

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



# COVID-19-Prüfungen

## Zwischenbericht 1. Mai 2020

Massnahmen des Bundes

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.20999.103.00058
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
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)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form mitgemeint.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>5</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>7</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>9</b>
1.1 Ausgangslage .....	9
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	9
1.3 Summarische Zwischenberichterstattung .....	10
<b>2 Wie sieht es bisher aus?</b> .....	<b>11</b>
2.1 Vorgaben und Prozesse: EFK-Input wird geschätzt .....	11
2.2 Einzeldossiers: Der Teufel liegt sowohl im Detail... ..	11
2.3 ... als auch im grossen Ganzen .....	13
2.4 Datenanalysen: Ein Schritt nach dem anderen .....	14
<b>3 Über den Tellerrand: Was zeichnet sich ab?</b> .....	<b>16</b>
<b>4 Und wie laufen die Prüfungen?</b> .....	<b>17</b>

# COVID-19-Prüfungen Zwischenbericht 1. Mai 2020

## Massnahmen des Bundes

### Das Wesentliche in Kürze

---

Rund 58 Milliarden Franken schwer ist es, das bisherige finanzielle Engagement des Bundes. Ein Teil davon wird zur Bekämpfung der Pandemie selbst eingesetzt, der Löwenanteil geht in die Bewältigung von Folgeproblemen, den sogenannten Massnahmen über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus.

Wichtig ist, dass die Mittel schnell bei den Personen und Institutionen ankommen, die sie wirklich brauchen. Doch wo es schnell geht, passieren Fehler. Wo es schnell geht, kann nicht verhindert werden, dass auch Unberechtigte Gelder erhalten – zulasten der tatsächlich Bedürftigen.

Bei den fachlichen Fragen, welche Massnahmen nun die richtigen sind, hält sich die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in der heutigen Krisensituation zurück. Sie setzt sich aber seit März aktiv ein, Fehler und Missbrauch bei der Mittelvergabe zu verhindern oder zumindest rasch aufzudecken.

Auch bei den COVID-Massnahmen geht es nicht ohne Formulare, Verträge, Weisungen, Vereinbarungen etc. Völlig neue Abläufe oder nie gekannte Volumina müssen quasi «über Nacht» bewältigt werden. Da die Massnahmen noch eine Weile laufen werden, lohnt es sich, Vorgaben und Prozesse fortlaufend zu korrigieren und anzupassen. Da, wo die EFK Einfluss nehmen kann, stossen ihre Rückmeldungen auf offene Ohren. Das Feedback der Ämter zeigt: Das Engagement der EFK lohnt sich und ist willkommen.

In der Umsetzung werden Interpretationsspielräume, nicht geregelte Fälle, Unklarheiten oder wenig praxistaugliche Vorgaben zunehmend sichtbar und müssen von den Ämtern umgehend behandelt werden, v. a. in Bereichen, in denen rasch Mittel an eine Vielzahl an Bedürftige verteilt werden müssen. Das funktioniert noch nicht überall; die Listen der Fragen werden länger. Die EFK stellt auch bei den COVID-Massnahmen kantonale Unterschiede beim Vollzug fest. Der Kreis schliesst sich: Je mehr offene Fragen oder Unklarheiten, desto höher das Risiko für Fehler bzw. Ungleichbehandlungen. Diese erhöhen das Risiko für spätere Einsprachen und aufwendige Nacharbeiten. Es ist also kein «Nice-to-have», rasch für Klarheit zu sorgen. Die EFK konstatiert allerdings bei den Dossierprüfungen: Wenn sie auf Fehler oder Unklarheiten hinweist, sind die Ämter bereit, diese zu bereinigen – wenn auch manchmal erst später.

Könnte theoretisch ein Bezüger Mittel aus mehreren «Töpfen» beziehen, sind oft Abhängigkeiten definiert. Leistungen sollen gemäss Vorgaben gegeneinander angerechnet oder subsidiär ausgerichtet werden. De facto hat die Verwaltung bisher keine Möglichkeit, dies zu kontrollieren. Bei der Lösung spielt die EFK eine zentrale Rolle: Sie wird die Daten, sofern sie vorhanden sind, gegeneinander abgleichen und so übergeordnete Prüfungen durchführen. Technische, organisatorische und rechtliche Felsbrocken liegen auf den Weg, die muss und wird die EFK zusammen mit der Verwaltung aus dem Weg räumen.

À propos Zusammenarbeit mit der Verwaltung: Die läuft auch – oder gerade – in diesem Krisenmodus gut.

# Audits COVID-19 rapport intermédiaire du 1<sup>er</sup> mai 2020

## Mesures de la Confédération

### L'essentiel en bref

---

L'engagement financier de la Confédération s'élève jusqu'à présent à quelque 58 milliards de francs. Une partie de ce montant est utilisée pour lutter contre la pandémie proprement dite, la part du lion est consacrée au traitement des problèmes qui s'ensuivent, soit les « mesures pour atténuer les conséquences économiques du coronavirus ».

