

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



COVID-19-Prüfungen

Zwischenbericht 1. Juni 2020

Massnahmen des Bundes

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.20529.103.00058
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)

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

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	5
L'essentiel en bref	8
L'essenziale in breve	11
Key facts	14
1 Auftrag und Vorgehen	17
1.1 Ausgangslage	17
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	17
1.3 Mögliche weitere Prüffelder.....	18
1.4 Zusammenarbeit mit den Kantonalen Finanzkontrollen.....	18
1.5 Summarische Zwischenberichterstattung.....	19
2 Wie laufen die Prüfungen?	20
3 Wie sieht es bisher aus?	21
3.1 Parlamentsdienste: Neue Verträge mit BERNEXPO sehen Einsichtsrecht vor	21
3.2 Bundesamt für Kultur: Verzögerung bei der Bearbeitung und komplexe Abhängigkeiten zu anderen Massnahmen	21
3.3 Bundesamt für Gesundheit: Drehscheibe bei Beschaffungen bisher ohne grosse finanzielle Folgen für den Bund	23
3.4 Bundesamt für Sozialversicherungen: Interpretationsspielräume beim Corona Erwerbersatz führen vermehrt zu Fragen, gute Datenverfügbarkeit von allen Ausgleichskassen	24
3.5 Bundesamt für Sozialversicherungen: Familienergänzende Kinderbetreuung muss einfach umsetzbar sein.....	26
3.6 Office fédéral du sport: L'ordonnance a dû être adaptée, les nombreuses demandes en attente doivent désormais être traitées	26
3.7 Verteidigung: Bei den Beschaffungen der Armeepotheke bleibt die Warenbewirtschaftung die Herausforderung	27
3.8 Secrétariat d'Etat à l'économie : Traitement rapide des demandes d'indemnités pour réduction de l'horaire de travail, un nombre élevé d'abus potentiels.....	29
3.9 Staatssekretariat für Wirtschaft: Erste umfassende Analyse der Solidarbürgschaften zeigt Hinweise auf Verstösse in rund 400 Fällen	30
3.10 Staatssekretariat für Wirtschaft: Bei Switzerland Global Enterprise fliesst noch kein Geld.....	32
3.11 Task Force Luftfahrt: Die EFK ist im Dossier «Luftfahrt» erst später erwünscht.....	33

Anhang 1: Grafiken zu den Datenanalysen34

Anhang 2: Übersicht der Einzelprüfungen und Prüfungsteams44

COVID-19-Prüfungen Zwischenbericht 1. Juni 2020

Massnahmen des Bundes

Das Wesentliche in Kürze

Das finanzielle Engagement des Bundes zur Bekämpfung der Pandemie selbst oder der Bewältigung von Folgeproblemen beläuft sich per 20. Mai 2020 auf über 72 Milliarden Franken. Wenn es um die Bereitstellung der Hilfsleistungen geht, stehen zwei Zielsetzungen im Vordergrund: schnell und unbürokratisch auf der einen Seite, und möglichst fehler- und missbrauchsfrei auf der anderen. Ein Balanceakt. Wie nahe kommt man diesen Zielen?

Da, wo Gelder an eine breite Anspruchsgruppe gehen, geschieht dies schnell

Geht es um die Schnelligkeit, finden sich Licht und Schatten. Das Geld der **Solidarbürgschaften** ist in Stundenfrist auf dem Konto, per 12. Mai 2020 waren mehr als 124 400 Kredite mit rund 14,9 Milliarden Franken verteilt. Das macht seit Beginn der Massnahme am 26. März 2020 abgerundet 4000 neue Kredite bzw. eine knappe halbe Milliarde Franken pro Arbeitstag.

Schnell ist der Vollzug auch bei der **Kurzarbeitsentschädigung**: Mehr als ein Drittel der Kantone bearbeitet die Gesuche am gleichen Tag. Über einen Zeitraum von eineinhalb Monaten haben die Kantone fast 200 000 Gesuche bewilligt. Per 6. Mai 2020 wurden Zahlungen in Höhe von über 1 Milliarde Franken ausgelöst; diese betrafen über 700 000 Arbeitnehmer und damit rund jeden siebten Erwerbstätigen in der Schweiz. In 80 % der Fälle bearbeiteten die Arbeitslosenstellen die Abrechnungen innerhalb von vier Wochen, nachdem die Anmeldungen bei den Kantonen eingereicht wurden. Ein Massengeschäft, dessen Abwicklung zügig läuft.

Das lässt sich auch über den **Corona Erwerbersatz** sagen. Per 24. Mai 2020 weist die Zentrale Ausgleichsstelle in ihrem wöchentlichen summarischen Leistungsbericht fast 135 000 bearbeitete Fälle mit ausbezahlten Entschädigungen in der Grössenordnung von rund 553 Millionen Franken aus.

Etwas anders sieht es bei den «kleineren» Massnahmen aus: Im **Sportbereich** haben die Sportorganisationen per 25. Mai 2020 76 Gesuche über insgesamt 20 Millionen Franken eingereicht. Davon ist rund ein Drittel der Gesuche abschliessend bearbeitet. Im **Kulturbereich** wurden zum gleichen Stichtag rund 8600 Gesuche im Volumen von ca. 340 Millionen Franken gestellt. Bearbeitet sind etwa 2300 Gesuche, bewilligt 15 Millionen Franken. Auch wenn die Ursachen mannigfaltig sein mögen – einige sind hausgemacht. Sektorspezifische Lösungen mit Abhängigkeiten zu anderen Massnahmen, viele Beteiligte, Regelungen mit Interpretationsspielraum sowie komplexe Abwicklungsprozesse führen fast zwangsläufig zu langen Durchlaufzeiten. Daraus ergibt sich auch die Kernempfehlung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) an eine der jüngsten Massnahmen, die familienergänzenden Kinderbetreuung: Wo immer es noch möglich ist, keep it simple!

Schnell geht es auch bei den **Beschaffungen**: Per 27. Mai 2020 lag das Beschaffungsvolumen der medizinischen Güter bei der Armeepothek bei 411 Millionen Franken, wovon 192 Millionen Franken bezahlt worden sind. Der Wertmutstropfen: Die Warenbewirtschaftung in den SAP-Systemen hinkt der Realität hinterher, mit entsprechender Intransparenz und Problemzonen. Mit der Frage der «richtigen» Beschaffungsmengen beschäftigen sich diverse Einheiten bzw. Gremien. Die EFK hat die Logistikkbasis der Armee im Departement

für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport explizit auf das Risiko erheblicher Überbestände sowie mögliche Massnahmen hingewiesen.

Missbrauch ist kein Massenphänomen, kommt aber vor

Wenden wir uns der zweiten Zielsetzung zu: Die Mittel dürfen nur an die tatsächlich Berechtigten vergeben werden bzw. dort endgültig verbleiben. Die gute Nachricht zuerst: Auffälligkeiten, sprich Hinweise auf möglicherweise ungerechtfertigten Leistungsbezug sind kein Massenphänomen. Gleichwohl, es gibt sie, die Hinweise.

Bei den **Solidarbürgschaften** hat die EFK erstmals eine repräsentative Analyse von 94 000 Bürgschaften über rund 11,4 Milliarden Franken vornehmen können. Bei gut 400 Fällen (88 Millionen Franken) gilt es näher hinzuschauen: Die Datenanalysen ergaben konkrete Indizien für mögliche Missbrauchstatbestände wie Dividendenzahlungen, Doppelauszahlungen, überhöhte Kredite an Firmen mit Gründungsdatum nach dem 1. Januar 2020 und Kredite an Zweigniederlassungen in der Schweiz ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Bei jedem zehnten Antrag weicht der deklarierte Umsatz um mehr als 25 % von dem ab, der für die Berechnung der Mehrwertsteuer angegeben wurde. Die EFK hat die festgestellten Abweichungen an das Staatssekretariat für Wirtschaft zur weiteren Bearbeitung übergeben.

Die kreditgebenden Banken können sich bekannterweise bei der Schweizerischen Nationalbank refinanzieren. Bei einem aktuellen Referenzzinssatz von -0,75 % erzielen sie einen Zinsertrag. Bei der per 29. Mai 2020 gewährten Bürgschaftssumme von rund 15 Milliarden Franken kann dies einem jährlichen Zinsertrag für die am Programm beteiligten Geschäftsbanken von rund 110 Millionen Franken entsprechen.

Bei der **Arbeitslosenversicherung / Kurzarbeitsentschädigung** ist die Datengrundlage nicht ausreichend detailliert, um begleitende Missbrauchsanalysen zu systematisieren. Allerdings sind bei der EFK per Ende Mai 43 Meldungen wegen angeblicher Missbräuche eingegangen. In der Mehrzahl der Fälle geht es darum, dass die tatsächliche Beschäftigung höher liegt als die gemeldete. Rund 400 Dossiers von öffentlich-rechtlichen Einheiten (Spitäler, Bibliotheken, öffentliche Transportunternehmen usw.), die für ihre Mitarbeitenden Kurzarbeitsentschädigung beantragen, werden derzeit von den Kantonen geprüft. Für eine Genehmigung braucht es unter anderem ein unmittelbares Stellenabbaurisiko.

Die Datenlieferungen der 84 Ausgleichskassen inklusive Zweigstellen zu den **Corona Erwerbsersatz**-Leistungen entwickeln sich positiv: Ab Juni 2020 sollen die Daten der EFK periodisch zugestellt werden. Die Daten basieren auf den effektiv ausbezahlten Beträgen, die EFK kann mit den Analysen beginnen. Wie in anderen Bereichen ist auch hier geplant, festgestellte Auffälligkeiten aus den Datenanalysen dem zuständigen Amt, in diesem Fall dem Bundesamt für Sozialversicherungen, zur weiteren Abklärung und Behandlung zu übergeben.

Die EFK auf dem Luftfahrtossier: Ja. Schon jetzt: Nein

Die Schweizerische Eidgenossenschaft garantiert für Luftverkehrsunternehmen Darlehen in Höhe von 1,275 Milliarden Franken. Für die Unterstützung von flugnahen Betrieben stellt der Bund 600 Millionen Franken bereit. Am 1. Mai 2020 nahm die EFK den Auftrag des Bundesrates vom 29. April 2020 an, die Umsetzung der Massnahmen und die Einhaltung der vereinbarten Bedingungen zu beaufsichtigen. Die Unterstützung der EFK bei der Erarbeitung der Grundlagen und Vorgaben ist von der Task Force Luftfahrt nicht erwünscht. Die EFK nimmt dies zur Kenntnis – aus ihrer Sicht eine verpasste Chance, die Basis für eine möglichst reibungslose Umsetzung der Massnahmen gemeinsam zu verbessern.

Übrigens...

Ungeachtet der aktiven Rolle der EFK bei den COVID-Prüfungen bleiben die Verantwortlichkeiten unverändert. Die EFK prüft und unterstützt mit ihren Hinweisen und Empfehlungen. Die Fachentscheide, Genehmigungen und Freigaben bleiben beim Fachamt. Dies zur Erinnerung, da die Rolle der EFK gelegentlich falsch angegeben wird und sie nicht immer Gelegenheit zur Richtigstellung erhält.

Audits COVID-19: rapport intermédiaire du 1^{er} juin 2020

Mesures de la Confédération

L'essentiel en bref

L'engagement financier de la Confédération pour lutter contre la pandémie proprement dite ou pour faire face aux problèmes qui s'ensuivent atteint plus de 72 milliards de francs au 20 mai 2020. Deux objectifs sont primordiaux lorsqu'il s'agit de fournir des aides: il faut qu'elles soient rapides et non bureaucratiques d'une part et, si possible, exemptes d'erreurs et d'abus d'autre part. C'est un véritable exercice d'équilibriste. Dans quelle mesure s'approche-t-on de ces objectifs?

Les versements se font vite s'ils sont destinés à un large groupe de prestataires

Si l'on considère la vitesse, le bilan est contrasté. L'argent destiné aux **cautionnements solidaires** est sur le compte du destinataire en quelques heures. Au 12 mai 2020, plus de 124 400 crédits ont été accordés pour un montant de quelque 14,9 milliards de francs. Soit depuis le 26 mars 2020, date à laquelle la mesure a été introduite, près de 4000 nouveaux crédits ou un demi-milliard de francs par jour ouvrable.

L'exécution est également rapide pour l'**indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail**: plus du tiers des cantons traitent les demandes le jour même. En un mois et demi, les cantons ont approuvé presque 200 000 demandes. Au 6 mai 2020, les paiements effectués dépassent 1 milliard de francs; ils concernent plus de 700 000 salariés, soit une personne professionnellement active sur sept en Suisse. Dans 80 % des cas, les caisses de chômage ont traité les décomptes dans les quatre semaines suivant les demandes déposées auprès des cantons. Il s'agit donc d'une activité de masse au traitement rapide.

Le même constat vaut pour les **allocations pour perte de gain COVID-19**. Dans son rapport sommaire hebdomadaire sur les prestations, la Caisse suisse de compensation signale que presque 135 000 cas ont été traités au 24 mai 2020, donnant lieu à des indemnités de quelque 553 millions de francs.

La situation est différente pour les mesures « de moindre ampleur » : les organisations du **secteur sportif** ont soumis 76 demandes pour un total de 20 millions de francs au 25 mai 2020. Environ un tiers de ces dernières ont été traitées. À la même date, 8600 demandes émanaient du **secteur culturel**, pour un volume avoisinant 340 millions de francs. Quelque 2300 demandes sont traitées et 15 millions de francs approuvés. Même si les causes peuvent être multiples, certaines sont d'origine interne. Les solutions sectorielles dépendant d'autres mesures, un grand nombre d'acteurs, des dispositions laissant une marge d'interprétation, de même que des procédures complexes aboutissent presque inévitablement à de longues périodes de traitement. D'où la recommandation essentielle émise par le Contrôle fédéral des finances (CDF) pour une des dernières mesures adoptées, soit l'accueil extrafamilial pour enfants: partout où c'est possible, faites simple !

Les **achats** aussi se font rapidement : au 27 mai 2020, le volume de biens médicaux acquis par la Pharmacie de l'armée représente 411 millions de francs, dont 192 millions ont été réglés. Seule ombre au tableau, la gestion des marchandises dans les systèmes SAP n'arrive pas à suivre, avec le manque de transparence et les problèmes qui s'ensuivent. Plusieurs

unités ou organes s'occupent de fixer les quantités d'approvisionnement « correctes ». Le CDF a clairement indiqué à la Base logistique de l'armée au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, le risque d'accumuler des stocks excédentaires, et les mesures possibles à prendre.

Les abus ne sont pas un phénomène de masse, mais ils existent

Venons-en au second objectif: les moyens doivent être exclusivement alloués à leurs ayants droit et leur rester définitivement acquis. Tout d'abord, la bonne nouvelle: les anomalies faisant soupçonner d'éventuelles perceptions indues de prestations n'ont rien d'endémique. Toutefois, les indices d'abus existent.

Dans le cas des **cautionnements solidaires**, le CDF a mené pour la première fois une analyse représentative de 94 000 cautionnements atteignant quelque 11,4 milliards de francs. Dans pas moins de 400 cas (88 millions de francs), il s'agit d'y regarder de plus près : les analyses de données ont livré des indices concrets d'abus potentiels, sous forme de versements de dividendes, de paiements à double, de crédits trop élevés destinés à des entreprises fondées après le 1^{er} janvier 2020, et de crédits destinés à des succursales suisses dépourvues de personnalité juridique. Dans une demande sur dix, le chiffre d'affaires déclaré diffère de plus de 25 % de celui indiqué pour le calcul de la TVA. Le CDF a transmis les écarts constatés au Secrétariat d'État à l'économie, pour la suite du traitement des dossiers.

Les banques créancières peuvent, comme on le sait, se refinancer auprès de la Banque nationale suisse. Avec un taux de référence actuel de -0,75 %, elles perçoivent un revenu d'intérêts. Sur la base des quelque 15 milliards de francs de cautionnements accordés au 29 mai 2020, les banques commerciales participant au programme pourraient réaliser des revenus d'intérêts de près de 110 millions de francs par an.

