugsfällen betroffen

Verschiedene kleinere und grössere Vorfälle machten in den letzten zwanzig Jahren im Umfeld der ALV Schlagzeilen. 2014 liess sich ein leitender Angestellter der Ausgleichsstelle mutmasslich korrumpieren⁶. Bereits früher veruntreute ein Mitarbeiter des damaligen Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) Gelder des ALV-Fonds. Eine Arbeitslosenkasse fiel 2014 einem Betrug über 150 000 Franken zum Opfer. In einem weiteren Fall handelt es sich um 200 000 Franken. 2017 wurde ein Betrug publik, bei dem es möglicherweise sogar um Millionenbeträge geht.

Obwohl eine vollständige Übersicht fehlt, verdeutlichen diese Beispiele, wie wichtig es ist, Betrugsmöglichkeiten konsequent zu reduzieren. Die unaufhaltsam fortschreitende Digitalisierung kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten.

Eine Analyse im Bereich E-Government führt Mustererkennungen zur Missbrauchsprävention auf⁷. Zitat: «Mustererkennung durch intelligente Datenanalyse zur gezielten Aufdeckung des Missbrauchs von Steuergeldern (z. B. Sozialhilfebetrug) könnte zwei- bis dreistellige Millionenbeträge einer besseren Verwendung zuführen.»

Beurteilung

Intelligente Datenanalyse zur Verstärkung des Internen Kontrollsystems (IKS) sollte auch in der ALV geprüft werden. Ob dabei auch eine Effizienzsteigerung realisierbar wäre, sei dahingestellt. Ein starkes IKS ist auf jeden Fall notwendig, um Betrugsfälle zu verhindern.

2.2 Administrativuntersuchung und Organisationsprüfungen führen zur Reorganisation

Die Anzahl der Akteure im Bereich der ALV ist sehr umfangreich.

Aufsichts- und Kontrollinstanzen

- Gesamt-Bundesrat (Art. 76 Abs. 1 ATSG)
- Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung
- Ausschuss der Aufsichtskommission
- Interne Revision des SECO
- Eidgenössische Finanzkontrolle (Abschlussprüfung des ALV-Fonds und Finanzaufsicht fast aller Akteure)

Bund

- Sekretariat der Aufsichtskommission
- Direktion für Arbeit
- Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung
- Informatiklenkungsausschüsse

⁶ Solange kein Entscheid des laufenden Justizverfahrens vorliegt, gilt die Unschuldsvermutung.

⁷ The Boston Consulting Group (BCG). Digitale Verwaltung Schweiz. Wie gelingt der Aufstieg zur Spitze? Juni 2017 (<http://www.ech-bpm.ch/de/content/digitale-verwaltung-schweiz-eine-studie-der-boston-consulting-group>. Abfrage von 23.11.2017).

Dezentrale Organe, Vollzugsstellen

- 4 Regionale Konferenzen
- 25 öffentliche Arbeitslosenkassen
- 8 private Arbeitslosenkassen
- 169 Zahlstellen
- 6 Kommissionen der Arbeitslosenkassen
- 26 Kantonale Amtsstellen
- 24 Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen
- 115 Regionale Arbeitsvermittlungszentren
- Verband von Arbeitslosenkassen der privaten Wirtschaft
- Verband der öffentlichen Arbeitslosenkassen
- Verband Schweizerischer Arbeitsämter
- Ausschuss der Arbeitslosenkassen
- diverse Erfahrungsaustauschgruppen
- diverse Arbeitsgruppen

Zusätzlich werden punktuell Experten beigezogen (zum Beispiel für Evaluationen).

Die Ausgleichsstelle ist als Leistungsbereich «Marché du travail et assurance-chômage» (TC) im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) der Direktion für Arbeit (DA) eingegliedert. Sie hat eine besondere Stellung, denn ca. 90 % des Personals (Total 124 FTE) ist ausserhalb des Stellenplafonds des Bundes. Der ALV-Fonds wird durch die Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (AK ALV) überwacht. Die Bundesverwaltung hat Dienstaufsicht über die Ausgleichsstelle. Die AK ALV ihrerseits hat Weisungsbefugnis gemäss dem Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG).

Im Nachgang des Vorfalles 2014 haben das WBF und die AK ALV die Ausgleichsstelle reorganisiert. Die Abhängigkeiten mit den Hauptaufgaben zum Prüfungszeitpunkt sind in Abbildung 2 dargestellt.

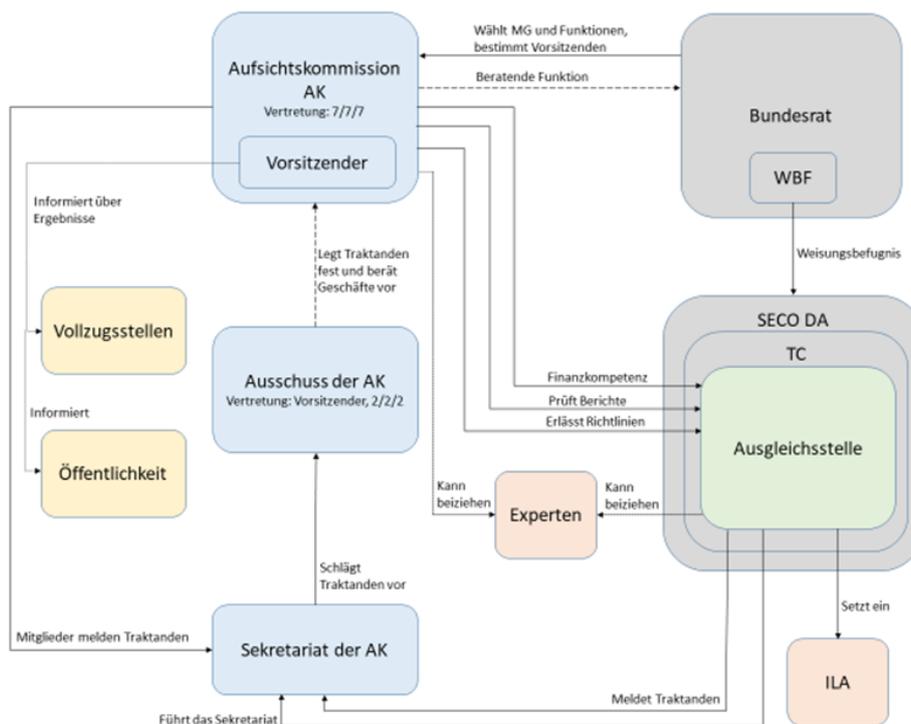


Abbildung 2: Die wichtigsten Akteure rund um die Arbeitslosenversicherung ohne Revisionsstellen (SECO).

Das WBF liess die Vorfälle 2014 durch Prof. Dr. Urs Saxer untersuchen (Administrativuntersuchung). Prof. Saxer empfahl dem WBF, der AK ALV, dem SECO und der Ausgleichsstelle zehn verschiedene Massnahmen. Er stellte auch die Prüfung einer grundsätzlichen Neuorganisation der ALV zur Diskussion. Das WBF beauftragte daraufhin den ehemaligen BIGA-Direktor Dr. Klaus Hug, mögliche Modelle auf der Basis des geltenden Gesetzes auszuarbeiten (Organisationsprüfung).

Die Administrativuntersuchung widmete sich den beiden dazumal aktuellen Hauptrisiken Missachtung des Beschaffungsrechts und Korruptionsverdacht. Unregelmässigkeiten im Beschaffungswesen wurden, gemäss Prof. Saxer, bereits seit Jahren vermutet.

Im Rahmen der Organisationsprüfung erarbeitete Dr. Hug sieben Möglichkeiten. Er empfahl eine ausgewogene Anpassung der bestehenden Organisation. Dr. Hug verwarf die radikalen Formen einer Verselbständigung oder vollständigen Integration ins SECO.

Die Ausgleichsstelle hatte ihrerseits zusätzlich eine externe Expertin beauftragt, speziell die Organisation der Informatik zu überprüfen. SECO und TC haben die empfohlenen Massnahmen in der Reorganisation 2015 aufgegriffen.

Das WBF hat die Doppelrolle Präsidium AK ALV und Leitung DA nicht aufgehoben

Die Administrativuntersuchung hat unter anderem die Präsidien der AK ALV und der Subkommission Finanzen untersucht. Diese waren besetzt durch leitende Angestellte des SECO. Prof. Saxer empfahl diese Doppelrollen aufzuheben.

Das WBF hat die Personalunion Präsidium AK ALV und Leitung DA nicht aufgehoben. Sie ist gemäss Bundesamt für Justiz (BJ) problematisch, aber rechtlich zulässig. Die Arbeitsgruppe Gouvernanz der AK ALV hat diese Empfehlung ausführlich behandelt und entschieden, die

Verletzung einer reinen Governancelhre⁸ zu akzeptieren. Insbesondere die Kantone fordern, dass die Leitung DA der AK ALV vorsteht. Damit sind Vorteile für den Bund, die Kantone und die Sozialpartner verbunden. Die Leitung DA bringt von Amtes wegen die Gesamtsicht für die politischen und strategischen Aufgaben mit. Der Präsident oder die Präsidentin hat trotz führender Rolle in der AK ALV durch Sitzungsvorbereitung und -leitung nur eine Stimme. Zum Abfedern hat die AK ALV reglementarische Ausstands- und Stimmrechtsvorgaben definiert⁹.

Die Doppelrolle Präsidium Subkommission Finanzen und Leitung TC erachtete das BJ hingegen als rechtlich unzulässig. Die AK ALV hat die Subkommission aufgehoben und damit das Problem der Personalunion in diesem Bereich gelöst.

Beurteilung

Die EFK kann nachvollziehen, dass die Doppelrolle Präsidium AK ALV und Leitung DA dem politischen Willen entspricht. Die Verletzung einer reinen Governancelhre zugunsten der Führung durch den Bund ist tragbar.

Das WBF hat die Empfehlung Anforderungen an die Mitglieder der AK ALV zu definieren nicht umgesetzt

Gemäss RVOV¹⁰ müssen in einer ausserparlamentarischen Kommission nach Möglichkeiten beide Geschlechter mit mindestens 30 % und alle Sprachregionen vertreten sein. Das zuständige Departement muss die Kompetenzen der zur Wahl vorgeschlagenen Personen prüfen.

Prof. Saxer empfahl «Anforderungen an Mitglieder, insb. bezüglich Informatik-Kenntnissen» zu definieren. Das WBF hat diese Empfehlung mit der Neuorganisation der AK ALV nicht umgesetzt.

Beurteilung

Die beiden Kriterien (Geschlecht und Sprachregion) greifen zu kurz für eine sachgerechte Zusammensetzung der AK ALV. Das WBF sollte die Forderung von Prof. Saxer, weitergehende Anforderungen (z. B. Finanz- und IKT-Kompetenz) an die Kommissionsmitglieder zu definieren, umsetzen. Zudem sollte es die Unabhängigkeit der Vertreter von Arbeitgeber und Arbeitnehmer von den Durchführungsstellen fordern. Um Interessenkonflikte zu vermeiden, sollten keine Mitarbeitenden einer Durchführungsstelle in der AK ALV sitzen.