Il est important que les moyens déployés parviennent rapidement aux personnes et institutions qui en ont vraiment besoin. Mais lorsque les choses doivent aller vite, des erreurs peuvent se produire. Il est ainsi inévitable que des personnes reçoivent des fonds alors qu'elles n'y ont pas droit, et ce au détriment de celles qui sont réellement dans le besoin.

Dans la situation de crise actuelle, le Contrôle fédéral des finances (CDF) ne se prononce pas sur le caractère judicieux des mesures prises, mais il s'emploie depuis le mois de mars à éviter les erreurs et les abus lors de l'allocation de fonds ou, du moins, à les déceler rapidement.

Les mesures COVID-19 ne peuvent pas être mises en œuvre sans formulaires, contrats, directives, conventions, etc. Des procédures entièrement nouvelles ou des volumes sans précédents doivent être maîtrisés quasiment du jour au lendemain. Étant donné que les mesures se poursuivront encore un certain temps, il convient de corriger et d'adapter les prescriptions et les processus de manière continue. Là où le CDF peut exercer une influence, ses remarques sont prises en compte. Les remarques des offices montrent que l'engagement du CDF est utile et bienvenu.

Lors de la mise en œuvre, on voit de plus en plus apparaître des marges d'interprétation, des cas non réglés, des ambiguïtés ou des prescriptions difficilement applicables qui doivent être corrigés sans délai par les offices, surtout dans les domaines où il faut distribuer rapidement des fonds à un grand nombre de personnes en difficulté. Cela ne fonctionne pas encore partout, et la liste des questions s'allonge. Dans la mise en œuvre des mesures COVID-19, le CDF observe également des différences entre les cantons. La boucle est bouclée : plus il y a de questions sans réponse ou d'ambiguïtés, plus grand est le risque d'erreurs ou d'inégalités de traitement. Ces dernières augmentent à leur tour le risque de réclamations et les traitements ultérieurs coûteux. Veiller à clarifier rapidement les choses n'est donc pas un luxe. Le CDF constate d'ailleurs que quand il signale des erreurs ou des ambiguïtés lors de contrôles de dossiers, les offices sont prêts à les corriger, même si, parfois, seulement plus tard.

S'il est théoriquement possible qu'un bénéficiaire reçoive des fonds provenant de plusieurs sources, des conditions sont souvent définies. Selon les prescriptions, les prestations doivent être compensées entre elles ou versées à titre subsidiaire. De fait, l'administration n'a aujourd'hui aucun moyen de contrôle en la matière. Le CDF joue un rôle central dans la résolution du problème : pour autant que les données soient dispo-

nibles, il les comparera entre elles et procédera ainsi à des audits globaux. De gros obstacles techniques, organisationnels et juridiques sont à franchir, mais le CDF doit et réussira à les surmonter, conjointement avec l'administration.

À propos de la collaboration avec l'administration : celle-ci fonctionne bien, aussi – ou peut-être justement – en cette période de crise.

**Texte original en allemand**

# Verifiche relative al COVID-19, rapporto intermedio del 1° maggio 2020

## Misure della Confederazione

### L'essenziale in breve

---

L'impegno finanziario della Confederazione ammonta finora a circa 58 miliardi di franchi. Una parte di questo importo sarà impiegata nella lotta contro la pandemia stessa, mentre la parte preponderante sarà impiegata per affrontare i problemi successivi, le cosiddette misure per arginare le conseguenze economiche a seguito del coronavirus.

È importante che gli aiuti finanziari arrivino subito alle persone e alle istituzioni che ne hanno veramente bisogno. Tuttavia, fare le cose di fretta porta a commettere errori. Non si può quindi escludere che questo denaro vada in mano a persone che non ne avrebbero diritto, a scapito di chi si trova in uno stato di reale necessità.

Nell'attuale situazione di crisi, il Controllo federale delle finanze (CDF) non si pronuncia sulle questioni tecniche in merito a quali siano le misure giuste. Dal mese di marzo il CDF si sta però impegnando attivamente per prevenire errori e abusi nell'assegnazione degli aiuti finanziari o perlomeno per scoprirli in tempi rapidi.

Anche le misure COVID-19 sono giocoforza vincolate a moduli, contratti, istruzioni, accordi, ecc. Procedure o quantità del tutto nuove o inedite devono essere gestite quasi dalla sera alla mattina. Poiché queste misure continueranno ancora per un po', vale la pena correggere e adattare costantemente direttive e procedure. Laddove possono apportare un contributo, le osservazioni del CDF sono prese in considerazione. Il riscontro degli Uffici mostra che il lavoro del CDF è valido e gradito.

Nella fase di attuazione emergeranno via via i margini di interpretazione, i casi non regolamentati, le incertezze o le direttive poco praticabili che devono essere trattati dagli Uffici, soprattutto nei settori che richiedono una distribuzione celere dei mezzi a numerose persone in difficoltà. Questo però non funziona ancora dappertutto e l'elenco delle domande diventa sempre più lungo. Inoltre, il CDF constata differenze tra i Cantoni a livello di esecuzione delle misure COVID-19. È un circolo vizioso: maggiori sono le questioni aperte o le incertezze, maggiore sarà il rischio di incorrere in errori e disparità di trattamento. A sua volta, ciò aumenta il rischio di ricorsi e laboriosi interventi successivi. Preoccuparsi di fare subito chiarezza non è un lusso, bensì una necessità. Se nell'esame dei dossier il CDF segnala errori o incertezze, gli Uffici sono pronti a intervenire, seppure in un secondo momento.