Sur **l'assurance-chômage / l'indemnité en cas de travail réduit**, la base de données n'est pas suffisamment détaillée pour permettre des analyses systématiques des abus. Cependant, 43 annonces portant sur de prétendus abus ont été transmises jusqu'à fin mai au CDF. Dans la majorité des cas, l'occupation effective serait plus élevée que celle déclarée. Près de 400 dossiers d'entités de droit public (hôpitaux, bibliothèques, entreprises de transports publics, etc.) qui ont demandé l'indemnité en cas de travail réduit pour leur personnel sont en cours d'examen dans les cantons. Pour qu'une telle requête soit acceptée, il faut notamment un risque immédiat de suppressions d'emplois.

Les livraisons des données relatives aux **allocations pour perte de gain COVID-19** par les 84 caisses de compensation et leurs succursales évoluent positivement: dès juin 2020, les données doivent être remises périodiquement au CDF. Elles reposent sur les montants effectivement payés, le CDF peut donc commencer avec ses analyses. Comme dans d'autres domaines, il est prévu de signaler les anomalies constatées à l'office compétent, soit l'Office fédéral des assurances sociales, pour des clarifications et un traitement supplémentaires.

Le CDF sur le dossier du transport aérien: oui, mais pas de précipitation

La Confédération suisse garantit aux compagnies aériennes des prêts à hauteur de 1,275 milliard de francs, et elle a prévu 600 millions de francs pour soutenir les entreprises connexes. Le 1^{er} mai 2020, le CDF a accepté le mandat du Conseil fédéral du 29 avril 2020 consistant à surveiller la mise en œuvre des mesures décidées et le respect des conditions fixées. La Task Force chargée des questions d'aviation n'a pas voulu du soutien du CDF pour

l'élaboration des bases et prescriptions légales. Le CDF en a pris note – à son avis une occasion manquée d'améliorer ensemble le cadre pour une mise en œuvre des mesures dans les meilleures conditions possibles.

Au fait...

En dépit du rôle actif joué par le CDF dans les audits COVID-19, les responsabilités demeurent inchangées. Le CDF examine la situation et livre son soutien à travers ses remarques et ses recommandations. Les décisions, les autorisations et les validations sont toutefois du ressort de l'office compétent. Un tel rappel se justifie, étant donné que le rôle du CDF est parfois présenté de manière erronée et qu'il n'a pas toujours l'occasion de le rectifier.

Texte original en allemand

Addendum : le bilan des examens COVID-19 du CDF figure en français en annexe p. 46.

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

Misure della Confederazione

L'essenziale in breve

Al 20 maggio 2020 l'impegno finanziario della Confederazione per contrastare la pandemia stessa o per far fronte alle sue conseguenze ammonta a più di 72 miliardi di franchi. Nella messa a disposizione degli aiuti, due obiettivi sono fondamentali: da un lato, agire con prontezza e burocrazia minima, dall'altro, evitare nel limite del possibile errori e abusi. Un difficile esercizio di equilibrio. Quanto è possibile avvicinarsi a questi obiettivi?

I fondi sono stanziati velocemente quando sono destinati a un ampio gruppo di utenti

Riguardo all'obiettivo della velocità, ci sono luci e ombre. In poche ore il denaro delle **fidejussioni solidali** è versato sul conto. Al 12 maggio 2020 erano stati erogati più di 124 400 crediti per circa 14,9 miliardi di franchi, il che corrisponde a circa 4000 nuovi crediti o mezzo miliardo di franchi versati ogni giorno lavorativo dal 26 marzo 2020, giorno dal quale sono state applicate le misure.

Anche la procedura per accordare le **indennità per lavoro ridotto** è rapida: più di un terzo dei Cantoni esamina le richieste nel giorno della loro ricezione. Nell'arco di un mese e mezzo i Cantoni hanno approvato circa 200 000 richieste. Al 6 maggio 2020 erano stati eseguiti pagamenti per un valore superiore a un miliardo di franchi a più di 700 000 lavoratori, ovvero una persona su sette che esercita un'attività lucrativa in Svizzera. Nell'80 per cento dei casi le casse di disoccupazione hanno elaborato i rendiconti entro quattro settimane dalla presentazione delle richieste ai Cantoni. Un'operazione su larga scala eseguita velocemente.

Lo stesso vale anche per l'**indennità di perdita di guadagno per il coronavirus**. Al 24 maggio 2020 l'Ufficio centrale di compensazione registrava nel suo rapporto sommario settimanale circa 135 000 casi trattati con indennità versate nell'ordine di grandezza di 553 milioni di franchi.

La situazione cambia per le misure su scala più ridotta: al 25 maggio 2020 le **organizzazioni sportive** avevano inoltrato 76 richieste per un valore di 20 milioni di franchi. Di queste solo un terzo sono state completamente elaborate. Allo stesso giorno, nel **settore della cultura**, erano state presentate 8600 richieste per un valore di circa 340 milioni. Ne erano state elaborate circa 2300 con versamenti per 15 milioni di franchi. Le cause di questo problema sono molteplici, ma alcune sono interne. Da un contesto che presenta soluzioni specifiche al settore e dipendenti da altre misure, più parti interessate, norme con margini di interpretazione e procedure complesse risultano quasi automaticamente lunghi tempi di esecuzione. Da qui deriva anche la raccomandazione principale del Controllo federale delle finanze (CDF) per una delle misure più recenti, riguardante la cura dei figli complementare alla famiglia: per quanto possibile, keep it simple!

Anche nel settore degli **acquisti** si è operato velocemente: al 27 maggio 2020 il volume d'acquisto di materiale medico tramite al Farmacia dell'esercito corrispondeva a circa 411 milioni di franchi, 192 dei quali sono già stati pagati. Unico neo, la gestione delle merci nei

sistemi SAP non è aggiornata in tempo reale, il che comporta scarsa trasparenza e zone problematiche. Numerosi organismi e unità stanno lavorando per trovare la «giusta» quantità di acquisti. Il CDF ha segnalato esplicitamente alla Base logistica dell'esercito presso il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport il rischio di grandi eccedenze, indicando possibili misure.

L'abuso non è un fenomeno di massa, ma si verifica

Concentriamoci sul secondo obiettivo: gli aiuti devono essere erogati solo a chi ne ha effettivamente diritto, che deve pure esserne l'effettivo beneficiario. Prima il lato positivo: anomalie ovvero segnali di una riscossione potenzialmente indebita non sono fenomeni diffusi. Tuttavia, simili segnali sono stati riscontrati.

Il CDF ha potuto condurre una prima analisi rappresentativa di 94 000 **fideiussioni solidali** corrispondenti a circa 11,4 miliardi di franchi. Circa 400 casi (88 milioni di franchi) necessitano un'ulteriore verifica: le analisi dei dati hanno fornito concreti indizi di possibili casi d'abuso come distribuzioni di dividendi, doppi pagamenti, crediti eccessivi ad aziende con data di costituzione successiva al 1° gennaio 2020 e crediti a succursali in Svizzera non aventi personalità giuridica. In una domanda su dieci la cifra d'affari dichiarata varia di più del 25 per cento rispetto a quella fornita per il calcolo dell'imposta sul valore aggiunto. Il CDF ha segnalato ogni differenza constatata alla Segreteria di Stato dell'economia per ulteriore elaborazione.

Le banche creditrici possono rifinanziarsi facendo capo alla Banca nazionale svizzera. Con il tasso di riferimento attuale del -0,75 per cento ottengono un ricavo a titolo di interessi. La somma delle fideiussioni accordate al 29 maggio 2020 di circa 15 miliardi di franchi può fruttare un ricavo a titolo di interessi annuale di circa 110 milioni di franchi per le banche commerciali aderenti al programma.

La base di dati nell'ambito dell'**assicurazione contro la disoccupazione** e dell'**indennità per lavoro ridotto** non è sufficientemente dettagliata per sistematizzare un'analisi degli abusi. Ciononostante, alla fine di maggio il CDF aveva ricevuto 43 segnalazioni di presunti abusi. Nella maggior parte dei casi, si tratta di un'occupazione effettiva superiore a quella dichiarata. Circa 400 dossier di enti di diritto pubblico (ospedali, biblioteche, aziende pubbliche di trasporto, ecc.) che richiedono indennità per lavoro ridotto per i collaboratori vengono attualmente verificati dai Cantoni. Per l'approvazione è necessaria, tra altre condizioni, l'esistenza di un rischio imminente di riduzione del personale.

La trasmissione da parte delle 84 casse di compensazione, incluse le agenzie, dei dati sulle prestazioni di **indennità di perdita di guadagno per il coronavirus** procede in modo positivo: da giugno 2020 i dati saranno inviati periodicamente al CDF. Questi si basano sugli importi effettivamente corrisposti, quindi il CDF può ora iniziare le sue analisi. Come in altri ambiti, è prevista la possibilità di trasmettere anomalie risultanti dall'analisi dei dati all'ufficio competente, in questo caso l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, per un ulteriore chiarimento e trattamento.

Il CDF si occuperà del dossier dell'aviazione, ma non subito

La Confederazione svizzera garantisce alle imprese di trasporto aereo prestiti per un valore di 1,275 miliardi di franchi e stanziava 600 milioni di franchi per il sostegno di imprese legate all'aviazione. Il 1° maggio 2020 il CDF ha accettato l'incarico del Consiglio federale del 29 aprile 2020 di sorvegliare l'attuazione delle misure e il rispetto delle condizioni convenute.

La task force che si occupa del settore dell'aviazione ha rifiutato il sostegno del CDF nell'elaborazione dei principi e delle direttive. Il CDF ne prende atto, pur ritenendo che si sia persa un'opportunità per migliorare insieme le basi per un'attuazione agevole delle misure.

Per terminare, una puntualizzazione

Nonostante il ruolo attivo del CDF nei controlli dell'attuazione delle misure legate alla COVID, le responsabilità rimangono inalterate. Il CDF esamina e assiste con le sue indicazioni e raccomandazioni. Le decisioni specifiche, le autorizzazioni e i nullaosta spettano come sempre agli uffici competenti. È importante ricordare questo aspetto, in quanto il ruolo del CDF è stato talvolta frainteso e non sempre tale autorità ha la possibilità di rettifica.

Testo originale in tedesco

COVID-19 audits: Interim report as at 1 June 2020

Federal measures

Key facts

As at 20 May 2020, the Confederation had committed more than CHF 72 billion towards fighting the pandemic itself or managing its knock-on effects. When it comes to providing assistance, two goals are at the forefront: rapid and unbureaucratic on the one hand, and minimal errors and abuses on the other. It is a balancing act. How can these goals be achieved?

Where funds are paid out to a broad group of claimants, this can happen quickly

As regards speed, there are both tortoises and hares. The funds from **joint and several sureties** are usually on the recipient's account within hours; as at 12 May 2020, over 124,000 credits in the amount of some CHF 14.9 billion had been disbursed. In round figures, that makes 4,000 new credits, or just under half a billion Swiss francs per working day, since the measure was introduced on 26 March 2020.

Payouts are also fast in the case of **short-time working compensation**: in over a third of cantons, applications are processed the same day. Over a period of one and a half months, the cantons approved nearly 200,000 applications. As at 6 May 2020, payments amounting to over CHF 1 billion had been made, affecting over 700,000 employees – roughly every seventh worker in Switzerland. In 80% of cases, the unemployment funds processed the claims within four weeks of them being submitted to the cantons, a mass business that is being dealt with swiftly.

The same is true of the **COVID-19 loss of earnings compensation**. As at 24 May 2020, the Central Compensation Office's weekly payment summary report showed nearly 135,000 processed cases, with compensation payouts in the order of around CHF 553 million.

The picture is different for the "lesser" measures: in the **world of sport**, as at 25 May 2020, sporting organisations had submitted 76 applications totalling CHF 20 million. Processing has been completed for around one third of them. In the **cultural arena** at the same reporting date, some 8,600 applications for about CHF 340 million had been lodged. Around 2,300 applications have been processed, and CHF 15 million approved. The causes may be many and varied, but some of them are homemade. Sector-specific solutions with dependencies on other measures, a large number of involved parties, rules that are open to interpretation and complicated processing procedures result, almost inevitably, in long turnaround times. Hence the recommendation of the Swiss Federal Audit Office (SFAO) as regards one of the most recent measures, supplementary childcare: wherever possible, keep it simple!

Procurements are also moving quickly: as at 27 May 2020, the procurement volume for medical goods at the Armed Forces Pharmacy amounted to CHF 411 million, of which CHF 192 million had been paid. The fly in the ointment: inventory management in the SAP systems is lagging behind, with the lack of transparency and problem areas that this implies. Various units and bodies are looking into the question of the "appropriate" procurement amounts. The SFAO has explicitly advised the Armed Forces Logistics

Organisation of the Department of Defence, Civil Protection and Sport about the risk of large surplus inventories and about possible countermeasures.

Abuse is not a widespread phenomenon, but it does happen

Turning now to the second goal: funds may be paid only to those who are actually entitled to them, and who are the end beneficiary. First, the good news: anomalies, i.e. indications of unjustified claims for payment, are not a mass phenomenon. Nonetheless, indications are there.

With regard to **joint and several guarantees**, the SFAO has been able to conduct its first representative analysis of 94,000 guarantees representing around CHF 11.4 billion. Just over 400 cases (CHF 88 million) warranted closer inspection: The data analyses revealed concrete evidence of potential abuse, such as dividend payments, double payments, excessive credits to companies established after 1 January 2020 and credits to Swiss-based subsidiaries with no separate legal personality. For one in ten applications, there was a discrepancy of more than 25% between the declared turnover and that reported for VAT calculation purposes. The SFAO has passed its findings on these discrepancies to the State Secretariat for Economic Affairs for further processing.

As is well known, the lending banks can refinance themselves at the Swiss National Bank. With the reference interest rate currently standing at -0.75%, they earn interest income. In the case of the CHF 15 billion in guarantees granted as at 29 May 2020, this can amount to annual interest income of around CHF 110 million for the banks participating in the programme.

As regards **unemployment insurance/short-time working compensation**, the basic data is not sufficiently detailed to allow an accompanying and systematic analysis of abuse. Nonetheless, as at the end of May, the SFAO had received 43 reports of apparent abuse. In the majority of cases, the actual employee occupation rate was higher than that declared. The cantons are currently checking around 400 cases of public-sector entities (hospitals, libraries, public transport companies, etc.) that have applied for short-time working compensation for their employees. For an application to be approved, there has to be an impending threat of job cuts.

There are positive developments as regards the provision of data by the 84 compensation funds (including branch offices) on **COVID-19 loss of earnings compensation**: from June 2020, the data should be reported to the SFAO on a regular basis. The data is based on the amounts effectively paid out, and the SFAO can start analysing it. Here, as in other areas, any anomalies revealed by the data analysis will be passed on to the competent authority – in this case, the Federal Social Insurance Office – for further clarification and processing.

SFAO to look at the aviation dossier? Yes, but not just yet

The Confederation has guaranteed loans to airlines in the amount of CHF 1.275 billion, and has made CHF 600 million available to support aviation-related businesses. On 1 May 2020, the SFAO acted on the Federal Council's instructions of 29 April 2020, and examined the implementation of measures and compliance with the agreed conditions. The Aviation Task Force does not wish the SFAO to support it in preparing the basis and criteria. The SFAO acknowledges this but sees it as a missed opportunity to jointly improve the basis for smooth implementation of the measures.

And finally...

The SFAO's active involvement in the COVID-19 audits does not change the responsibilities. The SFAO audits and provides support in the form of indications and recommendations. Specialist decisions, approvals and releases remain the responsibility of the relevant specialist unit. This is worth remembering, as the SFAO's role is occasionally misrepresented and it does not always have an opportunity to set the record straight.

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 Berechtigten 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: Werden 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.

