

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



Prüfung des Beizugs Dritter in der Umsetzung der COVID-19-Massnahmen

Staatssekretariat für Wirtschaft

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	704.21268
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 gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 COVID-19 Solidarbürgschaften.....	15
2.1 Für Vollzug und juristische Unterstützung sind bis anhin Kosten für Dritte im Umfang von 18 Millionen Franken angefallen	15
2.2 Der Bedarf für Dritte ist nachvollziehbar und ein Ausstieg jederzeit möglich	16
2.3 Die möglichen Missbrauchsfälle werden nach klaren Vorgaben abgeklärt	18
3 Härtefallmassnahmen	21
3.1 Für Prüfhandlungen bei den Kantonen sind Dritte im Umfang von bisher rund 1 Million Franken beauftragt.....	21
3.2 Der Bedarf für Dritte ist nachvollziehbar, die regelmässige Bedarfsanalyse ist vorgesehen, jedoch nicht institutionalisiert.....	23
3.3 Unterschiedliche Prüfansätze vorhanden	25
3.4 Feststellungen aus Prüfungen werden nach kantonalem Verfahren weiter abgeklärt.....	26
4 Kurzarbeitsentschädigung	29
4.1 Für Arbeitgeberkontrollen sind Dritte im Umfang von 20 Millionen Franken beauftragt	29
4.2 Trotz Beizug von Dritten kann das angestrebte Prüfvolumen kaum realisiert werden	30
4.3 Uneinheitlichen Kriterien bei der Abarbeitung der Missbrauchsmeldungen, nur ein Teil der Fallzahlen ist publiziert	32
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	35
Anhang 2: Abkürzungen.....	36

Prüfung des Beizugs Dritter in der Umsetzung der COVID-19-Massnahmen

Staatssekretariat für Wirtschaft

Das Wesentliche in Kürze

Zur Eindämmung der volkswirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie hat der Bund verschiedene Massnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft beschlossen. Unter anderem handelt es sich dabei um Solidarbürgschaften für Überbrückungskredite, Härtefallmassnahmen (vorwiegend A-Fonds-perdu-Beiträge) sowie die Ausweitung und Vereinfachung der Kurzarbeitsentschädigung (KAE). In allen drei Fällen werden für die Überwachung und den Vollzug auch Dritte einbezogen. Der Bund stellte hierzu bis Ende 2021 Mittel im Umfang von rund 40 Millionen Franken zur Verfügung. Im Rahmen der Prüfung hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) abgeklärt, ob der Beizug Dritter eine wirksame Missbrauchsbe-kämpfung unterstützt und gerechtfertigt ist.

Angesichts der grossen Anzahl von Unternehmen, die im Rahmen der drei Covid-19-Massnahmen mit über 45 Milliarden Franken unterstützt wurden, sind die bis anhin eingesetzten Mittel des Bundes für den Beizug Dritter zur Unterstützung bei der Abwicklung und den Kontrollen vertretbar. Die Zahlen sprechen für sich: Erhärtete Missbrauchsfälle oder Fehler wurden gemäss den publizierten Daten bei bisher rund 70 % der abgeklärten Fälle im Bereich der KAE festgestellt. Bei den Solidarbürgschaften liegt diese Quote bei 85 %. Bei den Härtefällen liegen noch keine aussagekräftigen Zahlen vor. Die hohen Zahlen belegen, dass konsequentes und rasches Handeln bei Verdachtsfällen ein zentrales Anliegen der Bundesverwaltung sein muss.

Der Beizug Dritter ist in allen drei untersuchten Fällen gerechtfertigt

Die EFK hat die Verträge mit Externen bezüglich der Nachvollziehbarkeit der Auftragsvergabe, problematischer Abhängigkeitsverhältnisse, Interessenkonflikte, Marktpreiskonformität und Vertragsüberwachung überprüft und keine wesentlichen Beanstandungen anzubringen.

Bei Covid-19-Solidarbürgschaften werden die beauftragten Dienstleister von den Bürgschaftsgenossenschaften und nicht vom SECO mandatiert. Dadurch unterstehen die Verträge nicht dem öffentlichen Beschaffungswesen. Das SECO hat die Verträge im Voraus genehmigt. Bei den Härtefallentschädigungen sind ab 2022 Vor-Ort-Kontrollen bei Unternehmen möglich. Die EFK erwartet, dass das SECO diese Kontrollmöglichkeit risikoorientiert nutzt.