Das WBF hat die Empfehlung der FinDel zur grundsätzlichen Reorganisation des Bereichs der Arbeitslosenversicherung nicht umgesetzt

Die FinDel empfahl, basierend auf der Administrativuntersuchung, eine grundlegendere Reorganisation (Ausgleichsstelle entweder vollständig ins SECO integrieren oder auslagern).

Das WBF hat die Empfehlung der FinDel nicht umgesetzt.

Beurteilung

Die EFK kann nachvollziehen, dass die Beibehaltung der besonderen Rolle der Ausgleichsstelle für den Bund, die Kantone und die Sozialpartner von Vorteil ist. Sie verzichtet deshalb zum jetzigen Zeitpunkt auf eine Empfehlung, die Ausgleichsstelle vollständig in das SECO zu integrieren oder diese komplett aus der Bundesverwaltung auszulagern. Die bestehenden Strukturen können eine gesetzeskonforme Durchführung der ALV sicherstellen. Die Wirtschaftlichkeit muss hingegen verbessert werden.

⁸ Die EFK orientiert sich in dieser Prüfung an Kuno Schedler / Roland Müller / Roger W. Sonderegger. Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis (2016).

⁹ Art. 14, Reglement AK ALV.

¹⁰ Art. 8c und Art. 8cbis 21; gestützt auf Art. 57e Abs. 2 RVOG.

2.3 Tripartiten-Struktur und Föderalismus prägen das Modell der schweizerischen Arbeitslosenversicherung

Das AVIG garantiert den versicherten Personen einen angemessenen Ersatz für Erwerbsausfälle durch Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, Schlechtwetter oder Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers. Es verhütet drohende und bekämpft bestehende Arbeitslosigkeit. Und es fördert die rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

Das SECO beschreibt seine Aufgabe im Bereich ALV wie folgt. «Die ALV ist eine Sozialversicherung, die für ein angemessenes Ersatz Einkommen sorgt und sich um eine rasche Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt bemüht. Ebenso kann sie in bestimmten Situationen den Unternehmen helfen, schwierige Zeiten zu überbrücken und so Stellen zu erhalten.

Das SECO, die Schweizer Arbeitsmarktbehörde, ist verantwortlich für das Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG). Die Kantone, die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), die Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen und die Arbeitslosenkassen sind mit dessen Vollzug beauftragt»¹¹.

In diesem Zusammenhang spricht man auch vom «Tripartiten-Modell» und meint damit die Struktur mit drei Parteien: Arbeitnehmer, Arbeitgeber und der Staat (Bund und Kantone). Andere mögliche Modelle wären rein staatliche oder private ALV.

Verschiedene Stellen sind mit der Aufsicht und der Durchführung der ALV beauftragt. Dabei folgt das Gesetz den föderalen Strukturen der Schweiz und dem Subsidiaritätsprinzip. «Die Kantone und die Sozialpartner wirken bei der Durchführung mit; der Bund führt die Aufsicht»¹².

Das WBF sollte die Grösse der AK ALV verringern

Die Tripartiten-Struktur zeigt sich insbesondere in der AK ALV. Diese besteht zum Prüfungszeitpunkt aus insgesamt 21 Mitgliedern und ist damit für eine ausserparlamentarische Kommission unüblich gross. Dabei ist das Verhältnis von Arbeitgeber und Arbeitnehmer mit je einem Drittel gegenüber der dritten Partei (Bund und Kantone) ausgeglichen.

Einige Mitglieder der AK ALV sind zudem gleichzeitig in leitender Position einer Durchführungsstelle. Mögliche Interessenkonflikte werden durch die bereits erwähnten Ausstands- und Stimmrechtsvorgaben entschärft¹³.

Aufgrund der Empfehlungen von Prof. Saxer und Dr. Hug wurde ein Ausschuss zur Vorbereitung der AK ALV-Geschäfte gegründet. Er besteht aus dem Präsidium der AK ALV und je zwei Vertretern der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und der Kantone. Der Ausschuss übermittelt die Anträge der Ausgleichsstelle nach eingehender Vorbesprechung an die AK ALV. Diese befindet über die Anträge.

Seit dem Jahre 2000 hat die AK ALV Budget- und Rechnungskompetenz¹⁴. Im Rahmen des von der AK ALV bewilligten IKT-Budgets kann der Ausschuss über «die Freigabe von Projektphasen, sofern diese den Betrag von 5 Millionen CHF [sic] nicht übersteigen», entscheiden¹⁵.

¹¹ <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung.html>, Abfrage vom 29.01.2018.

¹² Art. 76, Abs. 2 AVIG.

¹³ Art. 14 Reglement AK ALV.

¹⁴ Art. 89 Abs. 5 AVIG.

¹⁵ Art. 26 Reglement AK ALV.

Die AK ALV hat sich selber per 1. Januar 2016 ein neues Reglement gegeben. Das Reglement ist einzig vom amtierenden Präsidenten der AK ALV unterschrieben. Bislang wurden nur Geschäfte in der AK ALV gutgeheissen, welche die Vorberatung im Ausschuss erfolgreich überstanden haben. Sie folgte bisher immer den Empfehlungen des Ausschusses.

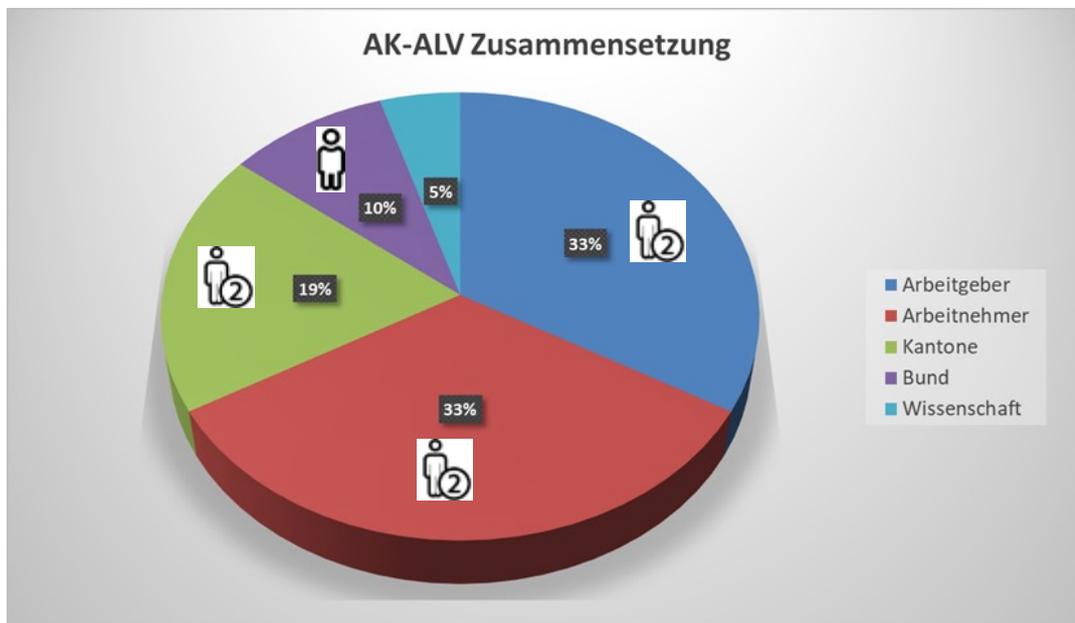


Abbildung 3: Zusammensetzung der AK ALV und des Ausschusses, Stand November 2017 (eigene Darstellung)

Beurteilung

Die EFK stellt die Grösse der AK ALV infrage¹⁶. Sie kann sich vorstellen, dass eine Reduktion der Mitglieder eventuell sogar bis auf das Mass des Ausschusses möglich ist. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die eigentliche Willensbildung im Ausschuss erfolgt und zahlreiche Verbände und Kommissionen ebenfalls im ALV-System aber ausserhalb der AK-ALV mitwirken.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Vorsteher des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung, die Grösse der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (AK ALV) zu überprüfen. Zusätzlich zur Tripartiten-Zusammensetzung sind fachliche Kriterien wichtig (insbesondere Finanz- und IKT-Kompetenzen). Doppelrollen Durchführungsstelle und AK-Mitglieder sind möglichst auszuschliessen. Allenfalls müssen die Voraussetzungen dafür durch Gesetzesanpassungen geschaffen werden. Das Reglement der AK ALV sollte künftig durch das Departement genehmigt werden. Die entsprechende Ermächtigung wäre dabei in der Einsetzungsverfügung zu entziehen.

¹⁶ Der «Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance» empfiehlt zum Beispiel in Ziffer 12 einen Verwaltungsrat so klein wie möglich und so gross wie nötig zu gestalten: «Der Verwaltungsrat soll so klein sein, dass eine effiziente Willensbildung möglich ist, und so gross, dass seine Mitglieder Erfahrung und Wissen aus verschiedenen Bereichen ins Gremium einbringen».

Stellungnahme des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Die EFK bemängelt a) die Grösse der AK ALV, b) die Doppelrolle von AK-Mitgliedern, welche zugleich in AVIG-Durchführungsstellen Führungspositionen einnehmen und sie hebt hervor, dass c) fachliche Kriterien für den Einsitz in der AK ALV definiert werden sollten. Aus Sicht der EFK sollte d) das Reglement der AK ALV vom Departement genehmigt werden.

Zu a) In Fussnote 16 nimmt die EFK Bezug auf den «Swiss Code of Best Practice for Corporate Governanc». Darin ist zu lesen, dass die Grösse eines Aufsichtsgremiums «...eine effiziente Willensbildung [ermöglichen soll], und [...die] Mitglieder Erfahrung und Wissen aus verschiedenen Bereichen ins Gremium einbringen [sollen]». Die EFK beurteilt den heutigen Ausschuss der AK ALV als ausreichend gross, um die Anforderungen des genannten Codes zu erfüllen.

Aus Sicht des WBF ist die bisher im AVIG geregelte Grösse der AK ALV richtig. Je sieben Vertreter von Arbeitnehmenden, Arbeitgebern und öffentlicher Hand bieten dafür Gewähr, dass ausreichend Knowhow in der AK ALV für alle dort zu behandelnden Geschäfte gebündelt werden kann. Eine kleinere Anzahl AK-Mitglieder würde dazu führen, dass ein Mitglied mit seinem Fachwissen deutlich mehr Themen abdecken müsste. Es bestünde folglich die Gefahr, nicht ausreichend Fachwissen in der Kommission verfügbar zu haben. Der Ausschuss allein deckt im Gegensatz zur AK nicht alle nötigen Fachkompetenzen ab. Darüber hinaus kann die EFK nicht aufzeigen, welchen konkreten Nutzen eine Verkleinerung des Gremiums zeitigen würde. Angesichts des absehbar grossen Widerstands der Sozialpartner und der öffentlichen Hand gegen eine Verkleinerung der AK ALV stellt sich die Frage, ob der Aufwand einer Gesetzesänderung in einem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen einer verkleinerten AK ALV steht.