Anche se in teoria un beneficiario potrebbe attingere fondi da diverse organizzazioni, le dipendenze sono spesso già definite. Secondo le direttive, le prestazioni devono essere compensate reciprocamente o versate in modo sussidiario. Di fatto, a tutt'oggi l'amministrazione non ha alcuna possibilità di controllo in materia. Il CDF svolge un ruolo centrale per sopperire a tale carenza: confronta i dati, se disponibili, ed effettua verifiche sovraordinate. Le difficoltà di carattere tecnico, organizzativo e giuridico non mancano e dovranno essere risolte dal CDF insieme all'amministrazione.

A proposito di amministrazione: la collaborazione con quest'ultima è buona, anche (o soprattutto) in questo periodo di crisi.

**Testo originale in tedesco**

# COVID-19 audits: Interim report as at 1 May 2020

## The Confederation's measures

### Key facts

---

Around CHF 58 billion – that is the magnitude of the Confederation's financial commitment so far. Part of this is being spent on combating the pandemic itself, but the lion's share has gone towards managing the knock-on effects – the so-called "measures to cushion the economic impact of the coronavirus pandemic".

It is important that funds are swiftly paid out to the people and institutions that really need them. Yet where speed is involved, mistakes can happen. When things move fast, it cannot be excluded that money goes to someone who is not entitled to it, instead of those truly in need.

As regards specialist questions on which measures are appropriate, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) will refrain from comment in the current crisis situation. However, since March it has been actively involved in preventing, or at least rapidly detecting, abuses in the payment of funds.

The COVID-related measures, too, require the use of forms, contracts, directives, agreements, etc. Completely new procedures or unprecedented volumes suddenly have to be dealt with overnight, so to speak. As the measures will be in place for some time to come, it is worth continuously correcting and adjusting the rules and processes. In the areas where the SFAO can exert an influence, its input has had a favourable reception. The feedback from the federal offices shows that the SFAO's involvement is worthwhile and has been welcomed.

The implementation is increasingly revealing scope for interpretation, unregulated cases, a lack of clarity or impractical rules, which must be dealt with swiftly by the offices, above all in areas where funds need to be rapidly paid out to a large number of people in need. This is not yet working everywhere, and the lists of questions are growing. The SFAO has observed that cantonal differences also exist with regard to the implementation of COVID-related measures. It is a vicious circle: the greater the number of open questions or points needing clarification, the higher the risk of errors or unequal treatment. This in turn increases the risk of subsequent appeals and resource-intensive corrections. So providing clarity quickly is not a luxury but a necessity. However, when reviewing the dossiers, the SFAO noted that whenever it points out errors or unclear areas, the offices are happy to rectify them – albeit sometimes only after a delay.

If, in theory, a recipient can draw funds from several "pots", dependencies are often defined. According to the rules, payments should be subsidiary or offset against each other. De facto, it has not yet been possible for the Administration to check this. The SFAO is playing a key role in solving this problem: it will reconcile the data, where available, and carry out overarching audits. The path will be strewn with technical, organisational and legal obstacles, which the SFAO will clear away in collaboration with the Administration.

And speaking of collaboration with the Administration: that is working well despite – or perhaps because of – being in crisis mode.

**Original text in German**

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Über die Massnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 bzw. deren wirtschaftlicher Folgen braucht es eine wirksame Finanzaufsicht. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat daher ihr Vorgehen in besonders betroffenen Bereichen geändert. Die Ex-post-Prüfungen von Entschädigungsprogrammen werden, wo sinnvoll, durch vorgängige bzw. begleitende Prüfungen ersetzt.

Die EFK hat am 18. März 2020 alle Generalsekretariate und betroffenen Amtsleitungen über das geänderte Vorgehen informiert. Die Möglichkeiten und Modalitäten der begleitenden Prüfung wurden mit den jeweiligen Ämtern besprochen; das Prüfungsvorgehen wird flexibel an die jeweiligen Entwicklungen angepasst.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Zielsetzungen der EFK-Prüfungen umfassen zwei Hauptkriterien:

- Einfach und schnell – die Mittel müssen schnell und möglichst unkompliziert bei den Bedürftigen ankommen
- Fehler- und missbrauchsfrei – die Mittel dürfen nur an die tatsächlich Berechtigten vergeben werden bzw. dort endgültig verbleiben.