1.3 Mögliche weitere Prüffelder

Neben den geprüften Bereichen gibt es noch eine Vielzahl weiterer Massnahmen des Bundes mit deutlichen Auswirkungen auf die Staatsfinanzen. Die EFK wird diese beobachten bzw. behält sich Prüfungen zu einem späteren Zeitpunkt vor. Dies betrifft insbesondere die Bereiche

- Tourismus
- Gesundheitsschutz und Prävention
- Spezialregime Bürgschaftswesen
- Landwirtschaft
- Beiträge an internationale Organisationen, humanitäre Hilfe
- Aufgebot Schutzdienstpflichtige
- Unterstützungsleistungen durch die Armee im Sanitätsbereich und Schutzleistungen an der Landesgrenze
- Einnahmeausfälle (Steuern und Zölle)
- Medien
- Abgeltungen öffentlicher Verkehr
- Externe Berater.

1.4 Zusammenarbeit mit den Kantonalen Finanzkontrollen

Einige COVID-19-Massnahmen des Bundes werden auf kantonaler Ebene vollzogen oder werden nur geleistet, wenn sich die Kantone finanziell beteiligen. In anderen Fällen leisten Kantone zusätzlich zum Bund Unterstützungsleistungen. Um dieses Zusammenspiel und die Abhängigkeiten zu verstehen und zu prüfen, steht die EFK im Kontakt mit ihren kantonalen Schwesterorganisationen. Es werden gemeinsame Themen und mögliche Zusammenarbeiten identifiziert. Informationen, die für beide föderalistische Ebenen und die Prüfungen der Finanzkontrollen relevant sind, werden ausgetauscht. Dazu gehört auch die Übersicht der Coronavirus-Massnahmen in den Kantonen zur Stützung der Wirtschaft, die von der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren¹ geführt wird.

¹ <https://www.vdk.ch>

1.5 Summarische Zwischenberichterstattung

Die EFK wird bis zum Abschluss ihrer Prüfungshandlungen der Finanzdelegation der eidg. Räte einen summarischen Zwischenbericht pro Sitzung zustellen. Der vorliegende zweite Bericht berücksichtigt wesentliche Ergebnisse bis zum 1. Juni 2020. Die betroffenen Ämter wurden vorgängig konsultiert und erhielten die Gelegenheit zu einer kurzen generellen Stellungnahme. Formelle Schlussbesprechungen fanden keine statt.

Der Bericht fasst die Zwischenergebnisse aus elf Prüfungen zusammen. Diese sind mit den jeweiligen Teams in der Übersicht im Anhang 2 aufgelistet. Die Gesamtleitung und Berichterstattung erfolgt durch Brigitte Christ, Stellvertretende Direktorin.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Wie laufen die Prüfungen?

Die EFK zieht im Grossen und Ganzen eine positive Bilanz der Finanzaufsicht, die sie seit dem 18. März 2020 ausübt. Die Farben (grün, gelb und rot) entsprechen dem Eindruck, den die EFK von der aktuellen Zusammenarbeit mit den jeweiligen Einheiten hat.

Amt (Amtsnummer)	Massnahme (Betrag in Millionen Franken)	Prüfung der Instrumente, Musterverträge usw.	Prüfung der Dossiers und Operationen	Bemerkungen
Bundesamt für Kultur (306)	Darlehen (65) Finanzhilfen (215)	abgeschlossen	im Gange	Zusammenarbeit mit den kantonalen Finanzkontrollen
Bundesamt für So- zialversicherungen (318)	Corona Erwerbsersatz (5300)	limitierte Ein- flussmöglichkeit	Datenanalysen im Gange	
	Familienergänzende Kinderbetreuung (65)	im Gange	in Vorbereitung	
Bundesamt für Sport (504)	Darlehen (50) Finanzhilfen (50)	abgeschlossen	im Gange	
	Darlehen Profiligen (350); Finanzhilfen Breitensport (150)	in Vorbereitung	in Vorbereitung	Geregelt in Sportför- derungsverordnung, SR 415.021
Armeeapotheke, Bundesamt für Ge- sundheit (525, 316)	Beschaffungen (30 BAG, 2550 Armee- apotheke)	im Gange	Armeeapotheke: im Gange	
Arbeitslosenversi- cherung (704)	Kurzarbeitsentschädi- gung (20 200)	abgeschlossen	im Gange	
Staatssekretariat für Wirtschaft (704)	Solidarbürgschaften (40 000)	abgeschlossen	fortlaufende Datenanalysen	Kontrollkonzept veröffentlicht
	Solidarbürgschaften Start-ups (100)	keine	Datenanalysen im Rahmen der anderen Bürgschaften	Keine zusätzlichen Prüfungen
	Switzerland Global Enterprise (4,5)	keine	geplant	
Task Force Luft- fahrt (803)	Garantien Fluggesell- schaften (1275); flug- nahe Betriebe (600)	Unterstützung der EFK wurde abgelehnt	in Vorbereitung	BR-Auftrag 29.4. an EFK zur Umsetzungs- überwachung
Bund	Kombination der Massnahmen	Kumulierungs- regeln festlegen	Datenbanken im Aufbau	

Quelle: EFK

3 Wie sieht es bisher aus?

3.1 Parlamentsdienste: Neue Verträge mit BERNEXPO sehen Einsichtsrecht vor

Die ausserordentliche Session des Parlaments im April 2020 fand in Räumlichkeiten der BERNEXPO AG statt. Die Sommersession wird ebenfalls dort durchgeführt. Die bereits eingerichteten Sitzungszimmer wurden zwischenzeitlich für den Kommissionsbetrieb gemietet. Für diese Zwischennutzung schlossen die Parlamentsdienste einen weiteren Vertrag mit der BERNEXPO AG ab. Die EFK hat sich auf Anfrage der Parlamentsdienste zu diesem Dokument geäussert.

Die von der EFK bereits beim ersten Vertrag kritisierten Punkte wurden von den Parlamentsdiensten weitgehend korrigiert. Hierbei handelt es sich vor allem um Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit der erbrachten Leistungen.

Differenzen zwischen den Vertragsparteien gab es bei der Aufnahme eines Einsichtsrechts². Das Einsichtsrecht ermöglicht eine spätere Prüfung der Preisfindung («Preisprüfung»). Die Auftragnehmerin forderte Anpassungen am Standardtext, die aus Sicht der EFK nicht akzeptabel waren. Letztendlich konnte eine Regelung gefunden werden, die für alle Seiten tragbar ist. Diese wurde in den definitiven Vertrag übernommen.

Die EFK erhielt Ende Mai die Vertragsvorlage für die Sommersession. Dieser Entwurf beinhaltete den Mustertext betreffend Einsichtsrecht gemäss der entsprechenden Richtlinie des EFD. Eine unterzeichnete Vertragsversion liegt mittlerweile vor.

Stellungnahme der Parlamentsdienste

Die kurzfristige und rasche Unterstützung durch die EFK war sehr wertvoll. Die Parlamentsdienste bestätigen diese Aufführungen. Ein klärendes Gespräch direkt zwischen dem Vertragspartner BERNEXPO AG und der EFK bezüglich diesem Standardtext zum Einsichtsrecht hat dazu geführt, dass der Vertrag noch kurz vor Beginn der Sommersession unterschrieben werden konnte.

3.2 Bundesamt für Kultur: Verzögerung bei der Bearbeitung und komplexe Abhängigkeiten zu anderen Massnahmen

Die EFK hat bis Ende Mai 2020 je fünf Gesuche aus 22 Kantonen sowie 20 Gesuche von Suisseculture Sociale im Umfang von rund 6,8 Millionen Franken geprüft. Die Zusammenarbeit mit den Kantonen ist gut und die Rückmeldungen der EFK werden geschätzt. Zusätzlich zu den Dossierprüfungen hat sie in sechs Kantonen³ vor Ort bzw. telefonisch die Gesuchabwicklung kontrolliert. Die Kantonalen Finanzkontrollen wurden bei den Besuchen vor Ort jeweils eingebunden.

Gemäss Zahlen des Bundesamtes für Kultur wurden per 25. Mai 2020 etwa 8600 Gesuche im Volumen von ca. 340 Millionen Franken gestellt. Abgeschlossen wurden rund 2300 Ge-

² Richtlinie des EFD vom 28. Dezember 2009 über die Vereinbarung des Einsichtsrechts bei Beschaffungen des Bundes, basierend auf Artikel 5 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen.

³ BS, GE, BE, LU, VS, SG

suche; bewilligt wurden 15 Millionen Franken. Die Aufteilung auf die vier Anspruchsgruppen ist in den Grafiken G1 und G2 im Anhang 1 ersichtlich. Sie zeigen neben der unterschiedlichen Nachfrage nach einzelnen Instrumenten – Darlehen werden von Kulturunternehmen kaum nachgefragt –, dass nur für einen Teil der Gesuche Entscheide vorliegen: Weniger als ein Drittel (rund 2300 von rund 8600 Gesuchen) ist bisher abschliessend bearbeitet.

Der Vollzug ist aufwendig: Viele Gesuchstellende reichen nicht auf Anhieb alle erforderlichen Dokumente ein, was ein Nachfassen erfordert. Ressourcenintensiv ist vor allem auch die Abhängigkeit von Entscheiden anderer Akteure bei der Schadenberechnung, wie beispielsweise der Ausgleichskassen (Corona Erwerbsersatz) oder der Arbeitslosenkassen (Kurzarbeitsentschädigung). Die Anzahl an Akteuren und deren Schnittstellen zueinander sind zentrale Schwierigkeiten. Nachhaltige Vereinfachungen bzw. Entflechtungen konnten bisher nicht realisiert werden und sind im Rahmen der subsidiären Ausgestaltung der Kulturhilfe auch nicht absehbar.

Der Aufwand bei den Vollzugsstellen wird mit der verlängerten Gültigkeitsdauer der Verordnung noch einmal zunehmen, da viele Gesuchstellende ein zweites oder allenfalls drittes Gesuch einreichen werden und somit die bereits behandelten Fälle noch einmal bearbeitet werden müssen.

Die Kantone gehen bei der Berechnung der effektiv anrechenbaren Schadenssumme teilweise unterschiedlich vor. Dies trifft u. a. auf Art und Umfang der Anrechnung von nicht angefallenen Kosten, Spesen und anderen Entschädigungen sowie eines allfälligen Gewinns zu. Zwar existieren Hilfsmittel des Bundesamtes für Kultur bzw. der Kantone. Diese werden aber teilweise uneinheitlich angewendet oder unterschiedlich interpretiert. Dies kann zum Teil auf die schwer verständliche Ausgestaltung zurückgeführt werden. Ein Teil dieser Unterschiede ist vertretbar, da den Kantonen bewusst Spielraum eingeräumt wurde, etwa bei der Setzung kulturpolitischer Prioritäten.

Die EFK sieht das Risiko von Überentschädigungen im Zusammenhang mit der Anrechnung des Corona Erwerbsersatzes. Nach einer vom Bundesamt für Kultur zugelassene Praxis werden Corona Erwerbsersatzleistungen nur für die Monate angerechnet, für die eine Leistung im Sinne einer COVID-19 Kultur Ausfallentschädigung ausbezahlt wird. Dadurch ist es möglich, dass die Summe aller Entschädigungen für Kulturschaffende grösser ist als der effektive finanzielle Schaden. Zu diesem Sachverhalt laufen derzeit noch Abklärungen.

Anfragen der Kantone an die EFK zeigen gewisse Unsicherheiten im Vollzug. Die EFK erwartet vom Bundesamt für Kultur, dass es als subventionsgebendes Amt seine Führungsrolle wahrnimmt, den einheitlichen Vollzug sicherstellt und wo nötig rasch Entscheide trifft.

Stellungnahme des Bundesamtes für Kultur

Die Subsidiarität der COVID-Verordnung Kultur führt zu einer hohen Komplexität im Vollzug. Dies gilt auch für die Schadensberechnung bei der Ausfallentschädigung. Die Kantone haben bereits eine grosse Anzahl von Dossiers analysiert. Dabei haben sich verschiedene Anwendungsfragen ergeben. Das Bundesamt für Kultur (BAK) unterstützt die Kantone beim Vollzug der COVID-Verordnung Kultur und führt zweimal pro Woche Abstimmungsgespräche durch.

Das angebliche Risiko einer Überentschädigung wird bestritten. Die Praxis der Kantone basiert auf dem für das Schweizer Sozialversicherungsrecht massgebenden «Kongruenzprinzip». Danach werden nur solche Leistungen koordiniert, welche insbesondere zeitlich

zusammengehören. Im Rahmen der Ausfallentschädigung werden höchstens 80 Prozent des Schadens abgegolten. Für eine Corona Ersatzleistung ausserhalb des für die Ausfallentschädigung massgeblichen Zeitraums wird kein effektiver finanzieller Schaden vorausgesetzt. Weder bei Selbständigerwerbenden im Kultursektor noch in allen anderen Wirtschaftsbereichen.

3.3 Bundesamt für Gesundheit: Drehscheibe bei Beschaffungen bisher ohne grosse finanzielle Folgen für den Bund

Im April genehmigte der Bundesrat den Nachtragskredit des Bundesamtes für Gesundheit über 130 Millionen Franken zur Beschaffung von COVID-19-wichtigen Arzneimitteln. Es stellte sich rasch heraus, dass der Grossteil des Kredites vermutlich nicht ausgeschöpft werden würde und im Rahmen des Bundesratsbeschlusses vom 20. Mai 2020 wurde eine Kreditverschiebung über 100 Millionen Franken zugunsten der Armeepothek zur Beschaffung von SARS-CoV-2 Impfstoffen genehmigt.

Beschafft der Bund wichtige medizinische Güter selbst, finanziert er die Kosten vor. Die Kantone und die gemeinnützigen Organisationen sowie Dritte (im Falle der Arzneimittelbeschaffung des Bundesamtes für Gesundheit sind dies Spitäler) müssen dem Bund die Einkaufskosten der gelieferten Güter zurückerstatten.

In der Praxis nimmt das Bundesamt für Gesundheit eine Vermittlerrolle ein. Die verschiedenen Träger (insbesondere Spitäler) melden ihren Bedarf an wichtigen Arzneimitteln; das Bundesamt für Gesundheit vereinbart mit dem entsprechenden Lieferanten eine Erhöhung der Produktionskapazität mit zugehöriger Abnahmegarantie. Die Bedarfsträger rufen die Ware im Normalfall beim Lieferanten ab, die Rechnungsstellung erfolgt direkt zwischen den beiden Parteien. Für den Bund entstehen in diesem Fall keine Kosten und der Nachtragskredit wird nicht beansprucht. Wird die vereinbarte Abnahmemenge allerdings von den Bedarfsträgern (in der Regel innerhalb von zwei Jahren) nicht abgerufen, übernimmt der Bund den Differenzbetrag und die überschüssigen Artikel.

Sollte in Ausnahmefällen das Bundesamt für Gesundheit selbst Arzneimittel beschaffen müssen, kauft es entweder direkt (derzeit rund 2 Millionen Franken verpflichtet und ca. 700 000 Franken bezahlt) oder arbeitet mit Abnahmegarantien, was die bevorzugte Variante ist. Bisher hat das Bundesamt für Gesundheit gegenüber den Lieferanten in zwei Fällen Abnahmegarantien über maximal 1,1 Millionen Franken abgegeben. Die Abnahmegarantien sind pro Einzelfall schriftlich geregelt. Laut Bundesamt für Gesundheit sind bis Ende 2020 weitere Abnahmegarantien in Höhe von rund 10 Millionen Franken geplant, um für eine «zweite Welle» gewappnet zu sein.

Die EFK verzichtet aufgrund der momentanen Gesamtrisikolage im Beschaffungsbereich auf eine begleitende Prüfung beim Bundesamt für Gesundheit, wird aber im Falle eines Anstiegs der direkten Bestellungen oder Abnahmegarantien ihre Prüftätigkeiten aufnehmen.

Stellungnahme des Bundesamtes für Gesundheit

Die Darstellung der Situation entspricht den durch das BAG getroffenen Massnahmen und der gewählten Vorgehensweise.