Zu b) Auch bei den von der EFK vermuteten Interessenkonflikten zeigt sich seit 2015 kein Fall, in dem die Doppelrolle einzelner AK-Mitglieder zu Problemen geführt hätte. Tatsächlich nehmen die Mitarbeitenden von AVIG-Durchführungsstellen bisher ausnahmslos ihre Rolle als Verbandsvertreter wahr (VSAA-Präsident / VAK-Präsident / ER-FAA-Präsident). Damit wird eine gesamtschweizerische Sicht sichergestellt. Partikularinteressen treten dabei in den Hintergrund. Das neue Reglement der AK ALV stellt zudem sicher, dass durch Ausstandsregelungen Interessenkonflikte vermieden werden können. Im Unterschied dazu dienen die von der EFK erwähnten Verbände und Kommissionen ausserhalb der AK ALV der Vertretung von Partikularinteressen.

Zu c) Die heutige Grösse der AK ALV hilft, das notwendige Fachwissen im Gremium zu haben. Einerseits ist Knowhow im AVIG-Vollzug vorhanden, weil wichtige Vertreter von Verbänden der Durchführungsstellen (siehe Zu b)) Einsitz nehmen. Im Bereich der Finanzen sind die Vertreter der Sozialpartner und die EFV zu nennen. Beispielsweise ist aktuell mit dem Staatsrat von Neuenburg ein IT-Unternehmer Mitglied der AK ALV. Mit anderen Worten: Die entsendenden Institutionen achten heute bereits darauf, dass fachliches Wissen in ausreichendem Masse in der AK ALV vorhanden ist.

Zu d) Grundsätzlich sehen weder das AVIG noch das RVOG vor, dass die Departemente Reglemente ihrer ausserparlamentarischen Kommissionen in Kraft setzen müssen. Stattdessen wählt der Bundesrat die Mitglieder dieser Kommissionen nach RVOG. Die Kommissionen konstituieren sich selbst. Im konkreten Fall hat der DC des WBF sowie das GS-WBF das Reglement geprüft und dabei festgestellt, dass es den Verbesserungs- und Reformzielen entsprach. Der DC des WBF erwartet als politisch in der Realität für die Aufgabenerfüllung der AK ALV mitverantwortlich gemachter Bundesrat, dass der Präsident der AK ALV ihn über relevante Änderungen des Reglements informiert und konsultiert.

Das WBF sollte die Anzahl der Akteure reduzieren

Schweizweit sind zahlreiche Stellen involviert, um die Anspruchsberechtigung von ALV-Leistungen zu ermitteln (Bezügerbewirtschaftung). Per November 2017 waren es unter anderem 33 verschiedene Arbeitslosenkassen und 169 Zahlstellen (52 öffentliche und über 117 private Zahlstellen). Über 1400 FTE werden in den Arbeitslosenkassen beschäftigt, um in den Informatiksystemen die notwendigen Daten für eine korrekte Auszahlung von Arbeitslosengeldern zu pflegen. Hinzu kommen noch über 1900 RAV Mitarbeiter und viele weitere Akteure, die im aktuellen ALV-System benötigt werden (siehe Aufzählung im Kapitel 2.2).

Die Landschaft der Zahlstellen zeigt eine sehr dichte Verteilung über die Schweiz.

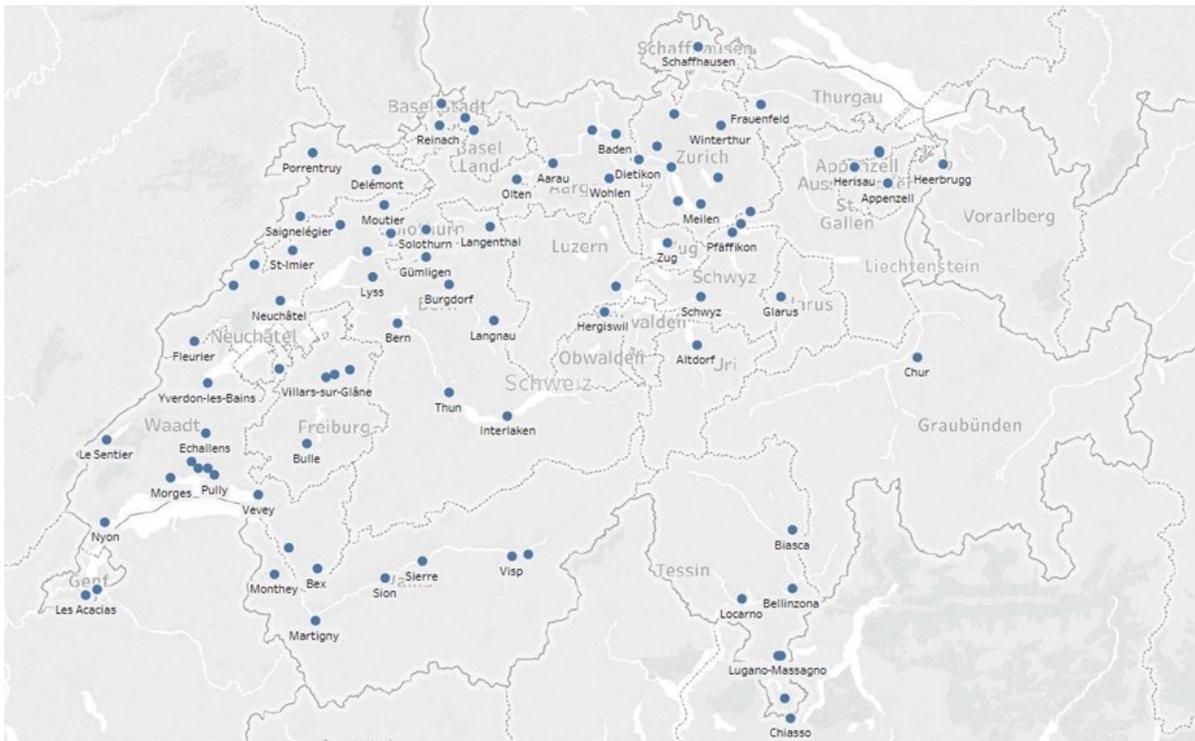


Abbildung 4: Orte mit Zahlstellen (eigene Auswertung aus www.treffpunkt-arbeit.ch; 07.11.2017)

Die überwiegende Mehrheit der Zahlstellen gehört zur Gewerkschaft UNIA¹⁷. Diese gewährleistet, ihrer Ansicht nach, eine lokale Verankerung und persönliche Erreichbarkeit. Einige Zahlstellen sind jedoch sehr klein und haben eingeschränkte Öffnungszeiten, etwa nur dreimal pro Woche zweieinhalb Stunden.



Abbildung 5: Zahlstellen der UNIA (UNIA)

¹⁷ Informationsbroschüre «Willkommen bei der Unia Arbeitslosenkasse» auf <https://www.unia.ch/de/arbeitslosenkasse/leistungen-der-kasse>, Abfrage von 20.02.2018.

Ein Vergleich der Anzahl an Zahlstellen pro Kanton mit der Anzahl an Stellensuchenden pro Zahlstelle des betreffenden Kantons zeigt Abbildung 6. In dieser Grafik ist ersichtlich, dass die Anzahl an Zahlstellen in den Kantonen Freiburg, Neuenburg, Solothurn, Wallis, Waadt, Bern und Tessin aussergewöhnlich gross ist. Diese Kantone haben eine vergleichsweise geringe Anzahl an Stellensuchenden pro Zahlstelle.

Die Zuordnung der abrechnenden Zahlstellen gemäss Organisation der Kassen stimmt nicht in allen Fällen mit der Anzahl der Anlaufstellen im Kanton überein.

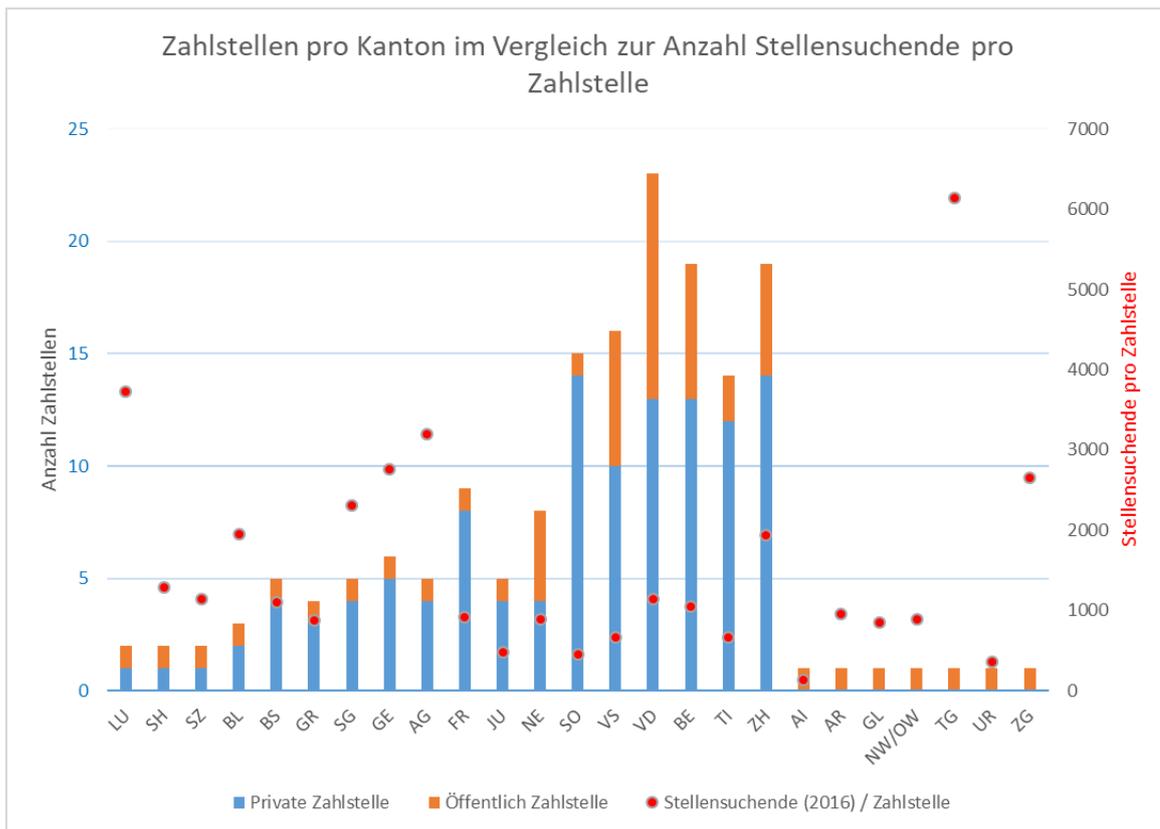


Abbildung 6: Anzahl an Zahlstellen pro Kanton (SECO) im Vergleich zum Verhältnis Registrierte Stellensuchende Jahresdurchschnitt 2016 (Bundesamt für Statistik) pro Zahlstelle (eigene Auswertung)

Auch die Anzahl Stellensuchende pro RAV zeigt ein sehr durchmischtes Bild.