Vorgehen zur Missbrauchsbe-kämpfung plausibel, für Kurzarbeitsentschädigung im geplanten Umfang aber kaum umsetzbar

In allen drei untersuchten Covid-19-Massnahmen findet die Missbrauchsbe-kämpfung jeweils nach risikobasiertem Prüfansatz statt. Bei den Härtefallmassnahmen fokussiert sich die Missbrauchsbe-kämpfung auf den Genehmigungsprozess und die laufenden Auflagen (Dividendenbeschlüsse bzw. -ausschüttungen, Kapitalrückzahlungen). Für die KAE ist die

Anzahl geplanter Arbeitgeberkontrollen in der vorgesehenen Frist wenig plausibel. Das SECO muss Lösungen finden, wie es die gesetzten Ziele innerhalb der Verjährungsfrist erreichen kann.

Unvollständige Transparenz bei Kurzarbeitsentschädigung und Härtefällen bezüglich Missbrauchsbekämpfung

Bei den Covid-19-Solidarbürgschaften nehmen die Bürgschaftsgenossenschaften juristische Unterstützung für die Einzelfallabklärung in Anspruch. Diese Verdachtsfälle werden nach klaren Vorgaben bearbeitet. 71 % der aufgedeckten Missbräuche werden mittels Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes und ohne Strafanzeige erledigt. Dieses Vorgehen ist mit den gesetzlichen Bestimmungen vereinbar und zeigt finanzielle Wirkung. Jedoch entsteht daraus ein Risiko, dass sich die fehlenden strafrechtlichen Konsequenzen negativ auf die Regeltreue in anderen noch laufenden Covid-19 Massnahmen auswirken können.

Bei den Härtefällen besteht heute kein vollständiger Überblick über das Total der Fälle mit erhärteten Prüffeststellungen und Korrekturen. Die EFK erwartet, dass das SECO die Abarbeitung aller abzuklärenden Fälle nach einheitlichen Kriterien im Reportingtool durch die Kantone sicherstellt und die Öffentlichkeit umfassender – analog zu den Solidarbürgschaften - über den Stand der Fehler- und Missbrauchsbekämpfung informiert. Dazu gehören neben dem Ergebnis der Prüfung auch das finanzielle Volumen.

Bei der KAE wird derzeit vom SECO nur ein Teil der Missbrauchsmeldungen in den veröffentlichten Statistiken kommuniziert. Die von den Arbeitslosenkassen gemeldeten rund 750 Auffälligkeiten sind darin nicht enthalten. Diese würden die publizierten Werte von aktuelle 1050 Fällen um 70 % erhöhen. Damit geht eine Ungleichbehandlung einher: Es ist nicht nachvollziehbar, warum das SECO die Verdachtshinweise zur KAE von Arbeitslosenkassen andere Bearbeitungskriterien anwendet als bei übrigen Quellen. Die EFK begrüsst, dass sich das SECO zur Abklärung aller gemeldeten Fälle verpflichtet. Allerdings sollte das SECO, beispielsweise bei tief priorisierten Missbrauchsmeldungen, den Einsatz von wirtschaftlicheren Abklärungsmethoden als den aufwändigen Arbeitgeberkontrollen prüfen.

Relevante Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung

Der Bundesrat hat am 11. März 2022 beschlossen, wie das Bundesgerichtsurteil vom 17. November 2021 zur Berücksichtigung der Ferien- und Feiertagsentschädigung für Angestellte im Monatslohn während KAE im summarischen Abrechnungsverfahren umzusetzen ist.

Nach Aussage des SECO betrifft der verbundene Aufwand in erster Linie die Arbeitslosenkassen. Somit geht die EFK davon aus, dass die Urteilsumsetzung keinen wesentlichen Einfluss auf die Prüfungsergebnisse im Bereich der KAE hat.

Audit de l'implication des tiers dans la mise en œuvre des mesures COVID-19

Secrétariat d'État à l'économie

L'essentiel en bref

Pour endiguer les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19, la Confédération a pris diverses mesures de soutien à l'économie. Il s'agit notamment des crédits transitoires garantis par des cautionnements solidaires, des mesures pour les cas de rigueur (principalement des contributions à fonds perdu) ainsi que de l'extension et de la simplification des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT). Dans les trois cas, des tiers sont associés à la surveillance et à l'exécution. Jusqu'à fin 2021, la Confédération a mis à disposition à cet effet quelque 40 millions de francs. Dans le cadre de l'audit, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si le recours à des tiers permet une lutte efficace contre les abus et s'il est justifié.