3.4 Bundesamt für Sozialversicherungen: Interpretationsspielräume beim Corona Erwerbsersatz führen vermehrt zu Fragen, gute Datenverfügbarkeit von allen Ausgleichskassen

Im ersten Zwischenbericht der EFK per 1. Mai 2020 ist die Organisation mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen, den Ausgleichskassen und den geplanten Datenanalysen des Corona Erwerbsersatzes dargestellt.

Die Zentrale Ausgleichsstelle führt für den «Normalbetrieb» ein zentrales Register der laufenden Erwerbsersatzleistungen (EO-Register), worin die Geldleistungen erfasst sind und das u. a. dazu dient, ungerechtfertigte Zahlungen zu vermeiden bzw. zu erkennen. Die Leistungen des Corona Erwerbsersatzes werden weder im EO-Register abgebildet, noch fliessen die Finanzströme über die EO-Fonds. Der definierte Prozess lehnt sich an die EO an und übernimmt die Berechnungsmodelle der Mutterschaftsentschädigung. Die Zentrale Ausgleichsstelle erhält von den 84 Ausgleichskassen inkl. Zweigstellen die Anzahl Fälle und die Entschädigungssummen nur summarisch zugestellt.

Ende Mai 2020 nennt die Zentrale Ausgleichsstelle in ihrem wöchentlichen Bericht etwa 139 600 bearbeitete Fälle mit ausbezahlten Entschädigungen in der Grössenordnung von rund 578 Millionen Franken. Der «Löwenanteil» der Entschädigungen betrifft die Selbständigerwerbenden. Für ca. 75 000 Fälle (54 %) erfolgten die Auszahlungen aufgrund angeordneter Betriebsschliessungen. Jede dritte Auszahlung (47 000 Fälle) betraf Härtefälle. Mit rund 8 % fallen die Entschädigungen für Kinderbetreuung und Quarantäne bisher bescheiden aus. Die restlichen 5 % betreffen Veranstaltungsverbote und Kinderbetreuung Intensivpflege bzw. Sonderschulen. Die Entwicklung der Leistungen im zeitlichen Verlauf ist in Grafik G3 in Anhang 1 ersichtlich.

Der EFK liegen von den Ausgleichskassen per 27. Mai 2020 Daten von ca. 75 % (405 Millionen Franken) aller Zahlungen vor. Erste Datenanalysen bestätigen, dass vor allem zwei Sektoren vom Corona Erwerbsersatz profitieren: personenbezogene Dienstleistungsbereiche (z. B. Coiffeure oder Masseur) sowie das Gesundheitswesen (insbesondere paramedizinischer Sektor wie Physiotherapie oder Kinesiologie). Details dazu finden sich in Tabelle T1 in Anhang 1. Diese Verteilung kann später ganz anders aussehen: Die Ausgleichskassen haben tendenziell die Entschädigungen für Selbständigerwerbende priorisiert, die von der angeordneten Betriebsschliessung betroffen sind.

Der Bundesrat hat am 22. April 2020 erste Lockerungsmassnahmen per 13. Mai 2020 verabschiedet, was zu einer Anpassung der Regelungen führte: Das «Kreisschreiben über die Entschädigung bei Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus – Corona Erwerbsersatz (KS CE)» wurde aktualisiert. Dabei ging es u. a. um den Wegfall von Ansprüchen, die Verlängerung für andere und die Anpassung der Bemessungsvorgaben. Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat dieses Kreisschreiben in rascher Folge zum vierten Mal angepasst. Die EFK hatte leider erneut nicht die Möglichkeit, wichtige Anpassungen vor der Publikation zu prüfen.

Im Kreisschreiben vom 13. Mai 2020 hat das Bundesamt für Sozialversicherungen insbesondere die Frage der wirtschaftlich aktuellsten Einkommensgrundlage für die Berechnung der Entschädigung für Selbständigerwerbende adressiert. In einigen öffentlichen Beiträgen⁴

⁴ Beispielsweise Kassensturz <https://www.srf.ch/sendungen/kassensturz-esspresso/2-40-franken-corona-erwerbsersatz-pro-tag>

wurde gleichwohl das Abstützen auf frühere definitive oder provisorische Veranlagungen als «unfair» bezeichnet. Das Bundesamt für Sozialversicherungen muss organisatorisch (Prozesse, Prioritäten, Ressourcen etc.) klären, wie man mit Gesuchen über Korrekturen umgeht.

Die ersten Ergebnisse aus den Datenanalysen zeigen, dass per 27. Mai 2020 mehr als 4000 Fälle eine Entschädigung mit einem Tagessatz von unter 10 Franken erhalten (siehe Abbildungen G4 und G5 in Anhang 1). Dabei ist zu beachten, dass die Verteilung durch diverse Faktoren beeinflusst ist (wie beispielsweise Teilzeitpensen), die nicht abgebildet sind. Der Anteil der Kleinentschädigungen führt zur Frage, inwiefern sich aus heutiger Sicht die Verwaltungskosten mit Blick auf die Entschädigungshöhe rechtfertigen lassen.

Wie im ersten EFK-Zwischenbericht dargelegt, muss das Bundesamt für Sozialversicherungen auf potenziellen Regelungslücken und Interpretationsspielräume rasch und konsequent reagieren. Zur Unterstützung hat die EFK dem Amt Hinweise und Anpassungsvorschläge zur COVID-19-Verordnung Erwerbsausfall, zum obigen Kreisschreiben Version 2 oder zum Dokument «Fragen & Antworten» gegeben. Die EFK hat die Rückmeldungen auf einen Teil ihrer Vorschläge Anfang Juni erhalten: Das Bundesamt für Sozialversicherungen verzichtet, Präzisierungen vorzunehmen. Es verweist in den Begründungen auf die kommende Gesetzgebung und die Rechtsprechung.

Erfreulich hat sich die Situation bzgl. Datenlieferungen entwickelt. Seit dem 10. Mai 2020 erhält die EFK erste Daten. Vor allem die Ausgleichskassen der Kantone Basel-Stadt und Zürich waren dabei eine grosse Unterstützung. Ab Juni 2020 sollen der EFK die Daten aller Ausgleichskassen periodisch zugestellt werden. Die Daten basieren auf den effektiv ausbezahlten Beträgen. Die EFK kann mit den kassenübergreifenden Analysen beginnen. Wie in anderen Bereichen ist es auch hier geplant, festgestellte Auffälligkeiten aus den Datenanalysen dem Fachamt – in diesem Fall dem Bundesamt für Sozialversicherungen – zur weiteren Abklärung und Behandlung zu übergeben.

Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Diese neuen Leistungen (nicht identisch mit der EO) wurden innert Tagen aufgebaut und umgesetzt, erste Zahlungen erfolgten schon nach 3 Wochen. Die Verordnung wurde mehrmals geändert. Für den Aufbau eines neuen Registers fehlte die Zeit. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat die bundesrätlichen Vorgaben für die 77 Durchführungsstellen⁵ verarbeitet und agil auf neu aufgetauchte Probleme reagiert, so bezüglich der Berechnungsgrundlage. Die Rechtslage ist klar, es gibt keine offenen Fragen mehr. Den Versicherten steht der Rechtsweg offen (bisher nur in 1 % der Fälle genutzt). Bislang ist kein Missbrauchsfall bekannt. Pertinente und rechtskonforme Vorschläge der EFK wurden aufgenommen. Es mussten zuerst Gesuche bearbeitet und ausbezahlt werden, bevor Daten an die EFK übermittelt werden konnten. Die Rechtssetzungskompetenz liegt beim Bundesrat, die Aufsicht beim BSV.

⁵ Anmerkung der EFK: 77 Durchführungsstellen zuzüglich Zweigstellen ergeben 84 Datenlieferanten, von denen vorgängig im Kapitel die Rede ist.

3.5 Bundesamt für Sozialversicherungen: Familienergänzende Kinderbetreuung muss einfach umsetzbar sein

Rückwirkend ab dem 17. März 2020 wird der Bund neu auch Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung unterstützen, die infolge der Coronakrise Ertragsausfälle zu verzeichnen haben. Er übernimmt dabei ein Drittel der Kosten im Umfang von 65 Millionen Franken. Die Kantone übernehmen die anderen zwei Drittel und entschädigen die Institutionen für die entgangenen Betreuungsbeiträge der Eltern. Es ist vorgesehen, dass die Kantone die Gesuche der Institutionen prüfen und darüber entscheiden. Das Bundesamt für Sozialversicherungen wird seinerseits die Entscheide der Kantone stichprobenweise überprüfen.

Die EFK hat in einem ersten Schritt zum Vorentwurf der Verordnung Stellung genommen. Die Vorschläge wurden überwiegend in die definitive Verordnung übernommen: unter anderem ein spezifischer Artikel zur Aufsicht und Kontrolle durch das Bundesamt für Sozialversicherungen und die EFK, eine Präzisierung der Bezugsberechtigten, eine Einschränkung der Bezugsdauer sowie eine Vereinfachung für die Berechnung der Höhe der Entschädigung. Zurzeit prüft die EFK die Gesuchsformulare für die Anträge sowie für die Richtlinie zur Umsetzung der anspruchsvollen Verordnung, um eine künftige möglichst einfache Antragstellung und -bearbeitung zu unterstützen.

Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Die Umsetzung wird aktuell vorbereitet. Es wird sich zeigen, welche Herausforderungen sich hier stellen werden.

3.6 Office fédéral du sport: L'ordonnance a dû être adaptée, les nombreuses demandes en attente doivent désormais être traitées

Les organisations sportives ont déposé 76 demandes d'aides financières pour un montant total de 20 millions de francs (état au 25 mai 2020), soit 20 % du crédit global à disposition. L'Office fédéral du sport a rendu une décision pour 23 d'entre elles (état au 2 juin 2020). Elle a ainsi accordé deux prêts et 21 contributions à fonds perdus pour un montant total de 3,5 millions de francs (sur un montant demandé de 4,2 millions de francs). Le CDF a pu vérifier que le processus mis en place par l'Office fédéral du sport est solide et approprié. Il a obtenu un accès sans restrictions aux informations nécessaires et la collaboration se déroule dans un esprit constructif.

Des craintes ont été émises, par le CDF et par les sociétés de révision chargées du traitement des demandes, quant à la mise en œuvre de l'ordonnance COVID-19 sport sur deux points en particulier. D'abord, la limitation du cercle des bénéficiaires dans le domaine du sport populaire aux seules associations a créé une inégalité de traitement, notamment dans des sports où les clubs d'une même ligue ont adopté des formes juridiques différentes. Ensuite, la limitation du montant de l'aide financière à une période de deux mois a posé de gros problèmes d'interprétation et d'application. Ces craintes se sont révélées fondées. Les décisions ont traîné en longueur et de nombreux dossiers sont restés en attente. Plusieurs demandes auraient dû être rejetées ou réduites, ce qui aurait mis en péril le redressement financier des organisations concernées.

A plusieurs reprises, le CDF a relevé l'opportunité de modifier l'ordonnance. Les dispositions qui posaient problème ont été adaptées le 20 mai 2020 et sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2020.

Les modifications intervenues au 1^{er} juin 2020 devraient permettre de finaliser le traitement des nombreux dossiers en attente. Toutes les demandes d'aides doivent être déposées jusqu'au 30 juin 2020. A cette date, l'Office fédéral du sport aura une vue complète des besoins d'aide urgente. Les besoins ultérieurs dans le domaine du sport populaire seront couverts par des contributions de l'Office fédéral du sport à Swiss Olympic.

L'Office fédéral du sport et le CDF ont convenu que ce dernier puisse exprimer son avis sur les premières décisions d'aides avant leur communication au requérant. Ainsi, sur les 23 premières décisions rendues, le CDF a donné un avis favorable pour 20 d'entre elles. Dans les trois autres cas, il a conclu que la décision n'était pas conforme à l'ordonnance ou que le dossier devait encore être complété.

Au vu du faible nombre de dossiers traités, les possibilités d'analyse croisée des données avec les autres aides fédérales restent pour l'instant très limitées. Elles seront exploitées dans une phase ultérieure.

Les aides supplémentaires décidées par le Conseil fédéral pour les ligues professionnelles de football et de hockey sur glace (prêts de 350 millions) et pour le sport populaire (subventions à fonds perdus de 150 millions) ont fait l'objet d'une modification de l'ordonnance sur l'encouragement du sport le 20 mai 2020. S'agissant du droit de regard sur les contrats à conclure avec Swiss Olympic et les ligues professionnelles, l'Office fédéral du sport a garanti au CDF qu'il sera consulté au moment de la rédaction de ces documents.

Stellungnahme des Bundesamtes für Sport

Das BASPO ist mit dem Blitzbericht einverstanden und dankt für die Zusammenarbeit.

3.7 Verteidigung: Bei den Beschaffungen der Armeepotheke bleibt die Warenbewirtschaftung die Herausforderung

Die Armeepotheke beschafft medizinische Güter gemäss Vorgaben des Bundesamtes für Gesundheit. Per 27. Mai 2020 lag das Beschaffungsvolumen bei rund 411 Millionen Franken, wovon insgesamt 192 Millionen Franken bezahlt worden sind. Bisher hat die EFK 37 Stichproben geprüft⁶. Dabei beurteilte sie zum einen, ob Mengen und Kosten mit der Bestellung übereinstimmen, und zum anderen die Abbildung des Prozesses in den Applikationen des Bundes.

Die Armeepotheke wird von dem externen Logistikdienstleister Planzer unterstützt, der das Material vor der Verteilung an die Kantone zwischenlagert. Die EFK hat Besichtigungen und Inventuren bei zwei Standorten durchgeführt. Die Inventur der Lagerbestände der Stichproben (Hygiene- und Schutzmasken, Schutzanzüge) stimmte jeweils mit dem bestandsführenden System des Lieferanten überein. Allerdings werden nur die aktuellen Bestände angezeigt, aber keine Materialbewegungen wie die Wareneingänge und -ausgänge. Es muss zudem festgehalten werden, dass für die Dienstleistungen des Logistikpartners noch kein schriftlicher Vertrag besteht.

⁶ Stichprobenvolumen bei den gezählten Gütern rund 40 Millionen Franken, bei den finanziellen Transaktionen rund 190 Millionen Franken.

Der Armeestab bringt es in einem Kommentar zum ersten Zwischenbericht der EFK auf den Punkt: Die Armeepotheke ist grundsätzlich nicht für den Umfang der laufenden Beschaffungen, Weiterverrechnungen und Logistikanforderungen für das gesamte Gesundheitswesen der Schweiz ausgelegt. Allen Widrigkeiten zum Trotz: Die Beschaffungen laufen, die Ware kommt. Das Problem liegt im hohen Volumen: Die Abwicklung der Aufträge im System verzögert sich. Die Erfassung und Bewirtschaftung im SAP-System der Armeepotheke ist dem Volumen und Wert der COVID-Beschaffungen nicht angemessen. Getrennte SAP-Systeme (ein Umstand, der voraussichtlich erst zum 1. Januar 2021 behoben sein wird) führen zu komplexen, schwer nachvollziehbaren Buchungsvorgängen; die Steuerung und Überwachung erfolgen oft manuell mittels umfangreicher Exceldateien. Bestellungen erfolgen systemseitig teilweise über «Pro-Forma»-Kreditoren; Zahlungen sind nicht in jedem Fall einer Bestellung zugeordnet. Die Materialwirtschaft, mit Ausnahme der Bestände für die Truppe, wird nicht konsequent über das SAP-System der Armeepotheke geführt. Die Dokumentation zum Nachvollziehen der Geschäftsvorfälle ist lückenhaft, weshalb die EFK momentan keine Aussage machen kann, ob die Bestände mit den Bestellungen sowie den Lieferungen an die Kantone übereinstimmen.