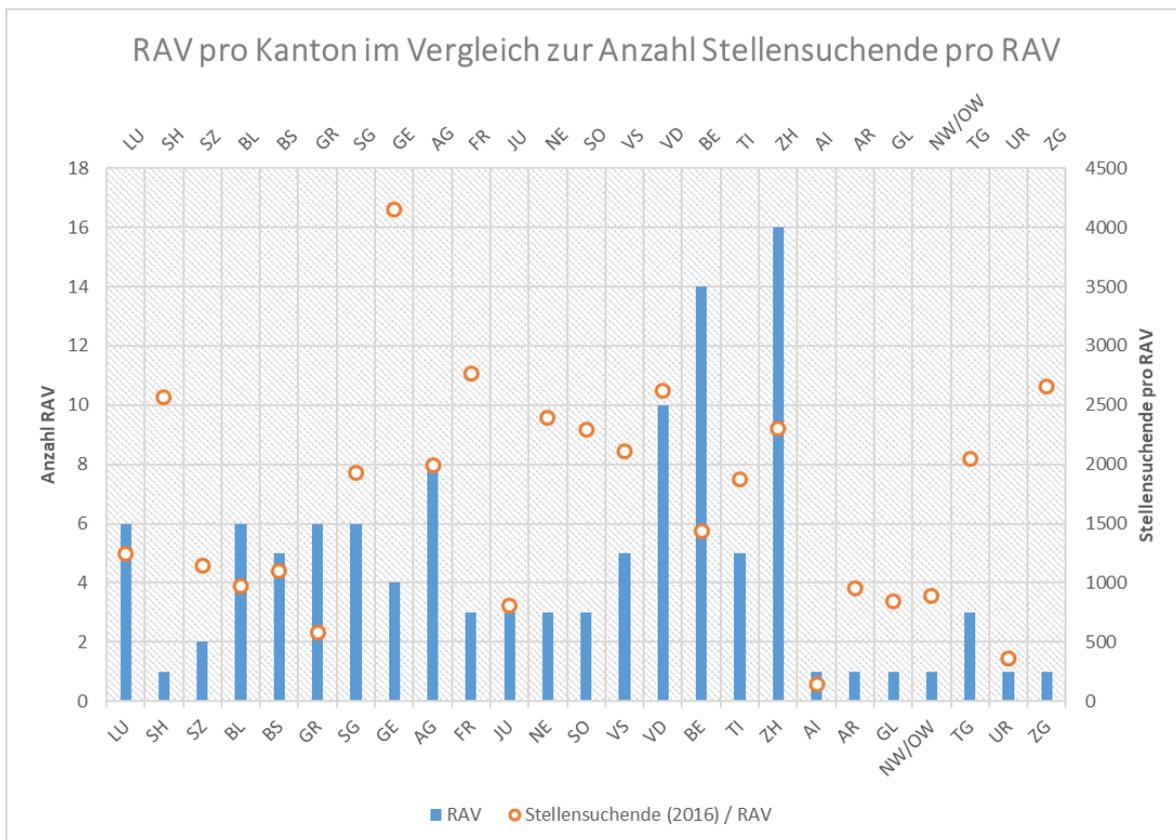


Abbildung 7: Anzahl RAV pro Kanton (SECO) im Vergleich zum Verhältnis Registerierte Stellensuchende Jahresdurchschnitt 2016 (Bundesamt für Statistik) pro RAV (eigene Auswertung)

Beurteilung

Die EFK stellt die Notwendigkeit der vielen Akteure infrage. Die Prüfung zeigte, dass der persönliche Kontakt mit der Arbeitslosenkasse nicht mehr so relevant ist. Die Auszahlung von Geldern aus dem ALV-Fonds ist eine zentrale Aufgabe, welche zunehmend von der Digitalisierung profitiert. Technische Fortschritte können eine markante Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ermöglichen. Es ist unklar, weshalb die Unterschiede der Zahlstellen zwischen sozial und geographisch vergleichbaren Kantonen so gross sind.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Vorsteher des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Anreize so zu gestalten, dass die hohe Anzahl der Akteure nicht zu höheren Kosten oder häufigeren Fehlern führt. Die dafür notwendigen Massnahmen müssen rasch eingeleitet werden.

Stellungnahme des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Das WBF teilt das Ziel der EFK, die Qualität der Leistungen der Arbeitslosenstellen zu erhöhen und die Funktionskosten zu senken. Zentrale Elemente werden dabei erstens die Investitionen in die IT und digital vorgegebene, standardisierte Prozesse sein. Zweitens führen Leistungsvereinbarungen (ALK) und wirkungsorientierte Vereinbarungen (RAV) zum von der EFK erwarteten Effekt. Zentrale Elemente beider Vereinbarungen ist der Wettbewerb der dezentralen Einheiten. Dieser Wettbewerb generiert einerseits Effizienzgewinne und setzt andererseits Anreize zu systemimmanenten Innovationen. Die Organisationsfreiheit der Träger, welche wie von der EFK anerkannt dazu führt, dass das WBF die Zahl der Akteure im System nicht bestimmen kann, fördert den Wettbewerb.

Aktuell werden die entsprechenden Vereinbarungen erneuert und die Anreize zur Effizienz und Wirkungssteigerung verschärft. Mittels Leistungs- (ALK) und wirkungsorientierter (RAV) Vereinbarung werden wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Anreize so gesetzt, dass Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des AVIG-Vollzugs weiter gesteigert wird. Das WBF begleitet die Ausgestaltung der Vereinbarungen durch die Ausgleichsstelle der ALV. Dabei setzt das WBF auch auf eine stärkere Evaluationskultur in der ALV, da Erkenntnisse aus diesen Studien bereits bisher zu Optimierungen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung geführt haben. Die Empfehlung der EFK wird das WBF den Betroffenen mitteilen und in die Verhandlungen einfließen lassen.

3 Hohe Komplexität erfordert ausgedehnte Kontrollen

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle hatte bereits 2008 auf eine hohe Komplexität hingewiesen¹⁸. «Der den Durchführungsorganen gewährte Handlungsspielraum hat zu unterschiedlich effizienten Methoden, heterogenen Praktiken und dementsprechend ungleichen Ergebnissen geführt, die mehr oder weniger durch strukturelle, wirtschaftliche, geographische, kulturelle oder soziologische Faktoren erklärt werden können».

3.1 Eine Anpassung der Gesetzesgrundlage ist notwendig

Das AVIG umfasst über 120 und die Verordnung (AVIV) über 130 Artikel. Für die praktische Anwendung des umfangreichen Gesetzeswerkes stellt die Ausgleichsstelle Handbücher im Gesamtumfang von über 700 Seiten zur Verfügung (AVIG-Praxis). Die mit dem Vollzug beauftragten Stellen müssen ausgedehnte Kontrollen durchführen. Die Einarbeitungszeit für neue Fachkräfte beläuft sich auf ca. 1,5 Jahre.

Mit der Reorganisation 2015 hat das WBF auf die Anpassung der Rechtsgrundlagen verzichtet. Ebenso hat es ein Review der Funktionsfähigkeit der neuen Organisation für 2018 angekündigt. Eine Betriebsanalyse soll aufzeigen, ob die Ressourcenallokation effizient ist. Eine Gesamtsteuerung mit Balance Score Card im Bereich TC des SECO wurde wegen fehlenden Ressourcen zurückgestellt.

Gemäss Artikel 118 AVIV prüft die EFK die Jahresrechnung des Ausgleichsfonds und gibt die Prüfungsergebnisse dem Bundesrat bekannt. Gemäss Artikel 89 AVIG prüft ebenfalls die AK ALV die Jahresrechnung.

Die interne Revision (DBIR) ist zuständig für alle Bereiche des SECO. Wie weit DBIR ebenso zuständig ist für die Ausgleichsstelle, wird von TC immer wieder in Frage gestellt. Innerhalb der Ausgleichsstelle prüft der Revisionsdienst die Rechtskonformität im AVIG-Vollzug. Seit der Reorganisation erfolgte dies in den Jahren 2015 und 2016. Der Ausschuss und die AK ALV haben die Ergebnisse zeitnah besprochen. Die Linie (SECO / WBF) wurde nach Aufforderung der EFK informiert.

DBIR hat im Jahr 2017 die Compliancefunktion und die Methode zur Berechnung des erwarteten Schadens im AVIG-Vollzug verifiziert. In ihrem internen Bericht empfiehlt sie unter anderem, diese Berechnungsmethode zu korrigieren.

Beurteilung

Eine zeitnahe Information über wichtige Vorkommnisse sowohl des Ausschusses wie auch der Linie ist aus Sicht EFK notwendig.

Die EFK unterstützt eine breite Betriebsanalyse, möglichst ohne Einschränkung der bestehenden Rechtsgrundlage.

¹⁸ «Evaluation der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 27. März 2008. System ist zu komplex (S. 43)».

Artikel 89 AVIG sollte präzisiert werden, um die Redundanz in der Jahresrechnungsprüfung zu beheben. Die Rolle von DBIR sollte formalisiert werden, damit die Wahrung eines Three-Lines-of-Defense-Ansatzes gewährleistet ist.

Die EFK erachtet das heutige System der Arbeitslosenversicherung insgesamt als zu komplex. Sie unterstützt die aktuellen Bestrebungen zu Effizienzsteigerungen. Für nachhaltige Verbesserungen sind jedoch Gesetzesanpassungen notwendig (Vorgaben vereinfachen).

3.2 Ein effizienter Vollzug der Arbeitslosenversicherung wird mit der neuen Leistungsvereinbarung und verstärktem Internen Kontrollsystem erwartet

Das Gesetz definiert die Vergütung der Verwaltungskosten, die mit dessen Vollzug entstehen. «Der Ausgleichsfonds vergütet den Trägern der Kassen die anrechenbaren Kosten, die ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben [...] entstehen»¹⁹. Diese Verwaltungskosten belaufen sich jährlich auf ungefähr 190 Millionen Franken. Anrechenbar sind Personal-, Raum-, Mobiliar- und Büromaterialkosten, Gebühren und Versicherungsprämien, Reise- und Betriebskosten der elektronischen Datenverarbeitung sowie Schulungskosten²⁰. Zudem kann die Ausgleichsstelle ausserordentliche Aufwendungen auf Gesuch hin genehmigen.