In den Prüfungen kommen drei Vorgehen zur Anwendung, die je nach Massnahme selektiert bzw. kombiniert werden:

- Prüfung der Vorgaben: Beinhalten Weisungen, Kreisschreiben, Instruktionen, Formulare, Musterverträge, -verfügungen, -vereinbarungen etc. die nötigen Informationen, sind sie verständlich und bilden sie die gesetzlichen Grundlagen korrekt ab? Sind die Prozesse effizient und zielführend aufgesetzt?
- Prüfung von Dossiers: Wurden die Mittel nur an Berechtigte verteilt, erfolgt die Vergabe vorgabenkonform? Entsprechen bei den Beschaffungen die Lieferungen und die Rechnungen dem Bestellten (Qualität, Preis, Menge)? Je nach Volumen prüft die EFK stichprobenweise oder alle Transaktionen.
- Datenanalysen: An die Mittelvergabe sind Bedingungen geknüpft. Ausserdem stehen viele Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen COVID-19-Folgen in Abhängigkeit zu anderen Massnahmen (Subsidiaritäten, zeitliche Abfolgen etc.). Die Einhaltung dieser Vorgaben wird durch Datenanalysen überprüft, auch über die Massnahmen hinweg.

Bei den jüngsten Massnahmen Start-up Bürgschaften, Beschaffungen des Bundesamtes für Gesundheit und dem Hilfspaket für die Luftfahrt definiert die EFK derzeit, ob bzw. wie sie sich engagiert.

### 1.3 Summarische Zwischenberichterstattung

Die EFK wird bis zum Abschluss ihrer Prüfungshandlungen der Finanzdelegation der eidg. Räte einen summarischen Zwischenbericht pro Sitzung zustellen. Der vorliegende Bericht hat den Stichtag 1. Mai 2020. Die betroffenen Ämter wurden vorgängig konsultiert. Formelle Schlussbesprechungen fanden keine statt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Wie sieht es bisher aus?

### 2.1 Vorgaben und Prozesse: EFK-Input wird geschätzt

In kürzester Zeit wurden enorme Mittel freigegeben, Ämtern neue Aufgaben übertragen, bestehende Prozesse ausser Kraft gesetzt bzw. neue Prozesse definiert und mit einer Flut an Anträgen konfrontiert. Oft ist eine Vielzahl an Akteuren in den Vollzug involviert; den Antragstellern muss der Weg zu den Mitteln so schnell und einfach wie möglich gemacht werden. Wo möglich bzw. zugelassen, unterstützte die EFK die Ämter mit ihren Prüfungen der Vorgaben und Grundlagen.

Dies trifft beispielsweise für die Bereiche **Kultur** und **Sport** zu. Die EFK konnte wichtige Hinweise an die Bundesämter bzw. involvierte externe Revisionsgesellschaften geben, bevor die Dokumente finalisiert wurden. Sie wurden zu grossen Teilen berücksichtigt, sofern dies mit den vorangegangenen Entscheiden noch kompatibel war. In anderen Bereichen, wie z. B. beim **COVID-Erwerbssersatz**, waren die Vorgaben bereits definiert. Die Rückmeldungen der EFK wurden bzw. werden bei ohnehin anstehenden Überarbeitungen von Formularen, Mustern, Kreisschreiben, Weisungen etc. berücksichtigt. Es gab aber auch Bereiche, etwa die **Solidarbürgschaften**, wo eine Mitwirkung der EFK in die Ausgestaltung der Vorgaben und Grundlagen nicht mehr möglich war.

Die Beschaffungen enormen Umfangs bringen die **Armeeapotheke** an ihre Grenzen. Trotz sehr schneller personeller Verstärkung mit einer Krisenorganisation Armeeapotheke und der Taskforce «Beschaffungskoordination Corona VBS» mussten einzelne Abläufe ad hoc und reaktiv aufgebaut werden. Die Armeeapotheke ist grundsätzlich nicht für den Umfang der laufenden Beschaffungen, Weiterverrechnungen und Logistikanforderungen ausgelegt. Es sind Workarounds erforderlich, die aber potentielle Fehlerquellen beinhalten. Die Lernkurve ist steil.

### 2.2 Einzeldossiers: Der Teufel liegt sowohl im Detail...

Die COVID-Verordnungen und Durchführungsbestimmungen wurden mit «der heissen Nadel gestrickt»: Für umfangreiche Abklärungen und Konsultationen war kaum Zeit. Regelungslücken, Interpretationsspielraum oder wenig praxistaugliche Vorgaben wurden zwangsläufig zugunsten einer raschen Hilfe in Kauf genommen. Diese Fälle kommen nun zunehmend zum Vorschein, vor allem in Bereichen mit hohem Transaktionsvolumen und einer dezentralen Vollzugsorganisation.

Reagiert ein Amt nicht schnell bzw. konsequent genug, steigt das Risiko für Ungleichbehandlungen. Ausserdem werden Einsprachen gegen die Entschädigungsleistungen wahrscheinlicher, sofern Rechtsmittel vorhanden sind. Bisher ist noch kein systematischer Ansatz erkennbar, wie dem erhöhten Rechtsrisiko begegnet werden soll.

Es ist erfreulich, wie offen die Ämter solche Unklarheiten auch mit der EFK diskutieren. Dabei respektiert die EFK die aktuelle Krisenlage: Sie hält sich bei Diskussionen über die «richtige» Interpretation bzw. Regelung zurück. Fachentscheide gehören in die Linie.