Die Bundesverwaltung leistet im Regelfall keine Vorauszahlungen; in der aktuellen Lage ist dies jedoch nötig. Die praktische Umsetzung der bisherigen Vorauszahlungen von derzeit rund 44 Millionen Franken ist problematisch: Der Anzahlungsbetrag wird jeweils einfach vom Bestellvolumen abgezogen, wodurch die Nachvollziehbarkeit in den Systemen erschwert wird. Ausserdem kann dieses Vorgehen die Kalkulationsgrundlage für die Weiterverrechnung an die Kantone zu Einkaufskosten verfälschen.

Auch im Bereich der Qualitätssicherung des Wareneingangs sind noch Massnahmen zu treffen. Die Armeepotheke versucht, aus den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten das Beste zu machen, kämpft aber mit alten (überholte Prozesse) und neuen Problemen, die dringend bereinigt werden müssen. Der Armeestab (bisherige Unterstellung der Armeepotheke bis zum 18. Mai 2020⁷) handelte rasch: Bis Ende Mai 2020 muss die Materialwirtschaft der Beatmungsgeräte und Defibrillatoren in SAP korrekt nachgepflegt werden. Die EFK geht davon aus, dass dies auch für das restliche Material vorgesehen wird.

Für die Mengenvorgaben war bisher das Bundesamt für Gesundheit zuständig. Über die Einschätzungen des Tagesbedarfes gingen die Meinungen auseinander. Entsprechende Diskussionen laufen: Neu (seit Ende Mai 2020) übernimmt die Bedarfsplanung eine «Arbeitsgruppe Beschaffungsvorgaben», die mit den Vertretern der betroffenen Departemente und den Kantonen unter der Leitung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz⁸ den Bedarf für einen Zeithorizont von drei Monaten festlegt. Die EFK begrüsst diesen Schritt und erachtet diese fortlaufende Bedarfsanpassung als notwendig. Sie hat das Departement explizit auf das Risiko erheblicher Überbestände und mögliche Massnahmen hingewiesen.

Stellungnahme des Armeestabs

Die Armeepotheke beschafft essenzielle medizinische Güter gemäss Vorgaben und im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit. Trotz erschwelter Bedingungen – der Markt für medizinische Schutzgüter funktionierte von Februar bis April 2020 nicht – wurden die Beschaffungsziele erreicht.

⁷ Seit dem 18. Mai 2020 12:00 Uhr ist die Armeepotheke der Logistikkbasis der Armee unterstellt.

⁸ Zuständige Stelle «Ressourcenmanagement Bund», <https://www.babs.admin.ch/de/aufgabenbabs/resmab.html>

Die Transparenz ist grundsätzlich gegeben, wenn auch mit Zusatzaufwand. Die Herausforderung getrennter SAP-Systeme zwischen Armeepothek (PSA) und Gruppe Verteidigung (PSN) ist bekannt und entsprechende Massnahmen – Integration von PSA in PSN – wurden schon vor der CORONA-Krise eingeleitet.

Der Vertrag mit dem Logistikpartner Planzer befindet sich in Ausgestaltung. Aktuell werden Materialbewegungen im System der Firma Planzer verbucht und schriftlich mittels CSV-File der Armeepothek rapportiert. Bei Wareneingängen werden Qualitätskontrollen systematisch durchgeführt. Optimierungsmöglichkeiten werden laufend geprüft und umgesetzt.

3.8 Secrétariat d'Etat à l'économie : Traitement rapide des demandes d'indemnités pour réduction de l'horaire de travail, un nombre élevé d'abus potentiels

Cadrées par les dispositions de la loi sur l'assurance-chômage, les indemnités pour réduction de l'horaire de travail (RHT) font l'objet d'une ordonnance COVID. Le Secrétariat d'Etat à l'économie a précisé les conditions-cadres via une directive aux organes d'exécution (autorités cantonales de travail et caisses de chômage) qu'il a successivement mise à jour. Il a pris en compte les propositions de corrections du CDF. Le traitement rapide des demandes RHT est encouragé. Plus d'un tiers des cantons traitent les demandes de préavis RHT le jour même (cf. tableau G6 dans l'annexe 1). Grâce à des renforts internes, les cantons ont préavisé près de 200 000 demandes sur une période d'un mois et demi. Celles-ci ont généré des paiements jusqu'au 6 mai 2020 pour plus d'un milliard de francs, concernant plus de 700 000 travailleurs (en date du 6 mai 2020). Dans 80 % des cas, les caisses de chômage (25 caisses publiques et sept caisses privées) ont traité les décomptes en moins de quatre semaines après approbation par les cantons des demandes RHT (cf. tableau G8 dans l'annexe 1).

Certains cantons se distinguent par une concentration de demandes de préavis auprès d'un nombre limité de collaborateurs (TI, VS). Le CDF a identifié des écarts importants entre les cantons en termes de nombre de dossiers par collaborateur (cf. tableau G7 dans l'annexe 1). Prévue à titre d'exception dans les caisses de chômage, l'utilisation de codes d'utilisateurs non individualisés s'est généralisée dans la gestion des RHT COVID-19. Cela rend impossible de savoir qui a saisi les données. Les risques liés à un éventuel cumul de fonction dans le traitement des décomptes d'RHT ont ainsi augmenté. Dans plusieurs caisses publiques⁹, la proportion d'utilisateurs « anonymes » dépasse même les 85 %. Une centaine de ces codes anonymes ont également été utilisés par les cantons pour la saisie des décisions sur préavis. Des mesures compensatoires rapides sont nécessaires pour garantir la traçabilité des traitements dans les systèmes d'information et réduire les risques de paiements de RHT indus.

Le caractère forfaitaire et simplifié des procédures de demandes et de décomptes augmente les risques de non-conformité. Jusqu'à fin mai 2020, le CDF a reçu 43 dénonciations portant sur de prétendus abus dans l'octroi de RHT sur son site www.whistleblowing.admin.ch. Dans 36 cas, le CDF a pu faire le lien avec des demandes de RHT. La majorité des cas porte sur des allégations de taux d'activités supérieures à ceux figurant dans les préavis cantonaux.

⁹ ZH, SZ, GL, SO, BS, BL, AR, AI

Le CDF est en train d'effectuer des analyses afin d'identifier des domaines potentiellement à risques. A ce titre, il a constaté de grandes disparités dans le taux RHT suivant les secteurs (cf. tableau G9 et G10 dans l'annexe 1). Le CDF établira une sélection de ceux-ci, respectivement de sociétés identifiées comme particulièrement à risques. Il proposera au Secrétariat d'Etat à l'économie de l'intégrer dans sa liste de contrôles a posteriori auprès des entreprises.

Une RHT ne devrait être octroyée qu'en cas de menace immédiate de licenciement. Comme mentionné dans le premier rapport intermédiaire du CDF, 407 entités publiques ont fait des demandes de RHT. Selon l'information transmise par le Département fédéral de l'économie et de la recherche le 12 mai 2020, ces dossiers étaient en cours de clarification au niveau des cantons. Le CDF a constaté qu'à fin avril 2020 plus d'une trentaine de ceux-ci avait déjà fait l'objet de paiements pour un total de 436 000 francs. Le CDF a également signalé au Secrétariat d'Etat à l'économie une quarantaine de cas de sociétés en liquidation, ce qui exclut le recours à des RHT. Ceux-ci sont en cours d'analyse au niveau des cantons. Dans les deux cas de figure, un remboursement rapide des paiements indus est attendu des organes d'exécution.

Par rapport au dispositif standard RHT, les mesures d'urgence ne prévoient plus la remise par l'employeur du décompte de détail sur les indemnités versées à ses travailleurs, la confirmation par celui-ci du transfert de ces dernières aux employés concernés et l'attestation certifiant qu'il continue à payer les cotisations des assurances sociales¹⁰. Certaines données importantes pour les contrôles font ainsi défaut. Au vu des risques significatifs de paiements indus de RHT, le CDF recommande des révisions a posteriori auprès des entreprises présentant le plus de risques.

Stellungnahme des Staatssekretariates für Wirtschaft

Wir danken für die enge und stets offene Zusammenarbeit mit der EFK während der laufenden Pandemie im Bereich der Arbeitslosenversicherung. Die Datenanalysen der EFK sind hilfreich und ergänzen so die Anstrengung der ALV im Bereich der Missbrauchsbekämpfung.

3.9 Staatssekretariat für Wirtschaft: Erste umfassende Analyse der Solidarbürgschaften zeigt Hinweise auf Verstösse in rund 400 Fällen

Die Erfassung der Kreditzusagen bei der Zentralstelle der Bürgschaftsorganisationen konnte mittlerweile durch einen «Roboter» automatisiert werden. Dadurch standen der EFK für die Analyse erstmals fast 94 000 Datensätze zur Verfügung, was 75 % der per 12. Mai 2020 gesprochenen Solidarbürgschaften entspricht. Wertmässig deckt die Analyse 11,4 Milliarden Franken ab. Die Datenqualität hat sich weiter verbessert, weist aber noch Mängel auf (falsche Rechtsform, fehlende Umsatzzahlen, Doppelerfassungen). Über 80 % der Kreditnehmer haben nicht mehr als neun Mitarbeitende, und 75 % sind juristische Personen. Nur 25 % der Kredite wurden an Einzelfirmen vergeben, wobei diese Unternehmensform gemäss Bundesamt für Statistik 56 % aller Firmen in der Schweiz ausmacht. Rund 7000 Firmen haben keine Mitarbeiterzahl angegeben. Die EFK wird diese Fälle weiter untersuchen. Den grössten Anteil an Solidarbürgschaften erhält der Detail- und Grosshandel, gefolgt vom ver-

¹⁰ Ordonnance COVID-19 assurance-chômage, article 7

arbeitenden Gewerbe, dem Baugewerbe und Gastgewerbe/Beherbergung. Der durchschnittliche Bürgschaftsbetrag beträgt 121 722 Franken. Im Anhang 1 (Abbildungen G11 – G14) finden sich weitere Informationen über Bürgschaften nach Betriebsgrösse, Kredithöhe und Kanton.

Solidarbürgschaften über mehr als 500 000 Franken (sogenannte COVID+ Kredite), an denen die kreditgebende Bank das Ausfallrisiko zu 15 % mitträgt, werden zurückhaltend vergeben. Sie machen nur 11 % des Gesamtvolumens aus. Anträge für vom Bund zu genehmigende Bürgschaften von mehr als 20 Millionen Franken (Härtefälle) bestehen bisher nicht. Wie zu erwarten, sind die grössten Kreditgeber die Grossbanken mit 4,6 Milliarden Franken (40 %), gefolgt von den Kantonalbanken mit 3,6 Milliarden (32 %). Bei Postfinance sind die durchschnittlichen Kreditbeträge deutlich kleiner als bei den Banken (siehe Abbildungen G15 und G16 in Anhang 1)¹¹.

Der Abgleich mit Daten der Eidgenössische Steuerverwaltung und des Bundesamtes für Statistik brachte konkrete Hinweise auf mögliche Verstösse gegen die Anspruchskriterien. Wie vereinbart, meldet die EFK diese dem Staatssekretariat für Wirtschaft, das die Daten an die Bürgschaftsorganisationen zur weiteren Behandlung («Case Management») weiterleitet.

- Für neun Firmen liegen je zwei Solidarbürgschaften vor. Die Unternehmens-Identifikationsnummern sind jeweils identisch, allerdings stimmen die kreditgebende Bank und/oder der Bürgschaftsbetrag nicht überein (2,5 Millionen Franken). Ob eine Doppelauszahlung vorliegt, wird abgeklärt.
- 88 Firmen mit zugesagten Bürgschaften von insgesamt 14,9 Millionen Franken wurden nach dem 1. Januar 2020 gegründet und haben eine Solidarbürgschaft von je mehr als 50 000 Franken beansprucht, was der Verordnung widerspricht.
- 44 juristische Personen haben 3 Millionen Franken Bürgschaften erhalten, obwohl der Handelsregistereintrag nach dem 1. März 2020 liegt. Die Verordnung schliesst solche Unternehmen von Krediten aus, wobei die Aufnahme der Geschäftstätigkeit nicht mit dem Handelsregistereintrag identisch sein muss.
- Während der Dauer des Solidarbürgschaftskredits gilt ein Dividenden- und Kapitalrückzahlungsverbot. In 270 Fällen (67,9 Millionen Franken Kredite) sind gemäss Daten der Steuerverwaltung Auszahlungen im Total von 53 Millionen Franken deklariert worden.
- In zehn Fällen (0,5 Millionen Franken) deuten die Daten auf Niederlassungen ausländischer Firmen hin. Diese Gruppe ist gemäss Verordnung nicht bezugsberechtigt.

Bei jeder zehnten Bürgschaft liegt der deklarierte Umsatz um mehr als 25 % über jenem, der für die Deklaration der Mehrwertsteuer angegeben wurde. Bei 902 Firmen weisen die Daten auf Inaktivität hin. Dies könnte überhöhte Umsatzangaben oder eine fehlende Kausalität zur wirtschaftlichen Beeinträchtigung durch die Pandemie bedeuten. Die EFK wird diese Fälle durch weitere Datenanalysen plausibilisieren und eventuelle Muster mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft besprechen. Zur Anreicherung der Auswertungskriterien pflegt die EFK einen Erfahrungsaustausch mit der Kantonspolizei Zürich.

Es gibt Fälle, die im Rahmen der COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung nicht explizit ausgeschlossen sind, die die EFK dennoch als meldewürdig erachtet: Eine Reederei, die auch Hochseeschiffe bereedert, die im Rahmen des Landesversorgungsgesetzes¹² Bürgschaften

¹¹ Die Kreditinstitute unterstehen der Bankengesetzgebung und damit u. a. auch dem Geldwäschereigesetz (SR 955) sowie den Sorgfaltspflichten wie «Know your Customer».

¹² SR 531

von der Eidgenossenschaft beanspruchen, hat gemäss Datenbestand vom 12. Mai 2020 einen COVID-19-Kredit von 500 000 Franken erhalten. In den Daten sind eine weitere Reederei und zwei Schiffsgesellschaften, die ebenfalls bereits im Rahmen des Landesversorgungsgesetzes Bürgschaften beanspruchen und COVID-19-Kredite von insgesamt knapp unter 1 Million Franken beantragt haben. Aufgrund des ohnehin hohen Risikos für eine Bürgschaftsziehung im Bereich der Hochseeschifffahrt (wie jüngst bei einer anderen Reederei eingetreten) wurden diese Feststellungen dem Generalsekretariat des Departementes für Wirtschaft, Bildung und Forschung zur Kenntnis und weiteren Behandlung übergeben. Dieses informierte die EFK, dass aktuell mit Ausnahme des bereits ausbezahlten Kredits an eine Reederei Kredite von insgesamt 2,2 Millionen Franken blockiert sind.

Übrigens: Es ist zwar hinlänglich bekannt, dass schon seit Längerem Negativzinsen verrechnet werden. Es wird allerdings wenig darüber gesprochen, was das konkret für die Solidarbürgschaften bedeutet, die im ersten Jahr zu 0 % den Kreditnehmern überlassen werden: Die kreditgebenden Banken können sich bei der Schweizerischen Nationalbank refinanzieren. Da aktuell ein Referenzzinssatz von -0,75 % angewendet wird, erzielen sie einen Zinsertrag. Bei der per 29. Mai 2020 gewährten Bürgschaftssumme von rund 15 Milliarden Franken kann dies einem jährlichen Zinsertrag für die am Programm beteiligten Geschäftsbanken von rund 110 Millionen Franken entsprechen.

Stellungnahme des Staatssekretariates für Wirtschaft

Das SECO ist mit der Analyse einverstanden und dankt der EFK für die ausgezeichnete Zusammenarbeit. Dabei zeigt sich, dass das Prüfkonzept in der Praxis greift. Weiter ist darauf hin zu weisen, dass die von der EFK genannten Daten aus der Vergangenheit stammen und deshalb von den aktuellen Daten auf covid19.easygov.swiss abweichen.

Stellungnahme des Generalsekretariates WBF (bzgl. Unternehmen der Hochseeschifffahrt)

Die Auszahlung der beantragten COVID-19-Kredite an eine Reederei und 5 Schiffsgesellschaften wurde vorläufig gesperrt und wird zur Zeit geprüft.