Seit 2000 umfasst das Steuerungssystem des Bundes Wirkungsvereinbarungen mit den Kantonen und LV mit den Arbeitslosenkassen. Die Vereinbarungen sind jeweils fünf Jahre gültig. 2013 wurde die damalige LV unverändert für weitere fünf Jahre bis Ende 2018 verlängert. Aktuell werden neue Vereinbarungen ausgearbeitet. Als Grundlage für die Definition neuer Leistungsindikatoren liess das WBF das aktuelle Steuerungssystem der Arbeitslosenkassen analysieren. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass das bestehende System weitergeführt, einzelne Parameter jedoch angepasst werden sollen. Ein Effizienzvergleich unter den Arbeitslosenkassen zeigt, dass Verwaltungskosten bis zu 50 Millionen Franken jährlich eingespart werden könnten, falls alle Kassen so effizient wären, wie die Beste. Die neue LV soll ab Juni 2018 in die Vernehmlassung gehen. Erst danach kann beurteilt werden, ob die Ergebnisse aus der Evaluation zweckmässig berücksichtigt und strengere Leistungsindikatoren durchgesetzt werden.

Der bereits erwähnte «Jahresbericht 2016 zum Stand der Rechtskonformität im AVIG-Vollzug» zeigt, dass die Beanstandungsquote²¹ im Durchschnitt über 8 % beträgt. Seit 2011 steigt sie. Die AK ALV hat eine Obergrenze von 5 % als tragbar definiert. Bei 3792 geprüften Fällen²² waren 313 fehlerhaft. Der damit verbundene Schaden übersteigt 1,2 Millionen Franken.

¹⁹ Art. 92 Abs. 6 AVIG.

²⁰ «Verordnung über die Verwaltungskostenentschädigung der Arbeitslosenkassen vom 12. Februar 1986» (Stand am 1. Januar 2008), Artikel 2.

²¹ Anzahl beanstandeter Fälle im Verhältnis zur Anzahl der geprüften Fälle.

²² Risikobasierte Auswahl; keine repräsentative Stichprobe.

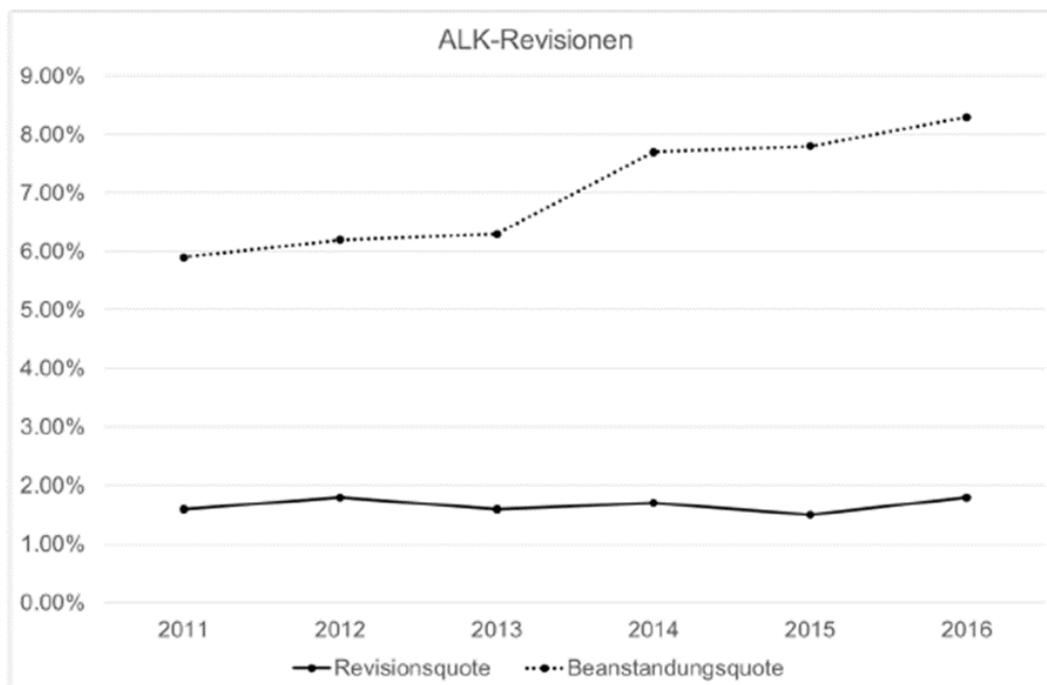


Abbildung 8: Beanstandungsquote ALV-Revision (Jahresbericht 2016 zum Stand der Rechtskonformität im AVIG-Vollzug)

Die Quote beträgt bei den privaten Kassen 9,8 % und bei den öffentlichen 6,8 %. Nur drei private schneiden besser ab als der Durchschnitt der öffentlichen Kassen.

Entwicklung des Anteils der Trägerhaftungs- und Rückforderungsfälle an allen geprüften Fällen (Beanstandungsquote) zwischen 2003 und 2016

(Quelle: Daten des SECO)

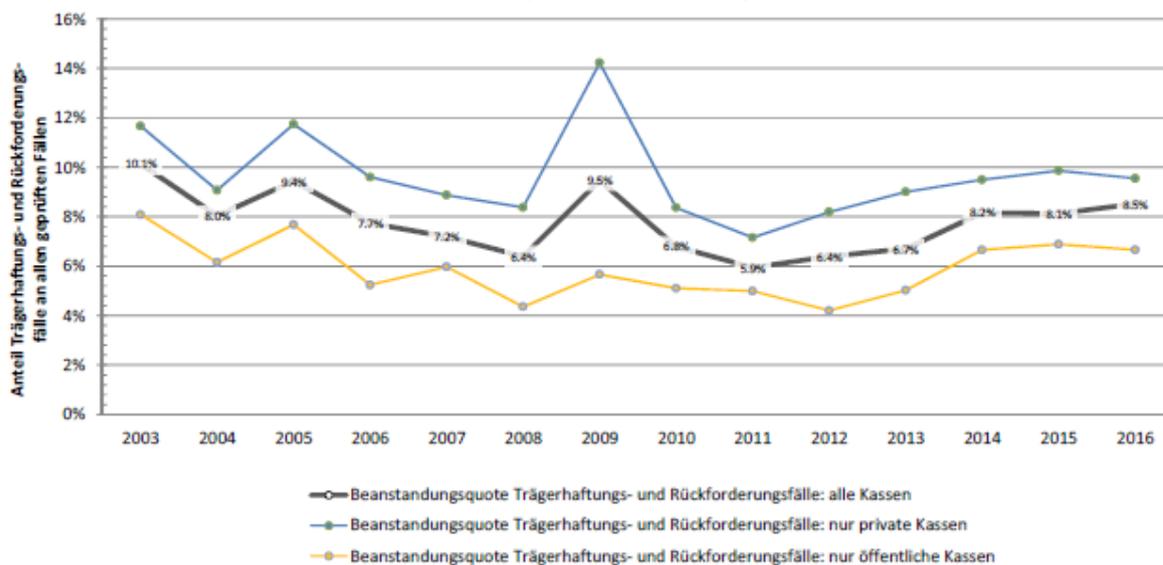


Abbildung 9: Beanstandungsquote 2003 bis 2016 (Evaluation des Steuerungsystems der Arbeitslosenstellen 2017)

Beurteilung

Die hohe Komplexität des Gesamtsystems ist Ursache für Fehler. Die zunehmende Beanstandungsquote bei relativ stabiler Revisionsquote zeigt verstärkten Handlungsbedarf. Zudem ist die Revisionsquote sehr tief. Umfangreiche Regelungen und Spezifikationen in der LV sind notwendig. Rechtmässigkeit und Wirksamkeit müssen mit ausgedehnten Kontrollen sichergestellt werden.

Kurzfristig sollte die Ausgleichsstelle Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Kontrollfunktionen überprüfen und schärfen. Ein risikoorientiertes Eskalationsverfahren soll sicherstellen, dass Feststellungen aus Kontrolltätigkeiten rasch und umfassend an alle Entscheidungsträger rapportiert werden. Dazu muss die Weisung zum IKS angepasst werden. Unter anderem sollten die Kassen verstärkt selber Kontrollen durchführen.

Ergänzend oder verstärkend zur Evaluation sind besonders fünf Punkte in der neuen LV zu berücksichtigen:

- a) Sie sollte den Basiszielwert unter den aktuellen Durchschnittskosten aller Kassen definieren.
- b) Sie sollte die Bandbreite bis zum Malusbereich schmal wählen.
- c) Sie sollte nur Vorgaben beinhalten, deren Einhaltung ohne grossen Aufwand kontrolliert werden kann.
- d) Die Entschädigung für Mikroverfilmung sollte aus der LV gestrichen werden, da sie falsche Anreize setzt und in naher Zukunft obsolet wird²³.
- e) Die Veränderungen, welche durch ASALfutur erfolgen, sollten soweit möglich mitberücksichtigt werden.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, in der neuen Leistungsvereinbarung den Basiszielwert unter den aktuellen Durchschnittskosten aller Kassen festzulegen (a). Die neue Leistungsvereinbarung (LV) sollte die Bandbreite bis zum Malusbereich verringern (b) und nur Vorgaben beinhalten, deren Einhaltung ohne grossen Aufwand kontrolliert werden kann (c). Die Entschädigung für Mikroverfilmung sollten ersatzlos gestrichen werden (d). Soweit möglich sollte die neue LV Veränderungen durch das Informatikprojekt ASALfutur mitberücksichtigen (e).

Stellungnahme des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Die EFK teilt in wichtigen Punkten die Erkenntnisse des SECO. Dies gilt insbesondere für die Punkte a) und b) der Empfehlung. Bei Punkt c) ist zwar der Begriff «Vorgaben» interpretationsbedürftig, aber grundsätzlich kann auch diesem Punkt zugestimmt werden. Punkt d) wird gemäss Fussnote 23 erfüllt. Punkt e) wird unterstützt, aber kann erst dann umgesetzt werden, wenn die Arbeiten bei ASALfutur entsprechende Erkenntnisse zu liefern beginnen. Diese Arbeiten haben wegen einer mittlerweile vom Bundesgericht abgewiesenen Beschwerde eine gewisse Verzögerung erhalten. Die neuen LV werden somit verhandelt sein, bevor die Effekte von ASALfutur erkennbar sind. Die Empfehlung wird in folgenden Verhandlungen zu LV im Sinne einfließen.

²³ Ist gemäss SECO in der laufenden Überarbeitung der LV vorgesehen.

3.3 Gewisse Grundlagen für IKT-Governance und ASALfutur sind noch zu erarbeiten

Das Informatiksystem ASAL wird benötigt für das Auszahlen von Entschädigungen für Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, Schlechtwetter und Insolvenz. Mit dem ALV-Fonds werden unter anderem Betrieb, Wartung und Weiterentwicklung finanziert. Die Ausgleichsstelle musste den Versuch einer fachlichen 1:1-Migration 2015 abbrechen (Projekt ASALneu²⁴). Sie hat einen Schaden von 350 000 Franken ausgewiesen, in der Hoffnung bereits erbrachte Ergebnisse in der Höhe von 3,75 Millionen Franken wieder verwenden zu können.

Die EFK hat ASALneu 2014, 2015²⁵ und 2016²⁶ geprüft. Die Prüfung 2017 beurteilt nun die IKT-Governance am Beispiel des IKT-Schlüsselprojekts ASALfutur. Damit verbunden ist eine Beurteilung des Projektstands von ASALfutur.