Im **Kulturbereich** werden die Massnahmen von den Kantonen und Suisseculture Sociale im Auftrag des BAK und in Zusammenarbeit mit der Schweizer Kulturstiftung Pro Helvetia umgesetzt. Die EFK stellt Suisseculture Sociale für 20 geprüfte Gesuchbearbeitungen über

insgesamt 67 000 Franken ein gutes Zeugnis aus. Die ersten Stichproben aus vier Kantonen (16 Anträge, rd. 3,6 Mio. Franken) zeigen, dass die einheitliche Anwendung einzelner Fördervoraussetzungen (z. B. Schadensberechnung) auch aufgrund Interpretationsspielraum des komplizierten BAK-Regelwerks (insbesondere die Anrechnung anderer Entschädigungen oder nicht angefallener Kosten) durch die Kantone noch verbessert werden muss. Zwar bestehen diesbezüglich einheitliche Vorgaben (Ausführungsbestimmungen zur COVID-Verordnung Kultur und FAQ der Kantone). Diese müssen aber noch besser kommuniziert werden.

Im **Sportbereich** überbrückt die Finanzhilfe einmalig Liquiditätslücken bis zu zwei Monaten. Bisher liegen nur wenige Gesuche vor. Dennoch: Die Umsetzung ist relativ kompliziert und aufwendig zu kontrollieren: Den Kausalzusammenhang zwischen der drohenden Zahlungsunfähigkeit und den COVID-Massnahmen des Bundes zu validieren, ist anspruchsvoll. Die zeitliche Begrenzung erweist sich als Knacknuss mit unerwarteten Fragestellungen, insbesondere hinsichtlich der Beurteilung des Liquiditätsplans und der Betragsschätzung. Im Breitensport sind nur Vereine bezugsberechtigt, was wiederum zu Diskussionen über andere Rechtsformern führt. Das Bundesamt für Sport will eine Prüfung von Verordnungsanpassung veranlassen. Die EFK wird bei allem Verständnis für die fachlichen Überlegungen bei den anstehenden Dossierprüfungen auf die Einhaltung der Verordnung drängen bzw. eine Anpassung empfehlen, um u. a. die Besonderheiten saisonaler Tätigkeiten zu berücksichtigen.

Beeindruckende 207 Einträge hat die Frageliste zur Umsetzung beim **COVID-Erwerbsersatz** bereits; die meisten davon kommen von den Ausgleichskassen. Von den Ausgleichskassen wurden bislang bereits 100 000 Fälle abgerechnet und rund 280 Millionen Franken ausbezahlt. Viele weitere werden folgen. Umso wichtiger ist es für das Bundesamt für Sozialversicherungen, schnell über Fragestellungen zu entscheiden und diese durch Kreisschreiben, FAQ o. ä. etc. zu kommunizieren. Nur so kann im laufenden Prozess noch eine Harmonisierung herbeigeführt werden.

Im Bereich der **Arbeitslosenversicherung** geht es derzeit um eine zentrale Frage: Dürfen öffentlich-rechtliche Einheiten (Spitäler, Bibliotheken, öffentliche Transportunternehmen usw.) für ihre Mitarbeitenden Kurzarbeitsentschädigung bekommen? Per 20. April 2020 zeigen die Analysen der EFK 407 entsprechende Gesuchen. Da dieser Sachverhalt Auswirkungen auf die bisher an den Ausgleichsfonds überwiesenen 6 Milliarden Franken haben dürfte, hat die EFK am 23. April 2020 den Finanzausschuss des Bundesrates über diesen damals kontroversen Punkt informiert. Am 1. Mai 2020 hat der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion 20.3151 «Ertragsausfälle im öffentlichen Verkehr. Der Bund steht in der Pflicht» präzisiert, dass auch in der Krise Entschädigungen nur bezahlt werden, wenn die entsprechenden gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Es braucht unter anderem ein unmittelbares Stellenabbaurisiko.

Ansonsten unterstützt die EFK die Prognosen der Verwaltung: Die Direktion für Arbeit geht davon aus, dass es im Nachgang zu einer umfangreichen Bereinigungsaktion kommen wird, um Fehler und ggf. Missbrauch zu korrigieren. Bei ersten Analysen ist die EFK z. B. auf Unternehmen in Liquidation unter den Mittelempfängern gestossen. Sie stellt grosse Unterschiede zwischen den Kantonen fest, auch im Hinblick auf die Geschwindigkeit der Antragsbearbeitung. Ausserdem werden viele Entscheide papierbasiert getroffen und erst nachträglich im System erfasst. Derzeit ist es also unmöglich, Mehrfachbezüge bereits im Vorfeld vollständig zu identifizieren.

Trotz aller organisatorischen Hürden bei der **Armeeapotheke**: Die Prüfung der ersten Lieferungen von Beatmungsgeräten und Defibrillatoren brachte unter dem Strich wenig Beanstandungen; das Bestellte wurde geliefert. Das Problem liegt noch bei der Bestandsführung. Diese erfolgt nicht im SAP-System – mit dem Risiko, dass Güter nur auf Listen bei einzelnen Mitarbeitern dokumentiert sind. Diese müssen nachträglich in die Systeme erfasst werden, damit das Material auffindbar registriert ist und die Weiterverrechnung von Material an die Kantone möglich wird; folglich steigt die Fehleranfälligkeit. Bewirtschaftung und Bestandsführung, insbesondere der kritischen Komponenten, müssen konsequent und ausschliesslich über das zentrale Ressourcenmanagement in SAP erfolgen.