Compte tenu du grand nombre d'entreprises qui ont été soutenues dans le cadre des trois mesures COVID-19 pour plus de 45 milliards de francs, les moyens engagés jusqu'à présent par la Confédération pour faire appel à des tiers afin de les aider dans l'exécution et les contrôles sont acceptables. Les chiffres parlent d'eux-mêmes: selon les données publiées, des cas d'abus corroborés ou des erreurs ont été constatés, jusqu'à maintenant, dans quelque 70 % des cas examinés dans le domaine des indemnités en cas de RHT. Pour les cautionnements solidaires, cette proportion est de 85 %. Aucun chiffre significatif n'est encore disponible pour les cas de rigueur. Ces chiffres élevés montrent qu'une action cohérente et rapide en cas de soupçons doit être une préoccupation centrale de l'administration fédérale.

Le recours à des tiers est justifié dans les trois cas examinés

En ce qui concerne les contrats passés avec des tiers, le CDF a examiné la traçabilité de l'attribution des mandats, les rapports de dépendance problématiques, les conflits d'intérêts, la conformité au prix du marché et la surveillance des contrats. Il n'a pas de critiques majeure à formuler.

Pour les cautionnements solidaires liés au COVID-19, les fournisseurs de prestations sont mandatés par les coopératives de cautionnement et non par le SECO. De ce fait, les contrats ne sont pas soumis aux marchés publics. Ils ont été approuvés préalablement par le SECO. Quant aux indemnités pour les cas de rigueur, il est possible depuis 2022 de procéder à des contrôles sur place auprès des entreprises. Le CDF s'attend à ce que le SECO utilise cette possibilité de contrôle en fonction des risques.

La procédure de lutte contre les abus est plausible, mais difficilement réalisable dans la mesure prévue pour les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail

Pour les trois mesures COVID-19 examinées, la lutte contre les abus se base sur une approche fondée sur les risques. Concernant les mesures pour les cas de rigueur, elle se concentre sur le processus d'approbation et les conditions en cours (décisions ou distributions

de dividendes, remboursements des apports en capital). Pour les indemnités en cas de RHT, le nombre de contrôles des employeurs planifiés dans le délai prévu est peu plausible. Le SECO doit trouver des solutions qui permettent d'atteindre les objectifs fixés avant l'expiration du délai de prescription.

En matière de lutte contre les abus, la transparence n'est pas complète pour les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et les cas de rigueur

Pour les cautionnements solidaires liés au COVID-19, les coopératives de cautionnement font appel à une assistance juridique pour la clarification de certains cas. Ces cas suspects sont traités selon des directives claires. 71 % des abus découverts sont réglés par le rétablissement d'une situation conforme au droit et sans dénonciation pénale. Cette façon de procéder est compatible avec les dispositions légales et a un impact financier. Cependant, l'absence de conséquences pénales peut avoir un impact négatif sur le respect des règles pour d'autres mesures COVID-19 encore en cours.

Pour les cas de rigueur, il n'existe pas à ce jour une vue d'ensemble complète du nombre total des cas comprenant des résultats de contrôle fiables et les corrections effectuées. Le CDF attend du SECO qu'il veille à ce que tous les cas à clarifier soient traités selon des critères uniformes dans l'outil de reporting et qu'il informe davantage le public de la situation en matière de lutte contre les erreurs et les abus, à l'instar des cautionnements solidaires. Cette information doit indiquer non seulement le résultat des contrôles mais aussi le volume financier.

En ce qui concerne les indemnités en cas de RHT, le SECO seule une partie des annonces d'abus dans les statistiques publiées est actuellement communiquée. Les quelque 750 anomalies annoncées par les caisses de chômage n'y sont pas incluses. Celles-ci augmenteraient de 70 % le chiffre actuel des cas publié (1050). Cette situation implique une inégalité de traitement: on ne comprend pas pourquoi le SECO applique des critères de traitement différents de ceux d'autres sources pour les soupçons concernant les indemnités en cas de RHT communiqués par les caisses de chômage. Le CDF salue l'engagement du SECO de clarifier tous les cas annoncés. Toutefois, ce dernier devrait, par exemple pour les annonces d'abus d'un faible niveau de priorité, examiner la possibilité de recourir à des méthodes de clarification plus économiques que les coûteux contrôles des employeurs.