Die Informatikstrategie ist eine gute Grundlage, eine Geschäfts-Zielarchitektur muss jedoch nachgeliefert werden

Für die Prüfung lag eine genehmigte Informatik- und Sourcingstrategie vor. Drei Projekte stehen bis 2021 im Zentrum (ASALfutur, AVAM Modernisierung und das E-Government Programm eALV). Weitere Unterlagen ergänzen die Informatikstrategie. Zusammen skizzieren sie eine integrierte Anwendungslandschaft. Eine übergeordnete Geschäfts-Zielarchitektur befand sich noch in Arbeit.

Üblicherweise wird zuerst eine Geschäfts-Zielarchitektur erstellt. Daraus leitet sich eine IKT-Zielarchitektur ab. Auf dieser Basis kann ein umfassendes Projektportfolio erstellt werden. Entgegen der Empfehlung der EFK aus dem Jahr 2016 hat sich die Ausgleichsstelle für ein alternatives Vorgehen entschieden. Das Fundament (die Geschäfts- und die IKT-Zielarchitektur) wird parallel zur Initialisierung und Umsetzung der strategischen Projekte erstellt. Dadurch ist ein enger Abstimmungsbedarf notwendig. Deshalb besteht unter anderem das Risiko, dass die bestehende Silo-Struktur schwer aufgebrochen werden kann. Im Reglement zum IKT-Architekturboard wird explizit auf diesen Mangel hingewiesen.

Die Gesamtsicht enthält lediglich die drei Hauptanwendungen und endet 2021. Wohin die Reise danach führt, ist noch unklar. Auch fehlt ein übergreifendes und vollständiges Portfoliomanagement.

Beurteilung

Im Bereich der Geschäfts-Zielarchitektur besteht Fertigstellungsbedarf, denn es ist unklar, ob die bestehenden Silo-Strukturen künftig aufgehoben oder beibehalten werden sollen. Die strategischen Projekte laufen parallel und basieren auf verschiedenen Anwenderkreisen. Da eine vollständige IKT-Zielarchitektur noch nicht fertig ausgearbeitet ist, fehlen Teile einer verbindlichen Vorgabe für die bis dahin gestarteten Projekte. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass solche Applikationen für eine Konvergenz ab 2021 nochmals angepasst werden müssen.

Ein mögliches Szenario ist, dass mit ASALfutur Voraussetzungen geschaffen werden, um die übergreifende Zielarchitektur auf die übrigen zentralen Anwendungen auszuweiten.

²⁴ IKT-Schlüsselprojekt seit Mai 2014.

²⁵ «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes ASALneu» (PA 15399), abrufbar auf der Webseite der EFK.

²⁶ «Prüfung des ehemaligen IKT-Schlüsselprojektes ASALneu und der neuen Informatikstrategie der ALV» (PA 16429), abrufbar auf der Webseite der EFK.

Ein anderes Szenario ist aber auch, dass die bestehende Trennung insbesondere von ASAL und AVAM beibehalten wird. Damit würden unter Umständen wichtige Synergiepotenziale vergeben.

Mangels genehmigter Geschäfts-Zielarchitektur und IKT-Zielarchitektur fehlen wichtige Grundlagen für eine vollständige Roadmap ab 2021.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung, die Geschäfts-Zielarchitektur zu finalisieren. Nach Genehmigung der Geschäfts-Zielarchitektur muss die Ausgleichsstelle die gestarteten Vorhaben darauf abgleichen. Die Ausgleichsstelle soll baldmöglichst festlegen, wie die IKT-Landschaft nach 2021 aussieht.

Stellungnahme der Ausgleichsstelle der ALV

Nach unserem Verständnis empfiehlt die EFK einen sogenannten «Greenfield-Ansatz». Dementsprechend würden erst die Geschäfts- und Zielarchitektur definiert und anschließend die IT-Systeme modernisiert.

Die Aufsichtskommission und die Ausgleichsstelle waren sich bereits im März 2016 der unbefriedigenden Situation bewusst. Einerseits gab es einen hohen und dringenden Handlungsbedarf bei ASAL und AVAM. Andererseits stand dieser Handlungsbedarf gegen die ideale Vorgehensweise (TC-Strategie, Geschäftsarchitektur, IKT-Strategie, IKT-Zielarchitektur usw.). Die Aufsichtskommission hat sich zu diesem Zeitpunkt für eine pragmatische Vorgehensweise – das Eine tun, das Andere nicht lassen – entschieden, die sicherstellt, dass die dringenden und für einen langfristig sicheren Betrieb unerlässlichen Vorhaben zügig angegangen werden können. Gleichzeitig hat sie die angestrebte integrierte Anwendungslandschaft konsequent verfolgt und in allen Vorhaben berücksichtigt.

Von Beginn an war klar und unbestritten, dass die über Jahrzehnte entstandenen Silo-Strukturen die anstehenden Herausforderungen behindern (z.B. Digitalisierung oder die langfristige Weiterentwicklung der ALV) und in den kommenden Jahren konsequent ab- und umgebaut werden müssen.

Im Rahmen des Architekturmanagements und der IKT-Governance wurde einerseits sichergestellt, dass den strategischen Projekten die notwendigen Grundlagen termingerecht zur Verfügung gestellt werden konnten (z.B. strategische IT-Plattformen als Input für WTO-Ausschreibungen), andererseits werden diese teilweise im Rahmen von strategischen Projekten, aber unter engem Einbezug des zentralen Architekturmanagements, des Architekturboards und unter Sicherstellung einer ganzheitlichen Sicht erarbeitet.

Per Anfang 2018 liegt die erste Version der Geschäftsarchitektur vor – ebenso liegt die darauf abgestimmte IT-Zielarchitektur vor. Sobald die 3 strategischen Projekte der ALV gut in die Realisierungsphase gestartet sind (voraussichtlich Q4.2018) ist geplant, basierend auf der erwähnten Geschäfts- und IT-Zielarchitektur die Langfristplanung inkl. Projektportfolio über 2021 hinaus zu erarbeiten und zu vervollständigen. Als Beispiel für die jetzt schon beginnende Konvergenz der IT-Systeme lässt sich die geplante Konsolidierung dreier DMS-Systeme im Rahmen von ASALfutur, einer geplanten integralen Geschäftspartnerverwaltung ALV oder einer ganzheitlichen ALV-Identity-and-Access-Management-Lösung nennen.

Die strategische Gesamtsicht enthält lediglich die drei strategischen Projekte. Zusätzlich besteht ein Projektportfolio mit allen laufenden und geplanten Projekten und Vorhaben mit IT-Anteil.

Für die Informatik intern zu erreichende strategische Ziele besteht zusätzlich eine umfassende strategische Massnahmenplanung.

Unter den zuvor genannten, gegebenen Umständen ist ein «Greenfield-Ansatz» folglich nicht möglich. Der Zielrichtung der Empfehlung folgen AK ALV und Ausgleichsstelle bereits, da auf die gewünschte Konvergenz der Systeme hingearbeitet wird. Wir betrachten die Empfehlung 4 als bereits umgesetzt.

ASALfutur wird voraussichtlich nicht 2020, sondern erst 2021 eingeführt

ASALfutur strebt eine «digitale Transformation des Business und der IT der ALV» an. Die Ausgleichsstelle hat auf der Basis der bereits mit ASALneu erarbeiteten Ergebnisse die Konzeptunterlagen erstellt. Damit konnte sie eine Ausschreibung für eine neue Lösung durchführen. Leider konnte die Ausgleichsstelle weniger ASALneu-Ergebnisse als ursprünglich geplant wiederverwenden.

Die Ausschreibung²⁷ besteht aus einem Grundauftrag und sieben Optionen (inkl. Wartung, Betrieb, Support und Weiterentwicklung). Der Grundauftrag soll die Machbarkeit der zukünftigen Lösung bestätigen (Proof of Concept, PoC). Erst nach erfolgreichem PoC können die Optionen ausgelöst werden. Der Erfolg des PoC wird massgeblich durch die Vollzugsstellen beurteilt.

Eine Einsprache gegen den Zuschlagsentscheid vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVerG) verzögerte den ambitionierten Zeitplan.

Beurteilung

Weil nur ein kleiner Teil der mit ASALneu erarbeiteten Ergebnisse wiederverwendet werden konnte, fällt der Verlust, wie damals von der EFK angesprochen, höher aus als 2015 ausgewiesen.

Die Ausgleichsstelle sollte darauf achten, dass die Realisierung von ASALfutur nicht zu stark von den Vollzugsstellen abhängig ist. Ab einem bestimmten Punkt braucht es eine klare Durchsetzungskraft und weniger Mitspracherechte.

Die Einsprache am BVerG führt dazu, dass mindestens ein Teil der geplanten Reservezeit gebraucht wird und die Einführung nicht wie geplant 2020, sondern erst 2021 erfolgen kann.

²⁷ Siehe www.simap.ch. Projekt-ID 157918.

4 Ein möglicher Lösungsansatz: Digitale Verwaltung

Der Bundesrat will die Chancen der Digitalisierung nutzen und hat 2017 entsprechende Berichte dazu verabschiedet²⁸. Eine wichtige Massnahme bildet der «Digitalisierungstest». In diesem Test soll mittels Umfragen bis Ende 2018 aufgezeigt werden, welche Gesetzesartikel die Digitalisierung behindern.

Der Verein eCH setzt E-Government-Standards für eine höhere Kundenzufriedenheit, tiefere Kosten und eine verbesserte Datenqualität²⁹. Damit strebt er «eine effiziente und bürgerfreundliche digitale Zusammenarbeit zwischen Behörden oder zwischen Behörden und Unternehmen oder Privaten» an. Das Rahmenkonzept «Vernetzte Verwaltung Schweiz» (Hilfsmittel Nr. 126) enthält wichtige Grundlagen. Es beschreibt, wie die Modernisierungsziele der «E-Government-Strategie Schweiz» erreicht werden können. Die darin ausgeführten Analyseergebnisse zeigen, dass administrative Lasten durch Silo-Strukturen entstehen, durch eine verwaltungsübergreifende Vernetzung aber abgebaut werden.

4.1 Fünf Faktoren für eine erfolgreiche Digitalisierung

Die in Kapitel 2.1 erwähnte Analyse führt aus, dass die Digitalisierung in der Schweiz gegenüber fast allen Industrieländern hinterherhinkt. Dabei wären wichtige Vorteile in der Prozessproduktivität, der Bürgernähe und der Datennutzung nutzbar. Zitat: «Alleine die Neugestaltung von Verwaltungsprozessen bei Grundbuchtransaktionen und Steuerdeklarationen könnte in der Schweiz rund 1500 Stellen in der Verwaltung für neue, wertvolle Aufgaben freispielen». Die Boston Consulting Group (BCG) identifiziert fünf wichtige Faktoren.