Die Armeeapotheke beschafft für die Kantone und Gesundheitseinrichtungen und verrechnet die Ware gemäss Verordnung zum Einkaufspreis weiter. Die Festlegung dieses Preises ist in einem hochvolatilen Preisumfeld schwierig; die Nachvollziehbarkeit ist sicherzustellen.

Die **ausserordentliche Session des Parlaments** findet in der BERNEXPO statt. Auf Anfrage der Parlamentsdienste prüfte die EFK, ob der Vertrag alle wesentlichen Elemente enthält und so ausgestaltet ist, dass der Besteller bei Bedarf seine Rechte durchsetzen kann (z. B. über die Aufnahme eines Einsichtsrechts zur Überprüfung der Preisfindung). Der finale Vertrag enthält kein Einsichtsrecht. Gemäss Aussage der Parlamentsdienste soll in allen kommenden Verträgen eine solche Regelung schriftlich aufgenommen werden.

International tätige KMU bzw. **Switzerland Global Enterprise (S-GE)** können für bereits bezahlte Teilnahmen an Messen und Events im Rahmen eines Gemeinschaftsstandes der Exportförderung, die ausfallen oder verschoben werden, Kosten im Gesamtvolumen von 4,5 Millionen Franken zurückerstattet bekommen. Bislang liegen Kostenschätzungen über 3,5 Millionen Franken vor. Die EFK wird die Dossiers erst bei konkreten Auszahlungen prüfen, was bisher nicht der Fall ist.

## 2.3 ... als auch im grossen Ganzen

Können Bedürftige Mittel aus mehreren «Töpfen» beantragen, sind in den Verordnungen oft Abhängigkeiten und Subsidiaritäten definiert. Die geduldigen Papiere zum Leben zu erwecken, ist ein holpriges und komplexes Unterfangen. Die Ämter bzw. Vollzugsstellen haben keine bzw. nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten zur massnahmenübergreifenden Validierung vor der Mittelfreigabe. Neben den fehlenden Strukturen für den Austausch zwischen den Einheiten erfolgt der Antrag und die Gesuchsbearbeitung in diversen Bereichen noch stark papierbasiert. Eine rasche Recherche in aktuellen elektronischen Datenbeständen ist also nicht möglich.

Beispiel **Kulturbereich**: Die Tatsache, dass verschiedene Akteure – kantonale Kulturämter, Suisseculture Sociale, Ausgleichskassen für COVID-Erwerbsersatz sowie die Arbeitslosenversicherung für Kurzarbeitsentschädigungen – Unterstützung im Kulturbereich leisten können, verkompliziert den Vollzug. Der laufende und ausreichende Informationsfluss beispielsweise zwischen Suisseculture Sociale und dem COVID Erwerbsersatz ist noch nicht abschliessend geregelt. Hierbei besteht dringender Handlungsbedarf seitens BAK. Das BAK arbeitet mit der Schweizer Kulturstiftung Pro Helvetia an Lösungen.

Im **Sportbereich** muss die Organisation glaubhaft machen können, dass sie die ihr zumutbaren Selbsthilfemassnahmen ausgeschöpft hat. Was darunter fällt, hat das Bundesamt für Sport definiert (insbesondere Kurzarbeit, Solidarbürgschaften und weitere Finanzhilfen der öffentlichen Hand), die praktische Validierung der Einhaltung ist allerdings schwierig. Daher

wird im Rahmen der Gesuchsbearbeitung und -entscheidung primär auf die Selbstdeklaration der Gesuchsteller abgestellt. Nachträgliche Überprüfungen der Angaben können dann gegebenenfalls zu einem Widerruf der Finanzhilfeverfügung führen.

Erfreulich anders läuft es im Bereich der **Solidarbürgschaften**. Wer macht was und wer kontrolliert welche Risiken? Die Akteure (Bürgschaftsorganisationen, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), PwC, EFV und EFK) haben ein gemeinsames Kontrollkonzept erstellt, das derzeit in Genehmigung ist. Für Bürgschaften über 20 Millionen Franken prüft die EFK jedes Gesuch und gibt eine Empfehlung an die EFV und das SECO ab. Bisher liegen keine solche Anträge vor. Das Netz der Kontrollen gegen Missbrauch ist geknüpft, die Umsetzung läuft. Für eine Bank bleibt es allerdings unverändert unmöglich zu prüfen, ob ein Gesuchsteller ein Darlehen schon von einer anderen Bank bekommen hat.