Développement pertinent après la réalisation de l'audit

Le 11 mars 2022, le Conseil fédéral a décidé de la manière dont doit être mis en œuvre l'arrêt du 17 novembre 2021 du Tribunal fédéral sur la prise en compte de l'indemnité de vacances et de jours fériés pour les employés payés au mois lors du calcul des indemnités en cas de RHT dans la procédure de décompte sommaire.

Selon les déclarations du SECO, la charge qui en découle concerne en premier lieu les caisses de chômage. Ainsi, le CDF part du principe que la mise en œuvre de l'arrêt n'exerce pas une influence significative sur les résultats de l'audit dans le domaine des RHT.

Texte original en allemand

Verifica relativa al coinvolgimento di terzi nell'attuazione dei provvedimenti COVID-19

Segreteria di Stato dell'economia

L'essenziale in breve

Per arginare le conseguenze economiche della pandemia di COVID-19, la Confederazione ha deciso di adottare una serie di provvedimenti a sostegno dell'economia. Tra questi si annoverano le fideiussioni solidali per i crediti transitori, i provvedimenti per i casi di rigore (principalmente contributi a fondo perso) nonché l'estensione e semplificazione dell'indennità per lavoro ridotto. I tre casi in esame prevedono il coinvolgimento di terzi per le attività di esecuzione e vigilanza. A tale scopo, la Confederazione ha messo a disposizione circa 40 milioni di franchi fino alla fine del 2021. Nel quadro della presente verifica, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato il coinvolgimento di terzi valutando se sia giustificato e se contribuisca in maniera efficace alla lotta agli abusi.

L'alto numero di imprese finanziate con oltre 45 miliardi di franchi nell'ambito dei tre provvedimenti COVID-19 sembra giustificare l'impiego dei fondi finora stanziati dalla Confederazione per il coinvolgimento di terzi a sostegno delle attività di attuazione e di controllo. Le cifre parlano da sole: in base ai dati pubblicati, circa il 70 per cento dei casi finora esaminati relativi alle indennità per lavoro ridotto riguarda casi comprovati di abusi o errori. Nel caso delle fideiussioni solidali tale quota si attesta all'85 per cento, mentre per i casi di rigore non sono ancora disponibili dati significativi. Queste percentuali elevate mettono in luce la necessità fondamentale per l'Amministrazione federale di perseguire un'azione sistematica e tempestiva in caso di sospetti.

Il coinvolgimento di terzi è giustificato in tutti e tre i casi in esame

Il CDF ha esaminato i contratti stipulati con esterni verificando la tracciabilità dell'aggiudicazione delle commesse, i rapporti di dipendenza problematici, i conflitti d'interesse, la conformità ai prezzi di mercato e la vigilanza del rispetto dei contratti. La verifica non ha dato adito a contestazioni di rilievo.

Nel caso delle fideiussioni solidali COVID-19, i fornitori non vengono incaricati dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), bensì dalle cooperative di fideiussione. Pertanto i contratti, approvati preventivamente dalla SECO, non sottostanno agli appalti pubblici. Per quanto riguarda le indennità per casi di rigore, dal 2022 le imprese possono essere sottoposte a controlli in loco. Il CDF si aspetta che la SECO sfrutti questa possibilità sulla base dei rischi valutati.

La procedura messa a punto per la lotta agli abusi è plausibile, ma difficilmente attuabile nella misura prevista per le indennità per lavoro ridotto

Nel caso dei tre provvedimenti COVID-19 esaminati nella loro totalità, la lotta contro gli abusi si basa su un approccio che tiene conto dei rischi. Per quanto concerne i provvedimenti per i casi di rigore, essa si concentra sul processo di approvazione e sugli oneri correnti (decisioni relative a dividendi o distribuzioni di dividendi e rimborsi di capitale). Nel

caso delle indennità per lavoro ridotto, il numero di controlli da effettuare presso i datori di lavoro entro il termine previsto risulta poco plausibile. È necessario che la SECO trovi delle soluzioni che le consentano di raggiungere gli obiettivi prestabiliti entro il termine di prescrizione.