3.10 Staatssekretariat für Wirtschaft: Bei Switzerland Global Enterprise fliesst noch kein Geld

International tätige KMU bzw. Switzerland Global Enterprise 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; für die Förderung der Digitalisierung («virtuelle Messen») sind 1 Million Franken vorgesehen. Die EFK wird die Dossiers bei konkreten Auszahlungen prüfen, was bisher nicht der Fall war.

Stellungnahme des Staatssekretariates für Wirtschaft

Der Zusatzkredit von CHF 4,5 Mio. ist durch den Exportförderer Switzerland Global Enterprise S-GE aktuell noch nicht beansprucht. Ein Entwurf der Vereinbarung, welcher die konkrete Mittelverwendung in Bezug auf Ausfälle im Messewesen aufgrund von Absagen und Verschiebungen von Messen sowie für die Förderung der Digitalisierung und weitere Massnahmen regelt, liegt vor. Die Auszahlung der Mittel wird basierend auf dem unterzeichneten Vertrag und auf Antrag von S-GE erfolgen.

3.11 Task Force Luftfahrt: Die EFK ist im Dossier «Luftfahrt» erst später erwünscht

Der Bundesrat beschloss am 29. April 2020 Massnahmen zur Unterstützung der kritischen Infrastrukturen der Luftfahrt während der COVID-19-Krise. Die Kredite wurden anlässlich der ausserordentlichen Session vom Parlament genehmigt. Die Schweizerische Eidgenossenschaft garantiert für Luftverkehrsunternehmen Darlehen in der Höhe von 1,275 Milliarden Franken. Für die Unterstützung von flugnahen Betrieben stellt der Bund 600 Millionen Franken bereit.

Am 1. Mai 2020 nahm die EFK den vom Bundesrat am 29. April 2020 erteilten Auftrag an, die Umsetzung der Massnahmen und die Einhaltung der vereinbarten Bedingungen zu beaufsichtigen. Für die Ausarbeitung und Realisierung der beschlossenen Massnahmen ist die Task Force Luftfahrt¹³ verantwortlich. Für die Ausführung des Prüfauftrags benötigt die EFK ein umfassendes Einsichtsrecht. Die Task Force sicherte der EFK zu, dass dieses in den Verträgen integriert wird. Im jüngst zugestellten Entwurf des «Term Sheets» mit SR Technics ist erfreulicherweise eine entsprechende Regelung vorgesehen.

Um die Einhaltung der standortpolitischen Auflagen an die Lufthansa-Gruppe prüfen zu können, benötigt die EFK Zugang zur Deutschen Lufthansa AG, Swiss International Airline AG und Edelweiss Air AG. Ein direkter Zugang ist nicht vorgesehen, statt dessen soll die EFK die Informationen bei der Luftfahrtstiftung¹⁴ bestellen.

Zwischen der Task Force und der EFK bestehen Differenzen über die Rolle der EFK. Damit die Umsetzung der Massnahmen und Einhaltung der Auflagen gemäss Bundesratsauftrag später überhaupt geprüft werden können, müssen beide – Massnahmen und Auflagen – möglichst konkret und messbar definiert werden. Die EFK sieht ihre Rolle auch darin, diese wichtige Grundlagenarbeit zu überprüfen und ihre Einschätzung abzugeben. Sachverhalte, die im Vorfeld nicht klar geregelt sind, müssen u. U. bei einer späteren Prüfung durch die Interpretation der EFK kompensiert werden, was für alle Beteiligten nachteilig sein wird. Die Task Force lehnt diese begleitende Prüfung ab.

Der EFK liegen bisher nur einzelne Bestandteile des Vertragswerks im Entwurfsstadium vor. Sie wurde punktuell über den Stand der Arbeiten informiert.

Stellungnahme der Eidgenössischen Finanzverwaltung und des Bundesamtes für Zivilluftfahrt

Die EFK wird laufend über den Stand der Arbeiten informiert. Sie wird die Umsetzung der Massnahmen und die Einhaltung der vereinbarten Bedingungen gemäss Beschluss des Bundesrates vom 29. April beaufsichtigen.

¹³ Die Task Force Luftfahrt setzt sich zusammen aus Vertretern der EFV (Leitung), des WBF, SECO, BAZL und BJ.

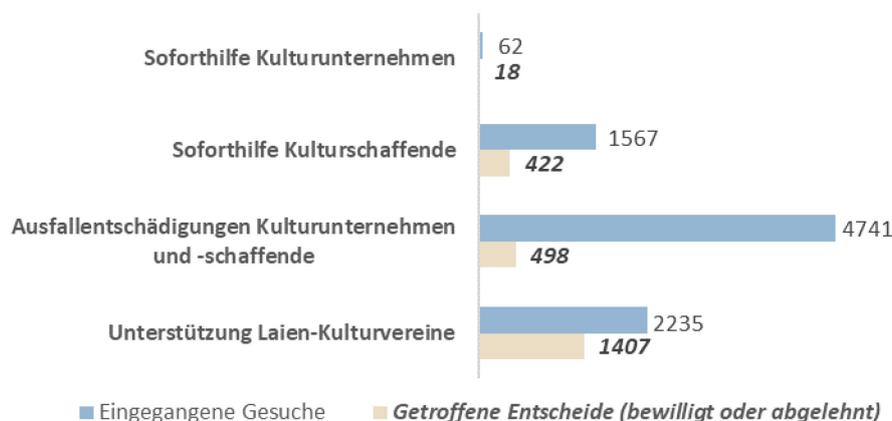
¹⁴ Die Luftfahrtstiftung soll zwecks Überwachung der standortpolitischen Auflagen an die Lufthansa-Gruppe gegründet werden. Der Stiftungsrat besteht aus fünf Mitgliedern, wobei der Bund den Präsidenten und zwei Mitglieder, die SWISS und die Lufthansa je ein Mitglied bestimmen.

Anhang 1: Grafiken zu den Datenanalysen

Die Analysen basieren auf Datenbeständen, die einen Zwischenstatus abbilden. Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit am Ende der Massnahmen sind daher nicht zulässig.

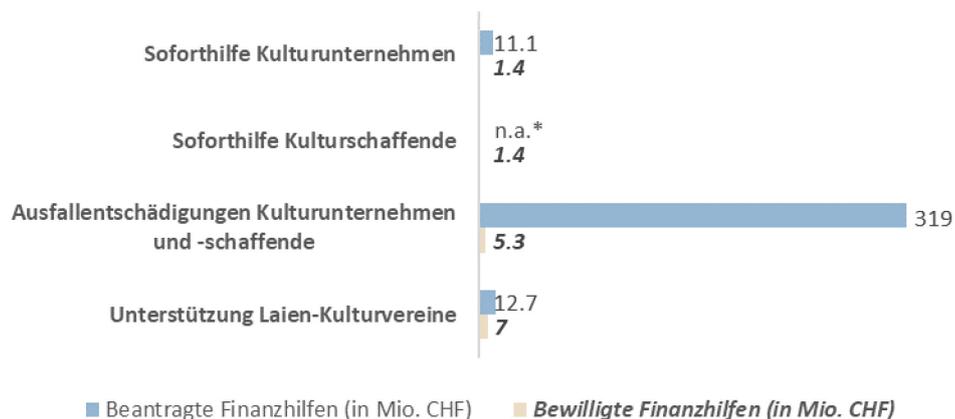
Kultur

G1. Anzahl Gesuche



Analyse EFK, Zahlen Bundesamt für Kultur, Stand 25.05.2020

G2. Umfang der Finanzhilfen

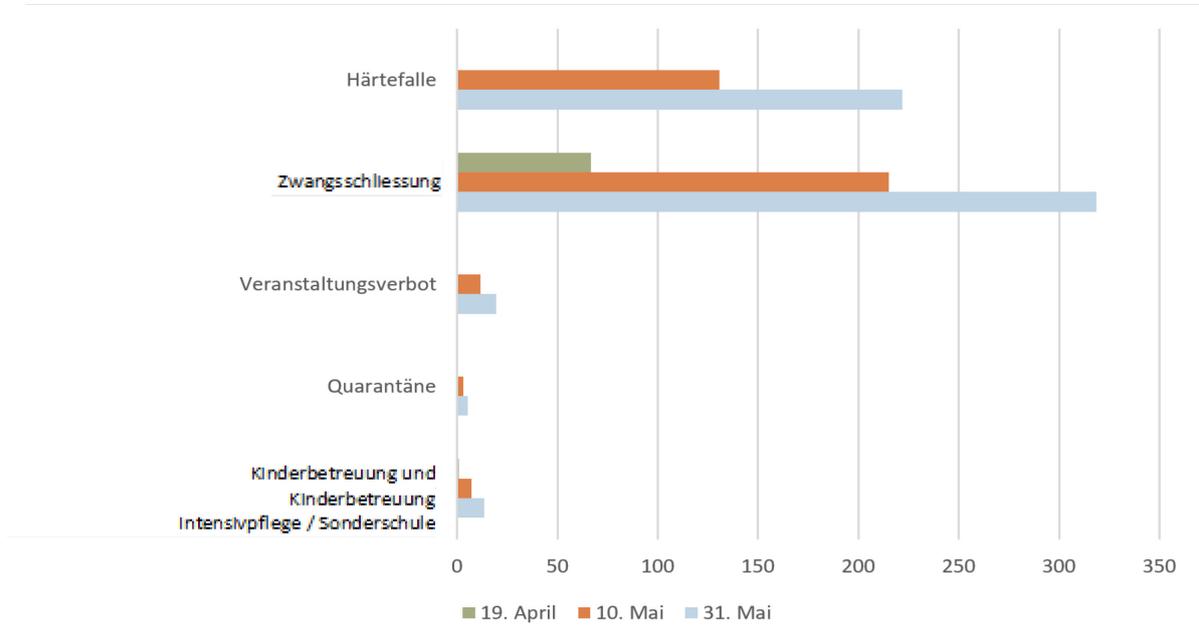


*Die Berechnung der Soforthilfe für Kulturschaffende erfolgt durch Suisseculture Sociale. Es können keine konkreten Beträge beantragt werden.

Analyse EFK, Zahlen Bundesamt für Kultur, Stand 25.05.2020

Corona Erwerbbersatz (CEE)

G3. Kumulierte Summe CEE nach Stichdatum (in Millionen CHF)



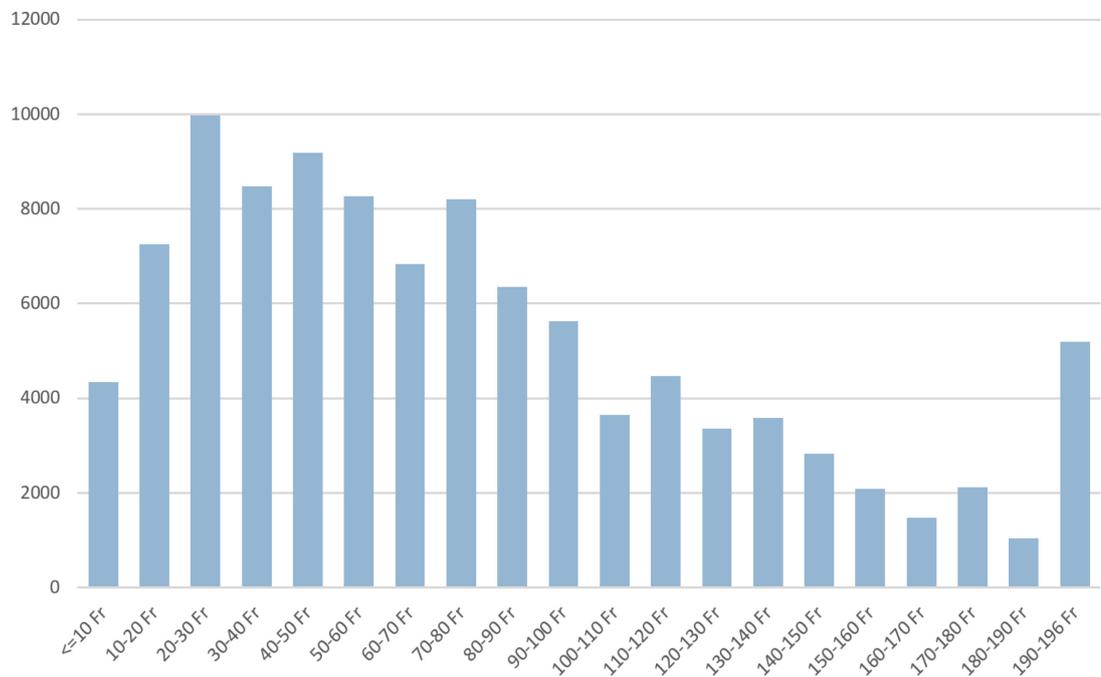
Berichterstattung der Zentralen Ausgleichsstelle

T1. Verteilung der CEE auf die Wirtschaftsbranchen (in Millionen CHF)

Branches économiques	Montant brut
Service aux personnes	74.1
Santé et action sociale	62.2
Hébergement et restauration	39.3
Commerce, vente et réparations d'automobiles	37.4
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	31.1
Enseignement	27.4
Construction	17.4
Autres	66.1
Branche non connue	49.7
Total	404.6

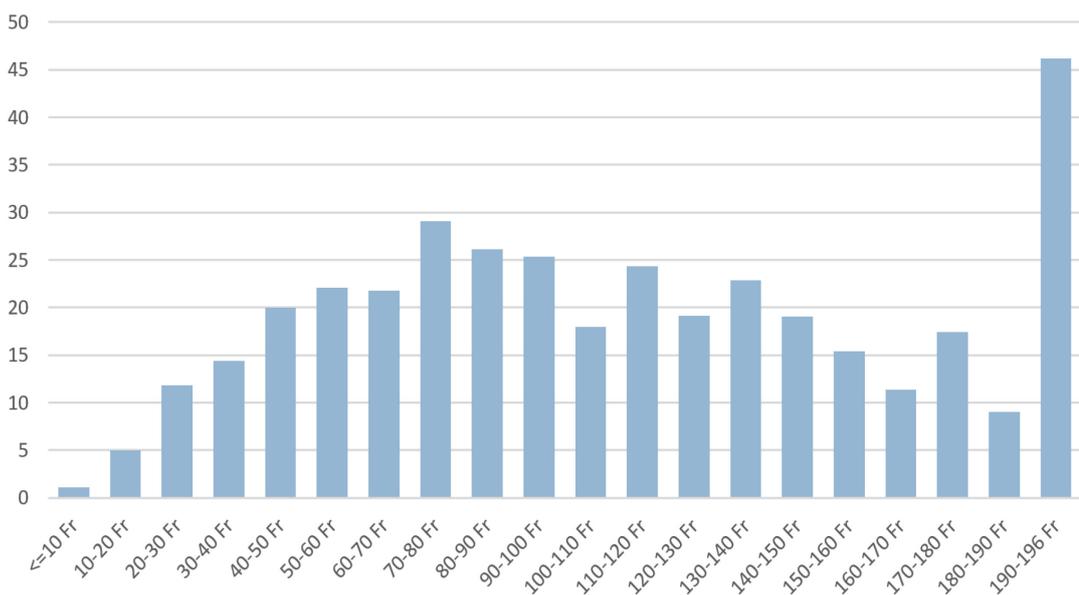
Analyse EFK, Daten der Ausgleichskassen, Stand Ende Mai