## 2.4 Datenanalysen: Ein Schritt nach dem anderen

Der Vorteil von Datenanalysen: Statt sich auf Stichproben einschränken zu müssen, wird die Gesamtheit aller Daten analysiert. Man kann Muster erkennen (z. B. branchenspezifische Verhalten), Fehler identifizieren (z. B. fehlende Werte) und die Einhaltung von Vorgaben kontrollieren (z. B. Verbot von Mehrfachbezügen pro Antragsteller). Der Weg bis dahin ist steinig. Das offensichtlichste Problem: Daten liegen nicht in elektronischer oder verwertbarer Form vor oder werden erst sehr viel später nach der Mittelvergabe erfasst. Daneben müssen viele organisatorische, technische und rechtliche Aspekte geklärt werden, bevor die EFK die Daten für den vorgesehenen Zweck verwenden kann:

Beim **COVID-Erwerbsersatz** mit dem Vollzug in 77 Ausgleichskassen, die an neun Informatikpools angeschlossen sind, konnte der Zugang zu den Daten für das Bundesamt für Sozialversicherungen und die EFK nur durch eine dringende Verordnungsanpassung ermöglicht werden. In der Umsetzung engagiert sich das Bundesamt für Sozialversicherung stark für die EFK, um die Daten zu erhalten. Trotz der Bemühungen aller beteiligten Stellen wird die EFK voraussichtlich erst per Mitte Mai 2020 über die Daten zu allen bis dahin bewilligten Gesuchen und Auszahlungen verfügen.

Bei den **Solidarbürgschaften** haben die Datenanalysen den höchsten Reifegrad. Aufgrund des Rückstandes bei der Datenerfassung stehen allerdings von den insgesamt etwa 110 400 Kreditzusagen über rund 16 Milliarden Franken per 22. April nur ca. 13 % (ca. 14 000 validierte Datensätze über 2,5 Milliarden Franken) als validierte Datensätze zur Verfügung. Die Aussagen haben daher keinen repräsentativen Charakter. Gleichwohl zeichnen sich erste Themen ab, die ein besonderes Augenmerk erfordern könnten: Dividendenausschüttungen nach Bürgschaftsbezug, deutlich erhöhte Umsatzangaben, Missachtung des Maximalbetrages für Firmen mit Geschäftsaufnahme ab 1. Januar 2020 oder Bürgschaftsvergaben trotz Gründung nach dem 1. März 2020. Auffällige Dossiers werden dem SECO zur detaillierten Abklärung übergeben. Dort befindet sich das sog. Case Management für diese Fälle im Aufbau.

Auch bei der **Arbeitslosenversicherung** wurden per 20. April bereits erste Analysen mit den vorhandenen Daten durchgeführt. Allerdings hat das SECO aus Gründen der Praktikabilität bei der immensen Antragsanzahl auf ein summarisches Verfahren gewechselt: Die Unternehmen müssen nur noch die Lohnsummen und Anzahl Mitarbeitende melden, was eine Prüfung auf Stufe individueller Einzelpersonen im Moment verunmöglicht. Das Verfahren ist in Art. 8i der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung vom 20. März 2020 definiert. Im Rahmen des Machbaren führt die EFK allerdings auch hier

bereits Validierungen durch (z. B. Identifikation von Gesellschaften in Liquidation; Doppelbezüge von Leistungen) und kann das SECO im Bereich der **Kurzarbeitsentschädigung** unterstützen und entlasten.

Die EFK sucht noch eine Lösung, um den Zugang zu einigen Daten des Bundesamtes für Statistik zu erhalten. Alle sind sich einig: Einerseits ist der Abgleich über die Massnahmen hinweg ohne bestimmte Daten nicht möglich und die Missbrauchsbekämpfung beispielsweise bei den Solidarbürgschaften lückenhaft. Andererseits gilt es, das Bundesstatistikgesetz einzuhalten. Ein Spagat, der vor allem im Hinblick auf den Zeitdruck nicht einfach sein wird.

Geht es um das Gesamtbild, ist das schwächste Glied der Kette ausschlaggebend: Erst, wenn aus allen Bereichen die Daten elektronisch vorhanden sind und gemeinsame Identifikationsmerkmale vorliegen, kann die Einhaltung der Vorgaben massnahmenübergreifend geprüft werden. Dies wird noch einige Wochen oder Monate Geduld erfordern.

### 3 Über den Tellerrand: Was zeichnet sich ab?

Die Vorteile von **datenbasierten Prüfungen** werden zunehmend auch von den Ämtern erkannt. Es ist praktisch unmöglich, die Auflagen (z. B. Verbot von Dividendenzahlungen) während der Laufzeit der **Solidarbürgschaften** ohne Datenanalysen zu überwachen. Das SECO hat daher die EFK angefragt, ob diese periodisch die bestehenden Analysen wiederholen könnte. Sie kann und wird dies tun, unter strengen Regeln für die Laufzeit und die Wahrung der Verantwortung des SECO. Das Prinzip ist einfach: Die EFK identifiziert die «Ausreisser» im Sinne von Abweichungen und übergibt diese dem SECO zur Klärung und Weiterbehandlung. Die Mitarbeitenden können sich somit auf die Sonderfälle konzentrieren – der Vorteil eines risikobasierten Vorgehens. Auch im Bereich der **Arbeitslosenversicherung** laufen erste Überlegungen in diese Richtung: gezielte Datenanalysen, um die Stichprobe für die Arbeitgeberkontrollen risikoorientiert zu gestalten. Diese Dossierprüfungen sind aber aufgrund der gesetzlichen Fristen (Geltendmachung des Anspruchs bis zu drei Monate nach Ablauf einer Abrechnungsperiode) erst im zweiten Halbjahr 2020 sinnvoll.