Scarsa trasparenza nella lotta agli abusi in relazione alle indennità per lavoro ridotto e ai casi di rigore

Per le fideiussioni solidali COVID-19, le cooperative di fideiussione richiedono assistenza giuridica per la valutazione di alcuni casi. L'esame dei casi sospetti avviene seguendo regole ben definite. Il 71 per cento degli abusi scoperti viene liquidato ripristinando la situazione legale senza il ricorso a una denuncia penale. Tale procedura è conforme alle disposizioni legali ed efficace sotto il profilo finanziario. Tuttavia, vi è il rischio che l'assenza di conseguenze penali possa influire negativamente sul rispetto delle regole in relazione con altri provvedimenti COVID-19 in vigore.

Per i casi di rigore non si dispone, ad oggi, di una panoramica completa sul totale degli accertamenti le cui risultanze e le misure prese in seguito ai controlli siano state corroborate. Il CDF si aspetta che la SECO garantisca il trattamento di tutti i casi da accertare nello strumento di rendicontazione, tramite i Cantoni e secondo criteri omogenei. Auspica altresì che una parte più ampia dell'opinione pubblica venga informata, come avviene nel caso delle fideiussioni solidali, sulla situazione relativa alla lotta agli errori e agli abusi, oltre che sui risultati dei controlli e sul volume finanziario interessato.

Per quanto riguarda le indennità per lavoro ridotto, attualmente la SECO pubblica nelle statistiche solo una parte degli abusi oggetto di segnalazioni. Queste ultime non comprendono le circa 750 anomalie rilevate dalle casse di disoccupazione, che incrementerebbero del 70 per cento il numero attuale di segnalazioni pubblicate (1050). Questa situazione comporta una disparità di trattamento: non è chiaro il motivo per cui, quando le casse di disoccupazione segnalano casi sospetti concernenti le indennità per lavoro ridotto, la SECO adotti criteri diversi da quelli applicati per le segnalazioni provenienti da altre fonti. Il CDF apprezza l'impegno profuso dalla SECO nelle attività di accertamento delle segnalazioni. Tuttavia la SECO dovrebbe considerare la possibilità, ad esempio nel caso di segnalazioni non urgenti relative ad abusi, di ricorrere a metodi di accertamento più economici rispetto ai controlli presso i datori di lavoro, che risultano dispendiosi.

Sviluppi significativi dopo l'esecuzione della verifica

L'11 marzo 2022 il Consiglio federale ha stabilito la modalità di attuazione della sentenza del Tribunale federale del 17 novembre 2021 secondo cui, nel calcolo dell'indennità per lavoro ridotto per i collaboratori retribuiti su base mensile, la procedura di conteggio sommaria deve includere l'indennità per vacanze e giorni festivi.

Secondo quanto dichiarato dalla SECO, le spese derivanti riguardano in primo luogo le casse di disoccupazione. Pertanto, il CDF presume che l'attuazione della sentenza non influirà significativamente sui risultati dei controlli relativi alle indennità per lavoro ridotto.

Testo originale in tedesco

Audit of the involvement of third parties in the implementation of COVID-19 measures

State Secretariat for Economic Affairs

Key facts

The Confederation adopted various measures to support the economy and mitigate the economic consequences of the COVID-19 pandemic. These include joint and several sureties for bridging credits, hardship measures (mainly non-repayable contributions) and the extension and simplification of short-time working compensation. In all three cases, third parties were also involved in monitoring and implementation. Up to the end of 2021, the Confederation made funds amounting to around CHF 40 million available for this. As part of the audit, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) clarified whether the involvement of third parties supported an effective fight against misuse and was justified.

In view of the large number of companies that benefited from a total of more than CHF 45 billion in support as part of the three COVID-19 measures, the resources used by the Confederation to date for the involvement of third parties to assist with processing and checks are justifiable. The figures speak for themselves: according to the published data, confirmed instances of misuse or errors in short-time working compensation have been found in approximately 70% of the cases investigated so far. In the case of joint and several sureties, the rate is 85%. No meaningful figures are yet available for hardship cases. These high rates prove that consistent and rapid action in suspected cases must be a key objective for the Federal Administration.

The involvement of third parties is justified in all three cases examined

The SFAO examined the contracts with external parties with regard to the traceability of how they were awarded, problematic dependency relationships, conflicts of interest, conformity with market prices and contract monitoring; it did not raise any significant objections.

In the case of COVID-19 joint and several sureties, the service providers are commissioned by the loan guarantee cooperatives and not by SECO. As a result, the contracts are not subject to public procurement; SECO approved the contracts in advance. In the case of hardship compensation, on-site checks at companies have been possible since 2022. The SFAO expects SECO to use this control option in a risk-oriented manner.