G4. Selbständigerwerbende: Anzahl Fälle pro Tagesbruttobetrag



Analyse EFK, Daten der Ausgleichskassen, Stand Ende Mai

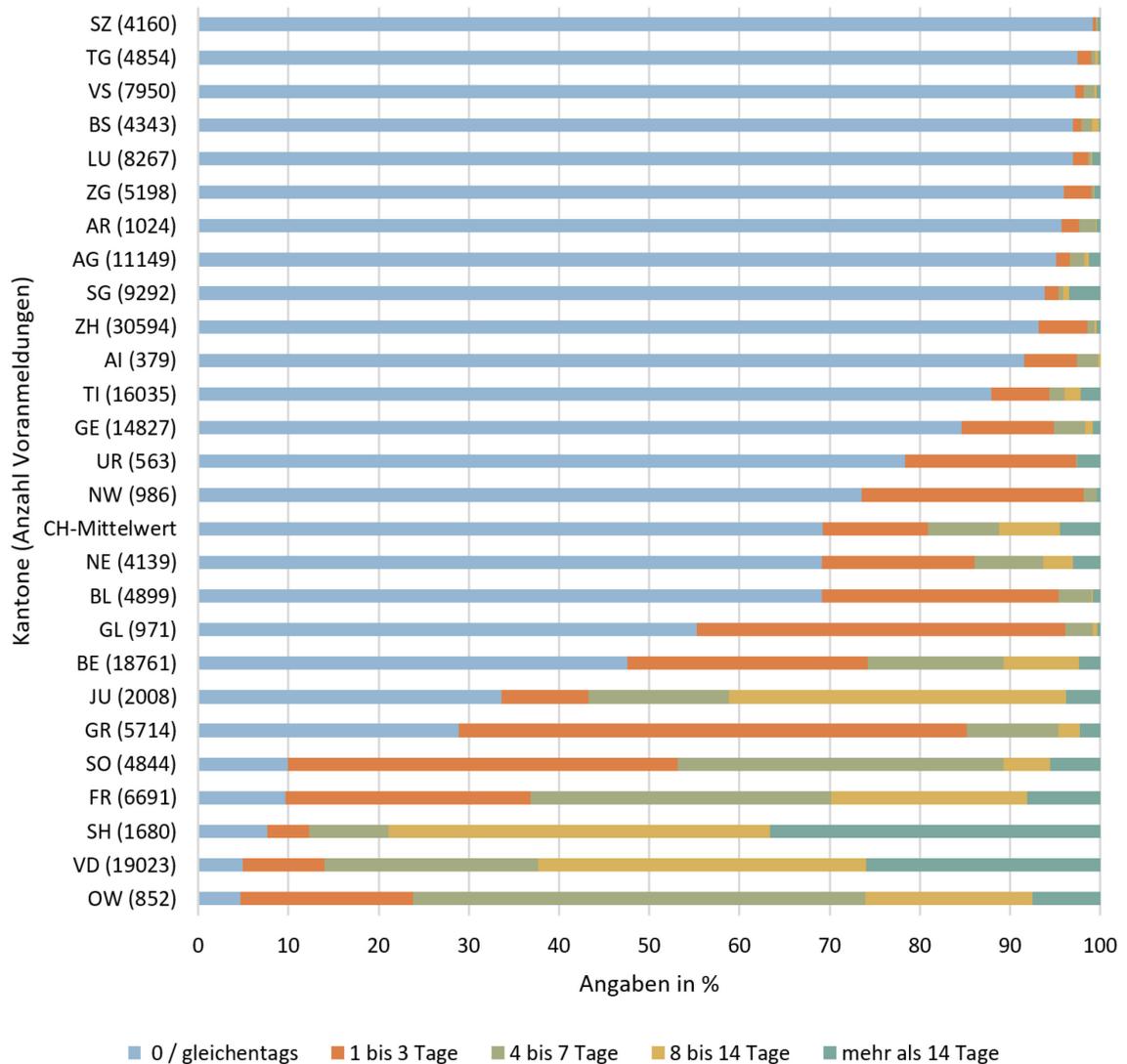
G5. Selbständigerwerbende: Verteilte Summen pro Tagesbruttobetrag (in Millionen CHF)



Analyse EFK, Daten der Ausgleichskassen, Stand Ende Mai

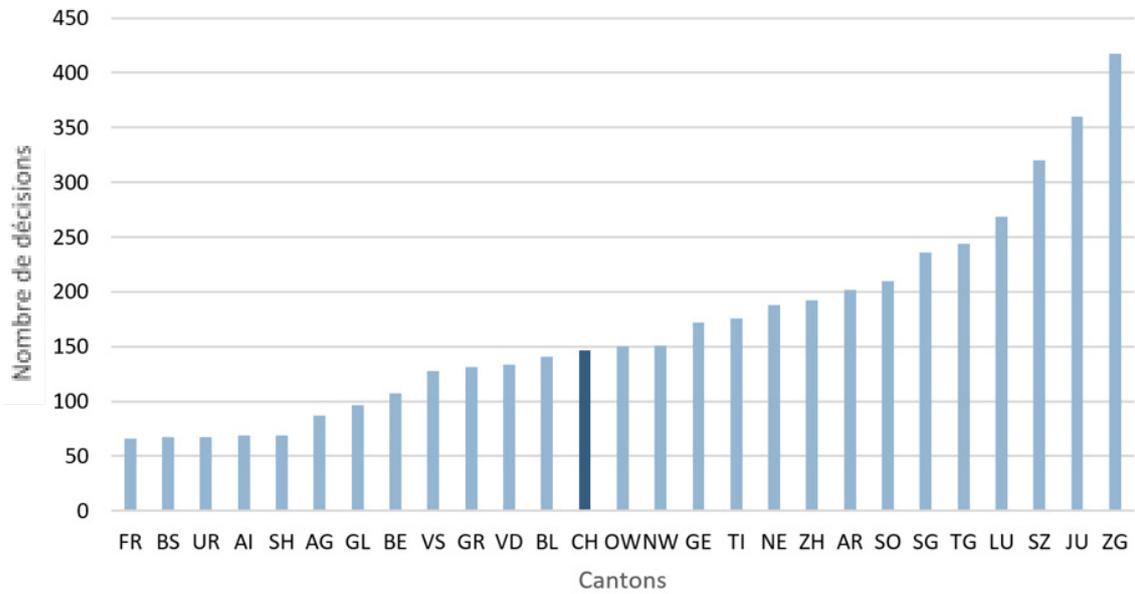
Kurzarbeitsentschädigung

G6. Bearbeitungszeiten der Voranmeldungen nach Kanton



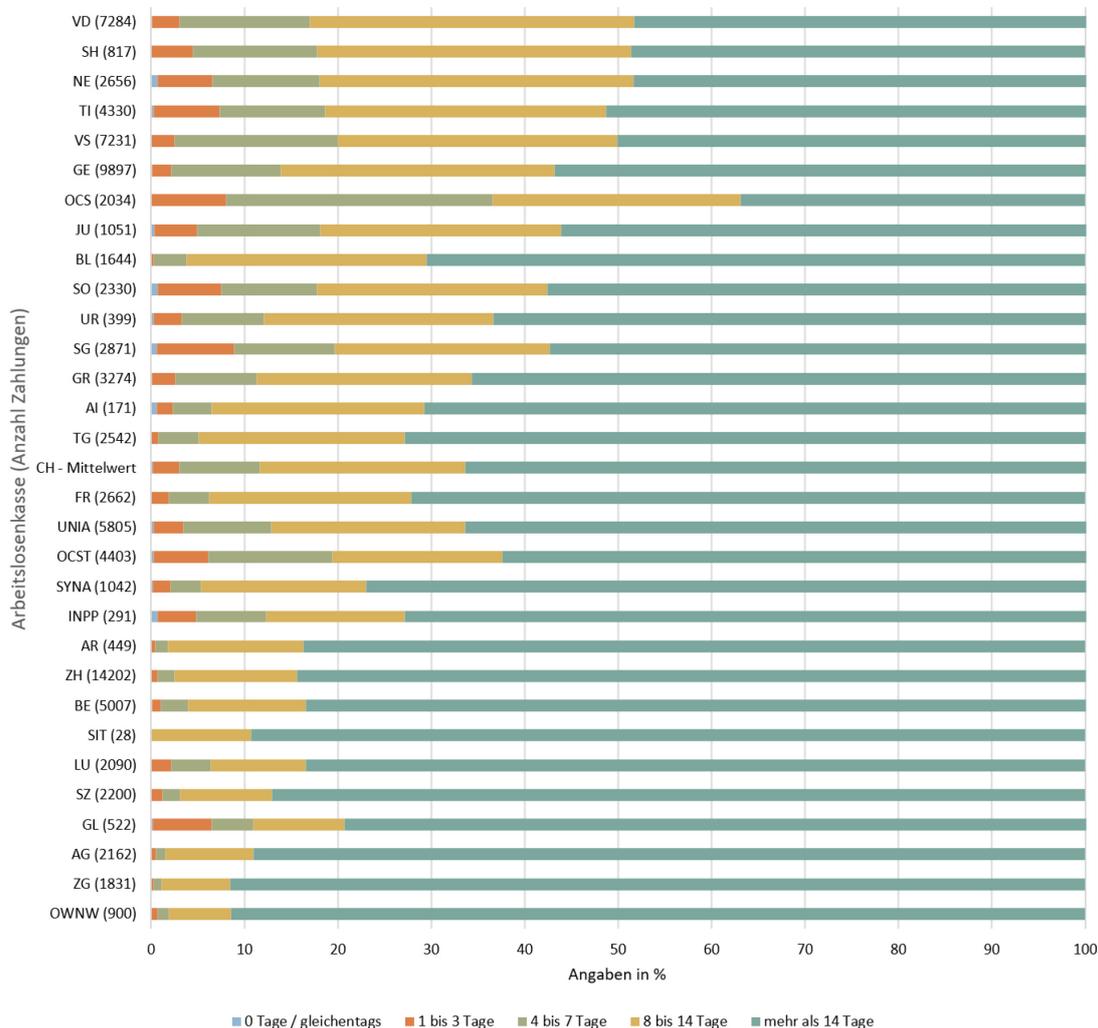
Analyse EFK, Stand der Daten 27.04.2020

G7. Bearbeitete Voranmeldungen pro Mitarbeitender nach Kanton



Analyse EFK, Stand der Daten 27.04.2020

G8. Bearbeitungszeiten für den Antrag und die Abrechnung nach privaten und öffentlichen Arbeitslosenkassen



Analyse EFK, Stand 06.05.2020

Legende private Arbeitslosenkassen :

OCST: Assicurazione disoccupazione Cristiano Sociale OCST / Tessin

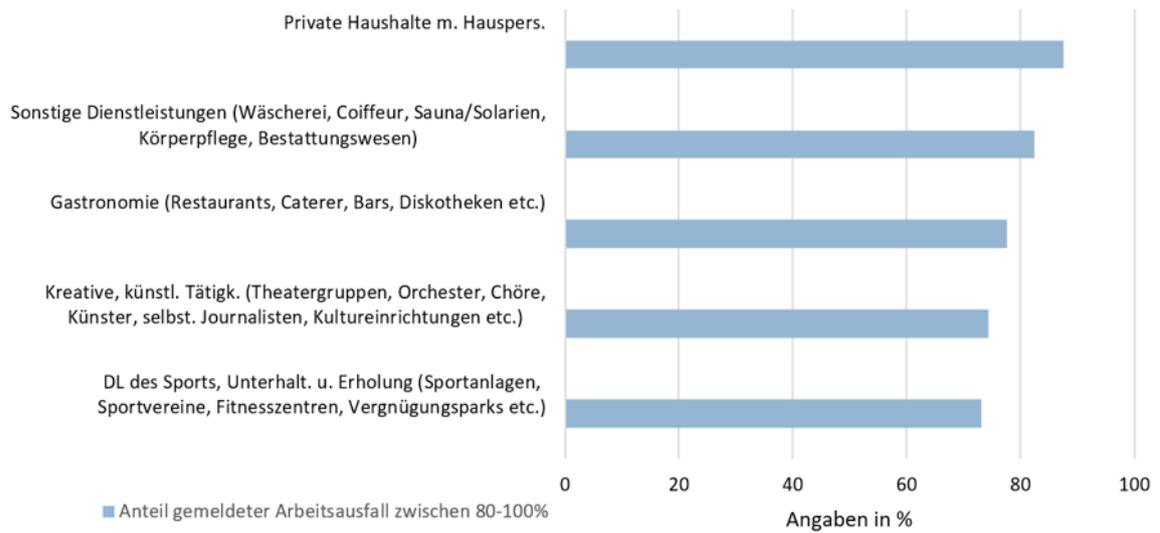
OCS: Caisse de chômage chrétienne-sociale / Valais et Vaud

UNIA: Syndicat des secteurs de l'industrie, des arts et métiers, de la construction et des services privés (Suisse)

INPP: Caisse de Chômage Interprofessionnelle – Fédération des Entreprises romandes – Arc jurassien (VD, NE, JU)

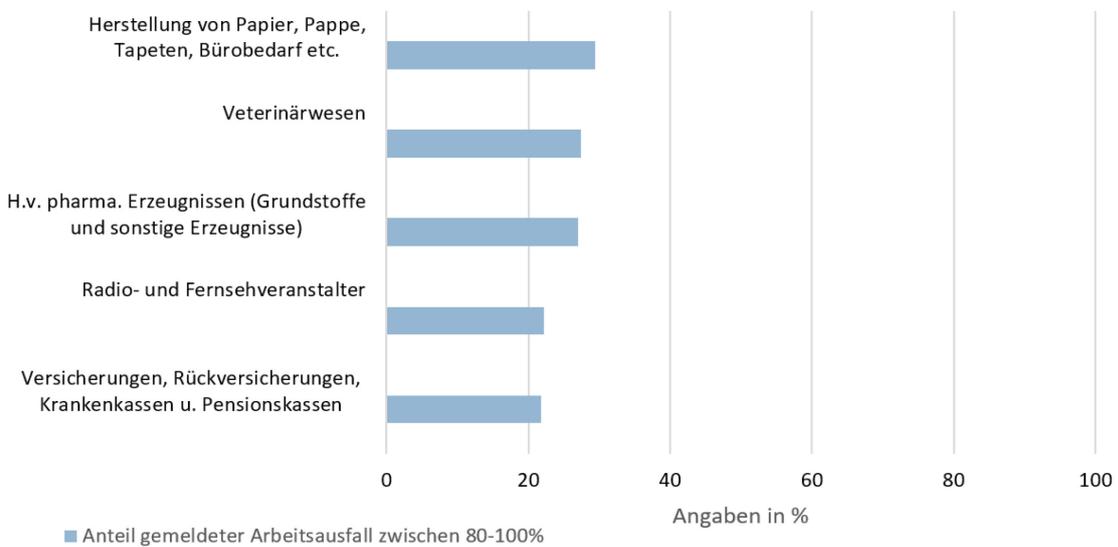
SYNA: Syndicat national – organisation interprofessionnelle de travailleuses et de travailleurs, active sur le plan national et indépendante de tout parti politique - Suisse

G9. Top-5-Branchen mit höchstem Anteil Arbeitsausfall 80 bis 100 % (Vorankündigungen)