Der Bund will also da genauer hinschauen, wo die grössten Risiken bestehen. Dieses Vorgehen scheint deutlich zielgerichteter als die jüngst in Revisionsfachkreisen proklamierte Forderung, dass man z. B. alle Empfänger von Solidarbürgschaften prüfen müsse. Ausser den Revisionsgesellschaften profitiert kaum jemand von einer solchen Lösung.

Es ist interessant zu beobachten, dass die Chancen von neuen Technologien bzw. der **Digitalisierung** sehr unterschiedlich genutzt werden. Viele Abläufe und Formulare etc. sind manuell bzw. papierbasiert; es sind auch mehrere Varianten (manuell, online, Emails) pro Massnahme möglich. Die EFK hört zum Teil, dass «keine Zeit» für die Entwicklung von Apps o. ä. sei, und man lieber auf «traditionelle» Methoden setze – mit dem Effekt, dass eben viel Zeit für die traditionellen Methoden eingesetzt und eine entsprechend höhere Fehlerquote in Kauf genommen wird, wie dies beispielsweise zu Beginn der Solidarbürgschaften der Fall war. Die Verwaltung muss im Rahmen der COVID-Lessons Learned auch hier unbedingt von den gemachten Erfahrungen (z. B. mit digitalen Antrags- und Abrechnungswerkzeugen) profitieren.

Ohne tatkräftige **externe Unterstützung** wäre die Umsetzung der Massnahmen nicht möglich. Die gibt es nicht umsonst, und die Verwaltung sollte bei aller Zufriedenheit mit der Leistung die Kosten nicht ignorieren. Diese gehen zulasten des Bundes und damit der Allgemeinheit. Bisher gibt es keine Aussage darüber, wie hoch das aktuelle bzw. geplante Volumen insgesamt ist. Ein Punkt, den die EFK nicht aus den Augen verlieren wird.

Der Bundesrat hat am 29. April 2020 Massnahmen zur Unterstützung der kritischen Infrastrukturen der **Luftfahrt** im Volumen von 1,275 Milliarden (einfache Bürgschaft zugunsten von Linienbetrieben der schweizerischen Luftfahrt) bzw. 600 Millionen Franken (zur Unterstützung von flugnahen Betrieben) beschlossen. Im Antrag an die Finanzkommissionen der eidg. Räte für die zugehörigen Verpflichtungs- und Nachtragskredite ist aufgeführt: «Schliesslich hat der Bundesrat die EFK beauftragt, die Umsetzung der Massnahmen und die Einhaltung der vereinbarten Bedingungen zu beaufsichtigen.»

Die EFK hat dem Bundesrat am 1. Mai 2020 die Annahme des Auftrages bestätigt. Zur Durchführung ist es allerdings nötig, dass in den Verträgen zwischen den Beteiligten sowohl die Kriterien für die Mittelvergabe als auch die Prüfrechte der EFK klar definiert sind. Das Finanzdepartement hat dies zugesagt.

## 4 Und wie laufen die Prüfungen?

Die EFK zieht eine positive Bilanz der Finanzaufsicht, die sie seit dem 18. März 2020 in der ausserordentlichen Lage ausübt. Die Farben (grün, gelb und rot) entsprechen dem Eindruck, den die EFK vom aktuellen Verlauf der Arbeiten hat.

Amt	Massnahmen (Betrag in Millionen Franken)	Prüfung der Instrumente, Musterverträge usw.	Prüfung der Dossiers und Operationen	Bemerkungen
<b>Bundesamt für Kultur</b>	Darlehen (100) Finanzhilfen (180)	abgeschlossen	Prüfungen seit dem 8. April	Zusammenarbeit mit den kantonalen Finanzkontrollen
<b>Bundesamt für Sport</b>	Darlehen (50) Finanzhilfen (50)	abgeschlossen	Prüfungen seit dem 27. April	
<b>SECO</b>	Solidarbürgschaften (40 000)	abgeschlossen	erste Datenanaly- sen	Kontrollkonzept in Genehmigung
	Solidarbürgschaften Start-ups (100)	in Klärung	in Klärung	BRB vom 22.4., Abklärungen laufen
<b>Bundesamt für Sozialver- sicherungen</b>	Corona-Erwerbser- satz (5300)	im Gange	in Vorbereitung	Explizite gesetzliche Grundlage für EFK bei CEE
<b>Arbeitslosen- versicherung</b>	Kurzarbeitsentschädi- gung (6000)	abgeschlossen	im Gange	
<b>Luftfahrt EFV + BAZL</b>	Darlehen (1275) Finanzhilfen (600)	nicht vorgesehen	in Klärung	Auftrag des BR vom 29.4. an EFK zur Überwachung der Umsetzung
<b>Bund</b>	Kombination der Massnahmen	Kumulierungs- regeln festlegen	Datenbanken im Aufbau	
<b>Armeeapo- theke (AApot) und BAG</b>	Beschaffungen (130 BAG, 2350 APot)	im Gange	AApot: Prüfungen seit dem 7. April	

Quelle: EFK