Approach to combating misuse plausible, but barely feasible for short-time working compensation to the extent planned

For all three COVID-19 measures examined, misuse is combated according to a risk-based audit approach. In the case of the hardship measures, the fight against misuse focuses on the approval process and the ongoing requirements (dividend resolutions and distributions, capital repayments). For short-time working compensation, the number of planned employer checks within the envisaged period is not particularly plausible. SECO must find solutions as to how it can achieve the set objectives within the limitation period.

Insufficient transparency in short-time working compensation and hardship cases with regard to combating misuse

In the case of COVID-19 joint and several sureties, the loan guarantee cooperatives use legal assistance to clarify individual cases. These suspected cases of misuse are handled according to clear guidelines; 71% of the detected cases are settled by restoring legality and without criminal charges being filed. This procedure is compatible with the legal provisions and is having a financial effect. However, there is a risk that the lack of criminal consequences may have a negative impact on compliance with the rules for other COVID-19 measures that are still in place.

In terms of hardship cases, there is currently no complete overview of the total number of cases that have been substantiated and corrected. The SFAO expects SECO to ensure that the cantons process all cases that require clarification according to uniform criteria in the reporting tool, and to inform the public more widely on progress in combating errors and misuse – in the same way as it does with joint and several sureties. This includes not only the outcome of the clarification but also the financial volume.

In the case of short-time working compensation, SECO currently communicates only some of the reports of misuse in the published statistics. The approximately 750 anomalies reported by the unemployment insurance funds are not included. These would increase the current published figures of 1,050 reported cases by 70%. This is coupled with unequal treatment: it is incomprehensible why SECO applies different processing criteria to the suspected cases concerning short-time working compensation reported by unemployment insurance funds than it does to cases received from other sources. The SFAO welcomes the fact that SECO undertakes to clarify all reported cases. However, in the case of low-priority reports of misuse, for example, SECO should examine the use of more economical clarification methods than the time-consuming checks on employers.

Relevant developments following the audit

On 11 March 2022, the Federal Council decided how to implement the Federal Supreme Court ruling of 17 November 2021 on the consideration of holiday and public holiday compensation for employees on a monthly salary during short-time working compensation in the summary settlement procedure.

According to SECO, the effort involved primarily affects the unemployment insurance funds. The SFAO therefore assumes that the implementation of the ruling will not have a significant impact on the audit results in the area of short-time working compensation.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Wirtschaft

Das SECO dankt der EFK für die Kontrolle und die Übermittlung der Beobachtungen. Sie helfen, die Umsetzung der Covid-19-Massnahmen weiter zu verbessern.

Die Bemerkungen der EFK zur Umsetzung der Covid-19-Härtefallverordnungen nimmt das SECO gerne entgegen. Verschiedene Anmerkungen wurden in der Zwischenzeit bereits aufgenommen.

Was die Berichterstattung zu den Missbrauchsfällen im Rahmen der Covid-19-Härtefallverordnungen betrifft, werden die Zahlen schweizweit analog zur Berichterstattung zu den Solidarbürgschaften seit Anfang 2022 auf <https://covid19.easygov.swiss/haertefaelle/> ausgewiesen. Mit der Aktualisierung vom 13. April 2022 wurden die Angaben durch das Volumen der Missbrauchsfälle ergänzt.

Im Bereich der Kurzarbeitsentschädigungen wird insbesondere die Empfehlung zur Kosten-Nutzen-Relation vom SECO begrüsst, entspricht sie doch der von Anfang an vertretenen Position des SECO.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Für Vollzugs- und Aufsichtstätigkeiten hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) bei Covid-19-Massnahmen im Bereich der

- Solidarbürgschaften
- Härtefallmassnahmen und
- Kurzarbeitsentschädigung (KAE)

verschiedene Dritte mit einem Auftragsvolumen von bis anhin rund 40 Millionen Franken beauftragt. Details zu den bezogenen Leistungen und Hauptvertragspartnern finden sich in den jeweiligen Kapiteln.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist die Beurteilung von Nutzen, Unabhängigkeit und Wirksamkeit der beauftragten Dritten zur Unterstützung der drei genannten Covid-19-Massnahmen sowie die Beurteilung, inwiefern Verdachtsfälle konsequent geprüft und gegebenenfalls einer Strafanzeige zugeführt werden.