1. An erster Stelle steht die übergreifende Priorisierung von Teilprojekten mit hohem Bürgernutzen und geringem Aufwand. Dafür braucht es ein übergreifendes Portfoliomanagement.
2. Veränderungen können durch eine zentrale Koordinationsstelle beschleunigt werden (Digital Officer).
3. BCG gibt agilen Arbeitsmethoden den Vorzug. Interne und externe Talente sollten freigespielt werden, um dem dritten Faktor «Mitarbeiter» das nötige Gewicht zu verleihen.
4. Changemanagement ist Chefsache und muss durch eine durchgängige offene und transparente Kommunikation gefördert werden.
5. Erst an fünfter Stelle steht dann die Governance von IKT-Grossprojekten und das Erarbeiten von Standards und technischen Modulen.

4.2 Strategische Vorhaben beschränken sich auf eine Modernisierung der Aussenauftritte

Mit dem Programm eALV verfolgt die Ausgleichsstelle das Ziel, E-Government im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der Arbeitsversicherung zu realisieren. Das Programm orientiert sich an eCH-Standards. Der Hauptfokus liegt jedoch auf einer Modernisierung des Aussenauftritts.

²⁸ Siehe www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/digitalisierung.html, Abfrage vom 29.01.2018.

²⁹ Siehe www.ech.ch, Abfrage vom 29.01.2018.

Die Modernisierung von AVAM beschränkt sich darauf, die heutige Funktionalität mit neuen Technologien zu realisieren³⁰.

Die Ausgleichsstelle legt ihre Prioritäten zuerst auf die Aufrechterhaltung des Betriebs. Danach folgen ASALfutur und die Modernisierung von AVAM. Erst an vierter Stelle steht das Programm eALV.

BCG fordert, dass mehr aus den Daten gemacht wird. Zitat: «Die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) könnten beispielsweise Arbeitssuchende frühzeitig mit passenden Angeboten ansprechen, denn die intelligente Mustererkennung bei der Kundensegmentierung würde die zutreffende Identifikation von Kandidaten erlauben, bei denen eine proaktive Betreuung sinnvoll erscheint».

Beurteilung

Die Priorisierung des Betriebs ist nachvollziehbar. Dadurch rückt die Nutzung der oben erwähnten Chancen der Digitalisierung unter Umständen in den Hintergrund.

Da die ALV die Chancen der Digitalisierung verstärkt nutzen könnte, stellt die EFK in Abschnitt 4.3 einen Gedankenanstoss zur Diskussion.

4.3 Eine «digitale Vision» könnte explizit verankert werden

Die Ausgleichsstelle setzt auf ASALfutur und erhofft sich markante Effizienzsteigerungen. Die Ziele sind hoch gesetzt. «Mit ASALfutur werden eine digitale Transformation des Business und der IT der ALV angestrebt»³¹. Aus der heutigen IKT-Strategie ist jedoch nicht klar ersichtlich, ob eine Konvergenz der Anwendungen, zum Beispiel im Zuge von eALV, vorgesehen ist.

Für ASALfutur fehlt ein Business Case, der die Kosten entsprechenden Nutzwerten gegenüberstellt. Zudem hat das Projekt kein Mandat, die Aufbauorganisation zu gestalten. Die Ausgleichsstelle begründet dies damit, dass ASAL das Ende seines Lebenszyklus bald erreicht haben wird und dringend auf eine neue technologische Basis gestellt werden müsse.

Beurteilung

Die EFK stellt sich eine viel weitergehende digitale Transformation vor. Diese könnte zum Beispiel in einer digitalen Vision explizit verankert werden. Dafür ist es notwendig, dass die bestehenden Gesetzesgrundlagen hinterfragt und angepasst werden. Das Ziel müsste sein, die Vorgaben so zu gestalten, dass vereinfachte Prozeduren möglich werden. Die ALV muss ein ausgewogenes Verhältnis von Vollzugskosten (Prozesse, IKT-System) und Risiken erreichen. Fehler- und Beanstandungsquoten müssen reduziert werden.

Als Gedankenanstoss könnte eine solche langfristige Vision darauf hinauslaufen, dass die bestehenden Strukturen stark verschlankt werden. Damit einher ginge eine Verstärkung der RAV. Sie stehen im Kontakt mit den Stellensuchenden und würden künftig alle Daten in den IKT-Systemen pflegen.

³⁰ Siehe www.simap.ch. Projekt-ID 162286.

³¹ Projektmanagementplan ASALfutur.

Vorstellbar ist ein System, das aufgrund weniger Eingabeparameter vollständig automatisiert ist und regelbasiert Zahlungen automatisch ausführt. Dadurch könnte der Fokus der AK ALV mehr Richtung Arbeitsmarktaufgaben verschoben werden. Es wären weniger Akteure notwendig, die Kassenleistungen erbringen, somit würden Kapazitäten für Stellenbesetzungsaufgaben frei.

Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, das System für die Arbeitslosenentschädigung grundsätzlich zu überdenken. Sie legt ihm nahe, die Chancen der Digitalisierung übergreifend zu nutzen. Das WBF sollte dabei die Komplexität möglichst reduzieren und die Synergien mit den Kantonen verstärken.

Stellungnahme des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Die Empfehlung ist sehr offen formuliert; somit ist unklar, ob damit die Leistungsarten oder die Ausgestaltung der Leistungsberechnung grundsätzlich werden soll. Fakt ist, dass das heutige System anerkannt ist. Es lebt als von den Sozialpartnern finanzierte Versicherung von der Glaubwürdigkeit, Nachvollziehbarkeit und Kohärenz der Anspruchsberechnung. Damit sind Pauschalisierungen – so gut sie auf den ersten Blick scheinen mögen – gefährlich, weil sie zu Fehlanreizen für die Betroffenen führen können. Im Extremfall können sie dazu führen, dass die Arbeitslosigkeit verlängert wird, Personen also weniger schnell in den Arbeitsmarkt zurückfinden. Das wiederum untergräbt die Unterstützung für diese wichtige Versicherung.

Konkret erinnern wir daran, dass die Stärkung des Versicherungsprinzips Fehlanreize in der Versicherung beseitigt hat. Stattdessen ist ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Beitragszahlungen und Leistungen erreicht worden.

- a) Stellensuchende mit einer geringen Beitragsdauer und Versicherte, welche von der Beitragszahlung befreit sind, haben Anspruch auf weniger Leistungen erhalten.
- b) Ein erzielter Verdienst in einer von der öffentlichen Hand finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahme ist nicht mehr versichert (Verhinderung des Drehtüreffekts).
- c) Kompensationszahlungen im Rahmen von Zwischenverdiensten unterliegen nicht der Beitragspflicht.
- d) Die Bezugsdauer der Versicherungsleistungen wurde für beitragsbefreite Versicherte stark verkürzt.

Das WBF wird die Empfehlung im Rahmen der in der ALV stark verankerten Evaluationskultur einzubauen prüfen. Wichtiger scheint dem WBF, dass dank Digitalisierung und begonnenem Investitionsprogramm in die IT-Infrastruktur die durchaus filigranen Leistungsberechnungen standardisiert und effizienter gestaltet werden können. Das WBF ist überzeugt, dass damit die Ziele der EFK – verstärkte Betreuung der Arbeitssuchenden, Verschlankeung der Strukturen – erreicht werden können, ohne dass man die oben beschriebenen Nachteile einer grundsätzlichen Diskussion über Leistungsberechnung und Leistungsarten hat.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG, SR 837.0)

Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1)

Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung, AVIV, SR 837.02)

Verordnung über die Verwaltungskostenentschädigung der Arbeitslosenkassen (SR 837.12)

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG, 172.010)

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV, 172.010.1)

Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 1. Juli 2015

Parlamentarische Vorstösse

98.3105 Motion FDP Jean-Pierre Bonny: Arbeitslosenversicherung. Reorganisation

06.3330 Interpellation SVP Toni Bortoluzzi: Hohe Verwaltungskosten in der Arbeitslosenversicherung

16.3052 Interpellation FDP-Liberale Fraktion Ruedi Noser: Wirtschaftlicher Betrieb der Informatikanwendungen bei den Vollzugsstellen der Arbeitslosenversicherung

Anhang 2: Abkürzungen

AK ALV	Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
ALV-Fonds	Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung
ASAL	Auszahlungssystem der Arbeitslosenversicherung
ASALfutur	Informatikprojekt zur Erneuerung des Auszahlungssystems ASAL
AVAM	Informationssystem für Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik
AVIG-Praxis	Weisungen des SECO / TC für eine einheitliche Rechtsanwendung
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BJ	Bundesamt für Justiz
BVerG	Bundesverwaltungsgericht
DA	Direktion für Arbeit
DBIR	Interne Revision des SECO (Finanzinspektorat, FISP)
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FinDel	Finanzdelegation der eidg. Räte
FTE	Full Time Equivalent; gibt an, wie viele Vollzeitstellen sich rechnerisch bei einer gemischten Personalbelegung mit Teilzeitbeschäftigten ergeben
GS-WBF	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung
IKS	Internes Kontroll- und Steuersystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ILA	Informatiklenkungsausschuss
KALK	Koordinationskommission der Arbeitslosenkassen
KAST	Kantonale Amtsstellen

LAM	Logistikstelle für arbeitsmarktliche Massnahmen
LAMDA	Labour Market Data Analysis
LV	Leistungsvereinbarung
PoC	Proof of Concept; Meilenstein, an dem die prinzipielle Durchführbarkeit eines Vorhabens belegt ist
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
TC	Leistungsbereich Marché du travail et assurance-chômage / Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung
TCRD	Ressort Revisionsdienst
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Anhang 3: Glossar

ALV-Fonds	<p>Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung</p> <p>AVIG, Art. 84 Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung</p> <p>¹Der Ausgleichsfonds ist ein rechtlich unselbständiger Fonds mit eigener Rechnung.</p> <p>²Die Auszahlungen für die verschiedenen Leistungsarten (Art. 7) werden in der Rechnung gesondert ausgewiesen.</p> <p>³Das Vermögen des Ausgleichsfonds wird vom Bund verwaltet.</p> <p>⁴Es ist gemäss den Richtlinien der Aufsichtskommission auf Rechnung der Versicherung so anzulegen, dass eine genügende Liquidität, Sicherheit sowie ein marktkonformer Ertrag gewährleistet sind.</p> <p>⁵Die Jahresrechnung und die Bilanz werden veröffentlicht.</p>
Digitale Verwaltung	<p>«Die Digitalisierung kann die Verwaltung in der Schweiz revolutionieren, sie ist ein kraftvolles Instrument, um die Prozesse im öffentlichen Sektor bürgerfreundlicher, einfacher und kostengünstiger zu gestalten.»</p> <p>(The Boston Consulting Group – BCG. Digitale Verwaltung Schweiz. Wie gelingt der Aufstieg zur Spitze? Juni 2017 http://www.ech-bpm.ch/de/content/digitale-verwaltung-schweiz-eine-studie-der-boston-consulting-group: Abfrage vom 23.11.2017)</p>
Einsetzungsverfügung	<p>Verfügung über die Einsetzung der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Der Bundesrat setzt ausserparlamentarische Kommissionen durch Verfügung ein (Art. 57c Abs. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, RVOG, und Art. 8e Abs. 1 RVOV).</p>
Evaluation	<p>In einer Evaluation wird die Wirkung einer (politischen) Massnahme bewertet, in diesem Fall die Wirkung der Leistungsvereinbarung.</p>
Genter System	<p>1901 im belgischen Gent eingeführtes System einer freiwilligen, öffentlich subventionierten und gewerkschaftlich verwalteten Versicherung gegen Arbeitslosigkeit.</p>
Geschäftsarchitektur	<p>Auch Unternehmensarchitektur (engl. Enterprise Architecture); sie beschreibt das Zusammenspiel von Elementen der Informationstechnologie und der geschäftlichen Tätigkeit im Unternehmen.</p>