Analyse EFK, Stand der Daten 27.04.2020

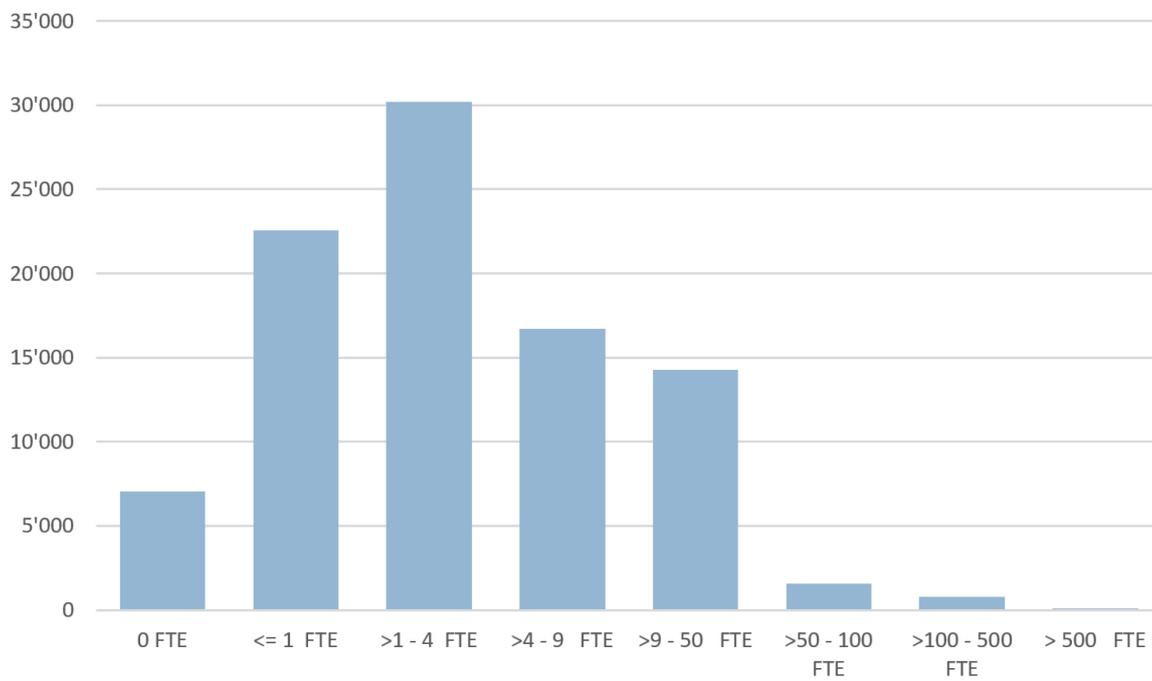
G10. Top-5-Branchen mit geringstem Anteil Arbeitsausfall 80 bis 100 % (Vorankündigungen)



Analyse EFK, Stand der Daten 27.04.2020

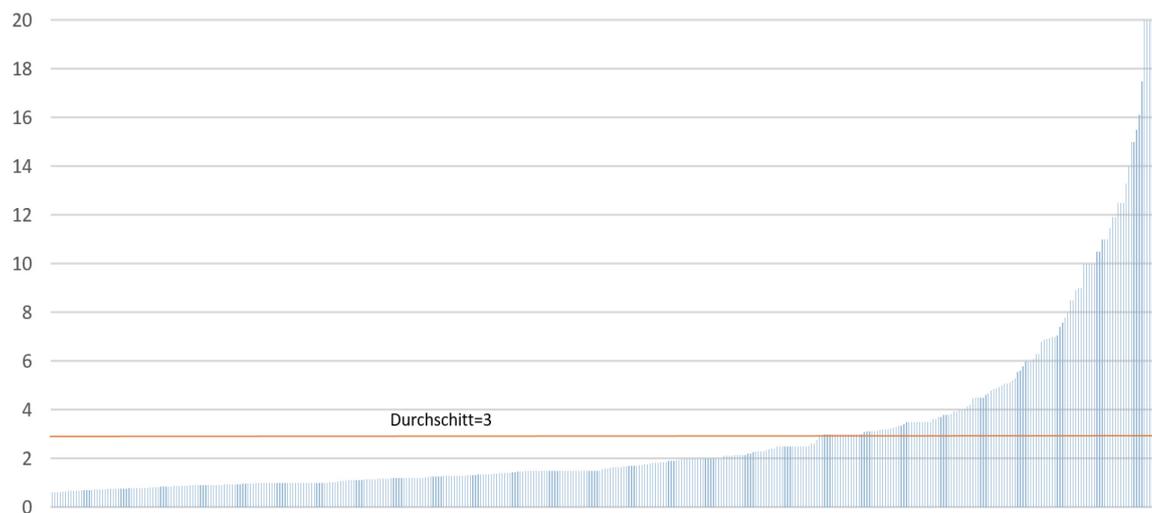
Solidarbürgschaften

G11. Anzahl Bürgschaften nach Betriebsgrösse (FTE)



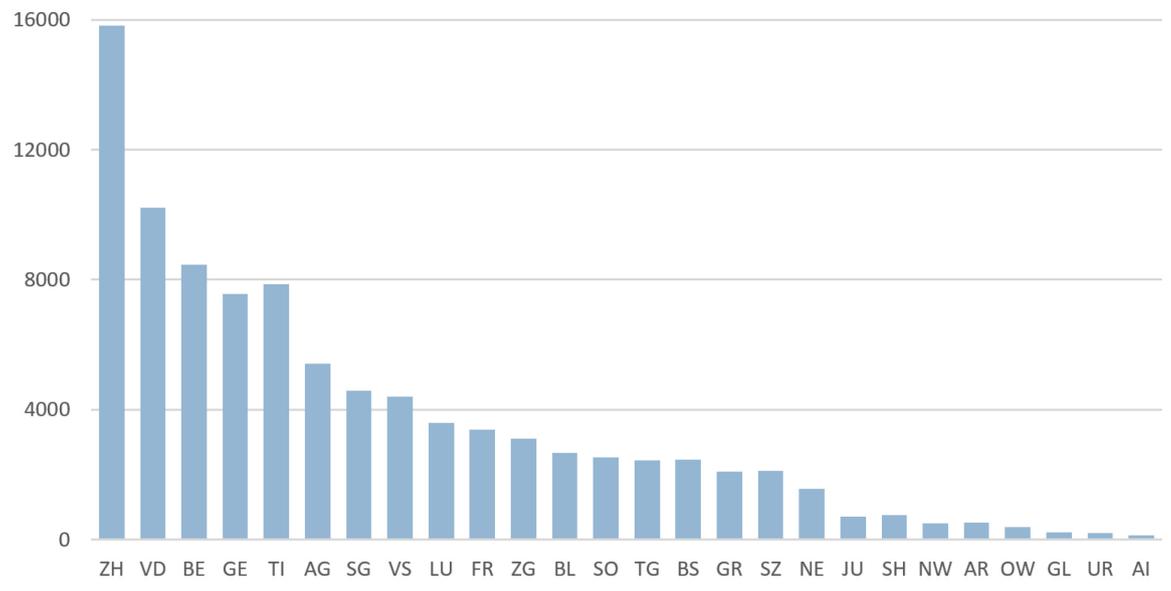
Analyse EFK, Stand 12.05.2020

G12. COVID+ Bürgschaften (> 500 000 Franken) nach Betragshöhe (in Millionen CHF)



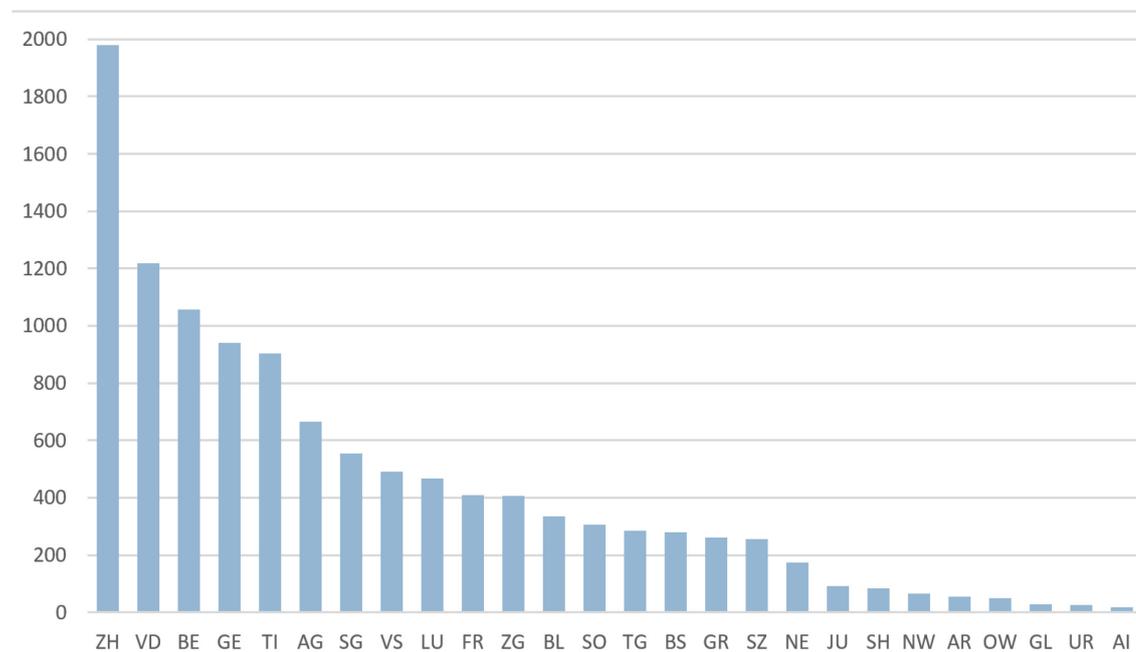
Analyse EFK, Stand 12.05.2020

G13. Anzahl Bürgschaften nach Kanton



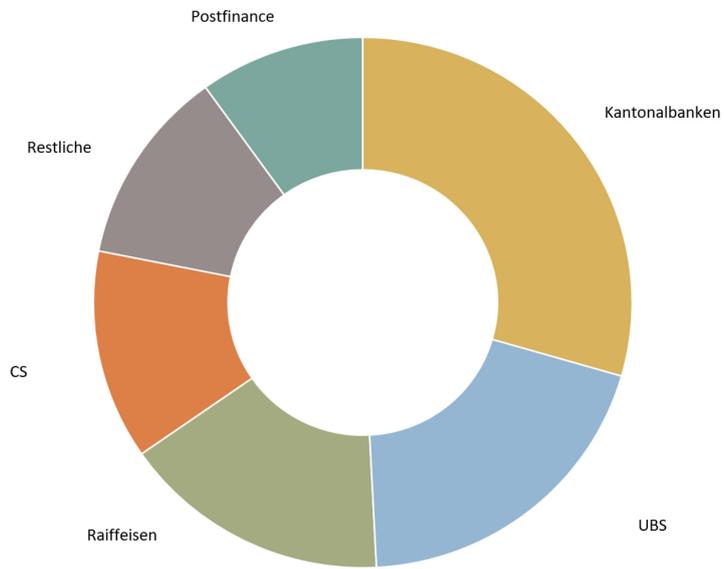
Analyse EFK, Stand 12.05.2020

G14. Bürgschaftsumme nach Kanton (in Millionen CHF)



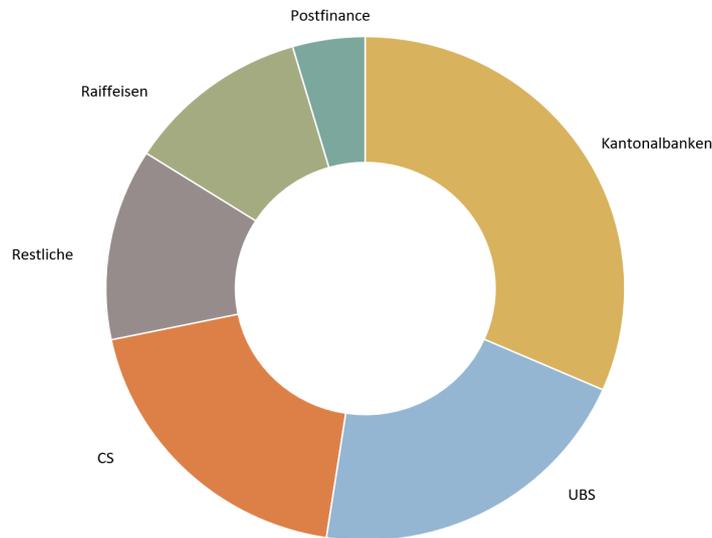
Analyse EFK, Stand 12.05.2020

G15. Verteilung der Anzahl Kreditvergaben nach Geldinstitut



Analyse EFK, Stand 12.05.2020

G16. Verteilung der Kreditvergabevolumen nach Geldinstitut



Analyse EFK, Stand 12.05.2020

Anhang 2: Übersicht der Einzelprüfungen und Prüfungsteams

Amt	Auftragsnummer – Themengebiet	Federführung	Revisionsleitung und Prüfungsteam
Parlamentsdienste	20516 – Vertrag mit BERNEXPO	Mischa Waber	Katrin Windolf Robert Scheidegger
Bundesamt für Kultur	20503 – Massnahmen Kulturbereich	Andreas Baumann	Ulrich Luginbühl Petra Kuhn Melissa Rickli Philipp Zogg Didier Monnot
Bundesamt für Sozialversicherungen	20507 – Corona Erwerbsersatz	Oliver Sifrig	Daniel Zoss Senem Sahin Gabriela Carrapa
	20517 – Familienergänz. Kinderbetreuung	Emmanuel Sangra	Roger Lanicca Hans-Rudolf Michel Walter Risler
Bundesamt für Sport	20505 – Massnahmen Sportbereich; Darlehen Profiligen / Finanzhilfen Breitensport	Daniel Aeby	Patrick Wegmann Andreas Gertsch Peter König Benedikt Schlegel Michael Mayer
Armeeapotheke und Bundesamt für Gesundheit	20512 – Beschaffungen	Mischa Waber	Hans Rügsegger Michael Fischer Patrik Lüthi René Tobler Andreas Meyer
Arbeitslosenversicherung	20513 – Kurzarbeitsentschädigung	Gabriela Carrapa	Grégoire Demaurex Martin Koci
Staatssekretariat für Wirtschaft	20509 / 20511 – Solidarbürgschaften (inkl. Start-ups)	Martin Köhli	Daniel Hasler David Ingen Housz Eveline Hügli Walter Risler
	20508 – Switzerland Global Enterprise	Andreas Baumann	Martin Koci Didier Monnot

Amt	Auftragsnummer – Themengebiet	Federführung	Revisionsleitung und Prüfungsteam
Task Force Luftfahrt	20524 – Massnahmen Fluggesellschaften und flugnahe Betriebe	Jean-Marc Stucki	Patrik Lüthi Michael Fischer Michael Mayer
Amtsübergreifend bzw. zentralisierte Teams	20510 – Datenanalysen	Bernhard Hamberger	François Donini Martin Kropf Rolf Schaffner Gregory Ryan Willy Müller Robert Scheidegger
	Rechtsberatung	Hedwig Dubler	Susanne Marbet

Addendum : Comment se déroulent les audits ?

Dans l'ensemble, le CDF tire un bilan positif de la surveillance financière qu'elle exerce depuis le 18 mars 2020. Les couleurs (vert, jaune et rouge) correspondent à l'impression que le CDF a de la collaboration actuelle avec les unités respectives.

Office (numéro d'office)	Mesure (montant en millions de francs)	Examen des instruments, contrats types etc.	Examen des dossiers et des opérations	Remarques
Office fédéral de la culture (306)	Prêts (65) Aides financières (215)	terminé	en cours	Collaboration avec les contrôles des finances cantonales
Office fédéral des assurances sociales (318)	Allocation pour perte de gain COVID-19 (5300)	Possibilités d'influence limitées	Analyses de données en cours	
	Accueil extrafamilial pour enfants (65)	en cours	en préparation	
Office fédéral du sport (504)	Prêts (50) Aides financières (50)	terminé	en cours	
	Prêts ligues professionnelles (350); aides financières pour le sport populaire (150)	en préparation	en préparation	Réglé dans l'ordonnance sur l'encouragement des sports, SR 415.021
Pharmacie de l'armée, Office fédéral de la santé publique (525, 316)	Achats (30 OFSP, 2550 Pharmacie de l'armée)	en cours	Pharmacie de l'armée: en cours	
Assurance-chômage (704)	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (20 200)	terminé	en cours	
Secrétariat d'Etat à l'économie (704)	Cautionnements solidaires (40 000)	terminé	Analyses de données en continu	Concept de contrôle publié
	Cautionnements solidaires start-ups (100)	aucun	Analyses de données dans le cadre des autres garanties	Aucun contrôle supplémentaire
	Switzerland Global Enterprise (4,5)	aucun	prévu	
Task Force aviation (803)	Garanties compagnies aériennes (1275); entreprises connexes (600)	Soutien du CDF refusé	en préparation	Mandat du CF au CDF du 29 avril sur le contrôle de la mise en œuvre
Confédération	Combinaison des mesures	Déterminer les règles de cumul	Mise en place de bases de données	

Source : CDF