Governance (auch Gouvernanz)	<p>Unter Governance versteht man sämtliche Interaktionen zwischen den verschiedenen Organisationsstrukturen, den formellen oder informellen Regeln, den politisch-administrativen Akteuren, die bestimmen, wie Entscheidungen getroffen, wie die Verantwortlichkeiten ausgeübt werden und wie die demokratische Legitimität gewährleistet wird.</p> <p>(M. Pasquier / B. Larpin, Analyse der politisch-administrativen Probleme und der Governance der öffentlichen Arbeitslosenkas- sen. L'IDHEAP 244/2008)</p>
Heterogenität	<p>Verschiedenheit; grosse Unterschiede von Individuum zu Indi- viduum. Hier ist der Sachverhalt gemeint, dass ein umfangreiches Regelwerk zur Ermittlung von Versicherungsleistungen besteht. Sehr Aufwendig ist die Berechnung des versicherten Verdienstes und die Ermittlung der Anspruchsberechtigung (Anzahl Tage, Zu- satzverdienste, Krankheitstage etc.).</p>
Subsidiaritätsprinzip	<p>Eine bestimmte Gebietskörperschaft übernimmt eine Aufgabe (oder einen Teil davon) nur dann, wenn sie diese besser ausüben kann als eine Körperschaft auf einer niedrigeren Ebene.</p> <p>(M. Pasquier / B. Larpin, Analyse der politisch-administrativen Probleme und der Governance der öffentlichen Arbeitslosenkas- sen. L'IDHEAP 244/2008)</p>
Three-Lines-of- Defense-Modell	<p>Das Three-Lines-of-Defense-Modell illustriert eine systematische Organisation der Akteure und Komponenten des Internen Steuerungs- und Kontrollsystems (IKS). Für den Fonds der ALV wurde dieses Modell im Handbuch des Revisionsdienstes ausformuliert.</p> <p>First Line of Defense: operatives Management ALV-Fonds: IKS in ALK, RAV / LAM / KAST</p> <p>Second Line of Defense: Risk Management und Compliance ALV-Fonds: TCRD</p> <p>Third Line of Defense: Internal Audit ALV-Fonds: DBIR</p>
Vollzugsföderalismus	<p>Funktionale Aufgabenteilung zwischen dem Zentrum und den fö- derierten Gliedern des Bundesstaates, wobei der Bund die Ziele und die strategische Führung bestimmt, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen.</p> <p>(M. Pasquier / B. Larpin, Analyse der politisch-administrativen Probleme und der Governance der öffentlichen Arbeitslosenkas- sen. L'IDHEAP 244/2008)</p>

Anhang 4: Soziale Sicherheit in der Schweiz – Geschichte der Arbeitslosenversicherung

Im 19. Jahrhundert entsteht die Arbeitslosenversicherung, in einer Zeit grosser Veränderungen in vielerlei Hinsicht (Industrialisierung, Modernisierung, Kulturwandel). Die heutige Zeit hat in manchen Bereichen grosse Ähnlichkeit mit den Entwicklungen jener Epoche. Die laufenden Diskussionen zur vollständigen Digitalisierung lassen weitere grosse Schritte der Modernisierung und des Kulturwandels erwarten. Damit verbunden sind zurzeit noch nicht absehbare gesellschaftliche Entwicklungen, die eine weitreichende Auswirkung auf die Arbeitssituation haben können. Die demografischen Prognosen zeigen zum Beispiel ein immer kleinerer Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung.

1884 gründete der Schweizerische Typographenbund die erste Arbeitslosenkasse. Im ausgehenden 19. Jahrhundert diskutierten Behörden und die Öffentlichkeit intensiv über die Einführung staatlicher Sozialversicherungen. Die Pläne waren ambitiös, stiessen jedoch auf politische Widerstände. Bis zum Zweiten Weltkrieg blieb das System der sozialen Sicherheit fragmentiert und stark von privaten Akteuren geprägt.

Um 1890 zählte die Schweiz über tausend Hilfskassen. Gegen eine Prämie boten sie ihren Mitgliedern eine bescheidene Absicherung gegen die Folgen von Unfall und Krankheit. Trotz ihrer geringen Leistungen und der lokal beschränkten Reichweite bildeten sie einen wichtigen Vorläufer der modernen Sozialversicherungen.

1919 wurde die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) gegründet, gestützt auf den Versailler Vertrag. Der Gründung der IAO lag die Überlegung zugrunde, dass eine dauerhafte Friedensordnung nur durch die Zusammenarbeit von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Staat errichtet werden kann. Bis in die 1970er-Jahre war sie die wichtigste internationale Organisation für Fragen der Sozialen Sicherheit. Die Schweiz gehörte zu den Gründungsmitgliedern und beherbergte bereits deren wichtigste Vorläuferorganisation. Das Internationale Arbeitsamt in Basel wurde bereits 1901 gegründet.

Der Stand der Arbeitslosenversicherung in der Zwischenkriegszeit glich damals jenem der Krankenversicherung. Weil ein Obligatorium auf Bundesebene fehlte, war der Schutz gegen Arbeitslosigkeit uneinheitlich. Nur zehn Prozent der Erwerbstätigen waren überhaupt versichert.

Vor dem Ersten Weltkrieg hatten der Bundesrat und das Parlament die Schaffung einer Arbeitslosenversicherung abgelehnt. Der Bund beschränkte sich darauf, Beiträge an die bestehenden öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen auszurichten. Die sozialpolitische Aufgabe der Arbeitslosenunterstützung war an insgesamt 61 Kassen delegiert, welche 1923 rund 185 000 Personen versicherten.

In Erwartung steigender Arbeitslosenzahlen bauten alle Staatsebenen die Fürsorge für bedürftige Stellenlose ab 1917 aus. Parallel dazu beteiligte sich der Bund am Genter System der Kantone. Dieses Finanzierungssystem wurde nach der Aufhebung der übrigen Krisenmassnahmen weitergeführt und im Gesetz von 1924 verankert. Das führte zu einem bescheidenen Aufschwung. 1936 versicherten 204 Kassen 552 000 Personen. Damit waren jedoch erst 28 Prozent der Erwerbstätigen versichert. Immerhin hatte bis dahin

etwa die Hälfte aller Kantone die Versicherung für obligatorisch erklärt. Die gewerkschaftlichen Kassen wurden geschwächt, da sie im Vergleich zu öffentlichen und paritätischen Kassen geringere Beiträge vergütet bekamen.

Im November 1942 erschien im Vereinigten Königreich der «Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services». Dieser sog. Beveridge-Bericht skizziert das Modell einer staatlichen Vorsorge, die alle Risiken abdeckt. Beveridges Wohlfahrtsmodell stiess auch in der Schweiz auf grosses Interesse. Dabei trat allerdings rasch die Betonung der nationalen Eigenheiten in den Vordergrund. Der Bohren-Bericht des Bundesamts für Sozialversicherung kam 1943 zum Schluss, dass der Beveridge-Plan teuer ist. Er sei weder mit der föderalistischen Staatsordnung der Schweiz noch mit der Einbindung nichtstaatlicher Akteure kompatibel.

Im Gegensatz zu den meisten europäischen Staaten kannte die Schweiz bis in die 1970er-Jahre keine obligatorische Arbeitslosenversicherung. Die Jahrzehnte nach 1945 waren durch die sukzessive Einführung neuer Versicherungszweige und einem Obligatorium geprägt. Die AHV entstand 1948, die IV 1960, die Ergänzungsleistungen 1966, die ALV 1976 und die berufliche Vorsorge 1985.

1952 verabschiedete die Internationale Arbeitskonferenz, das Hauptorgan der IAO, ein Abkommen über Mindestnormen der Sozialen Sicherheit. Die Konvention gilt als Meilenstein im internationalen Sozialrecht. Nach Einführung einer obligatorischen ALV, erfüllte die Schweiz die notwendigen Bedingungen. Nun konnte sie der Übereinkunft beitreten. 1977 ratifizierte sie die ersten Teile des Übereinkommens 102.

1974/75 schlitterte die Schweiz in eine zweijährige Rezession, die sozialpolitische Interventionen nötig machte. Der weitere Ausbau der Sozialen Sicherheit war infrage gestellt. Der Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods und die Erdölkrise standen 1973 am Anfang der Rezession.

Die geringe Verbreitung der ALV und die Rückwanderung ausländischer Arbeitskräfte ermöglichten es, die offiziellen Arbeitslosenzahlen tief zu halten. 1976 wurde eine Neuordnung der Arbeitslosenversicherung nötig. 1975/76 gingen in der Schweiz 300 000 Stellen verloren.

Am 13. Juni 1976 nahmen die Stimmberechtigten einen neuen Verfassungsartikel an, der die Leitplanken für die künftige Arbeitslosenversicherung setzte. 1982 wurde das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung (AVIG) verabschiedet. Es trat am 1. Januar 1984 in Kraft.

Zu Beginn der 1990er-Jahre stieg die Arbeitslosenquote in der Schweiz deutlich an. In diesem Umfeld bekam der Aktivierungsgedanke (Arbeit statt Fürsorge) neue Bedeutung. Die zweite Teilrevision des AVIG erweiterte 1995 die arbeitsmarktlichen Massnahmen. Die neu eingerichteten Regionalen Arbeitsvermittlungstellen sollten die Versicherten dabei unterstützen, eine neue Stelle zu finden.

2001 führt der Bund Leistungsvereinbarungen ein (Motion 98.3105). Diese bilden das aktuelle Steuerungssystem des Bundes einerseits für die Kantone und andererseits für die Arbeitslosenkassen. Der Bund und die Kantone vereinbaren ein wirkungsorientiertes Entschädigungssystem. Der Bund schliesst mit den Arbeitslosenkassen Leistungsaufträge ab. Die Kassen können zwischen einer Pauschalen oder Abrechnung nach effektiven Kosten wählen.

Die dritte Teilrevision des AVIG führte 2003 ein neues Finanzierungsmodell ein, um die ALV gegen Konjunkturunbrüche abzusichern (Schuldenbremse).

Die vierte Teilrevision des AVIG konnte 2010 das finanzielle Gleichgewicht wiederherstellen (Schulden reduzieren und langfristige Stabilität verbessern).

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).