Die folgenden drei Prüffragen werden untersucht:

1. Ist der Bedarf für den Beizug beauftragter Dritter nachgewiesen und wird dieser vom SECO regelmässig überprüft?
2. Ist die Auswahl der Prüffälle zur Missbrauchsbekämpfung zweckmässig?
3. Stellt das SECO eine zielgerichtete Abarbeitung der Prüffälle sicher?

Die zweite und dritte Prüffrage beziehen sich ausschliesslich auf Verträge mit Dritten für Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Ueli Luginbühl (Revisionsleiter) und Daniel Hasler und Martin Hauri (Prüfungsexperten) vom Ende Oktober bis Mitte Dezember 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Beat Stamm. Ergebnisbesprechungen fanden am 15. und 17. Februar 2022 statt. Der vorliegende Bericht basiert auf dem Wissenstand Anfang Februar 2022 und berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Im Rahmen der Prüfung wurden auch Gespräche mit Kellerhals Carrard, PricewaterhouseCoopers AG (PwC), OBТ AG (OBТ) und Ernst & Young (EY) durchgeführt.

Die Interne Revision SECO hat im 2020 und 2021 bereits verschiedene Prüfungen zu den betroffenen drei Themenbereichen durchgeführt. Die Berichte dieser Prüfungen hat die Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zur Kenntnis genommen. Die Prüfhandlungen zum Thema der KAE wurden koordiniert bzw. teilweise gemeinsam vorgenommen.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechungen fanden am 6. April 2022 für das Thema KAE und am 8. April 2022 für die Themen Solidarbürgschaften und Härtefallmassnahmen statt. Teilgenommen haben seitens des SECO der Leiter der Direktion für Arbeit, die Ressortleiter Revisionsdienst und KMU-Politik, die Gruppenleiter Bürgschaftswesen und Härtefälle, ein wissenschaftlicher Mitarbeiter Härtefälle sowie die Interne Revision SECO. Von der EFK dabei waren das zuständige Direktionsmitglied, die Mandatsleitung, der Federführende sowie der Revisionsleiter.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 COVID-19 Solidarbürgschaften

2.1 Für Vollzug und juristische Unterstützung sind bis anhin Kosten für Dritte im Umfang von 18 Millionen Franken angefallen

Als unmittelbare Folge der Covid-19-Epidemie gerieten viele Firmen in Liquiditätsschwierigkeiten. Damit diese Firmen möglichst einfach Zugang zu Bankkrediten erhielten, hat der Bund als Unterstützungsmassnahme am 26. März 2020 die Covid-19-Überbrückungskredite für Unternehmen lanciert. Die vier vom Bund anerkannten Bürgschaftsgenossenschaften¹ bürgen mittels Solidarbürgschaften für diese Kredite. Der Bund wiederum hat sich verpflichtet, die Bürgschaftsgenossenschaften für Verluste aus diesen Bürgschaften zu entschädigen. Bei Covid-19-Krediten bis zu 500 000 Franken übernimmt der Bund 100 % und bei höheren Covid-19-Krediten-Plus bis zu maximal 20 Millionen Franken 85 %. Das Programm ist am 31. Juli 2020 ausgelaufen und von den insgesamt 40 Milliarden Franken Verpflichtungskredit wurden 16,9 Milliarden Franken als ausgestellte Solidarbürgschaften beansprucht. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick die Anzahl und das Volumen der gewährten Bürgschaften:

	Anzahl	Total in Mio. Franken
Gewährte Covid-19-Kreditvereinbarungen (inkl. Covid-19-Kredit-Plus)	137 855	16 942,8
Total zurückbezahlte Covid-19-Kredite (inkl. Kredit-Plus)	21 949	4641,5
Total Covid-19-Bürgschaften mit Honorierungen	3823	331,3
Total offene/laufende Covid-19-Kredite (inkl. Kredit-Plus)	112 083	11 970,0

Tabelle 1: Solidarbürgschaften Stand 16.2.2022 (Quelle: SECO, Darstellung EFK)

Das SECO hat mit den beauftragten Bürgschaftsgenossenschaften je einen Vertrag abgeschlossen. Darin ist festgehalten, dass die Bürgschaftsgenossenschaften für die Umsetzung der Vollzugsaufgaben zusätzliche Ressourcen aufbauen und Dritte beiziehen können. Diese Kosten werden gemäss Solidarbürgschaftsgesetz (SBüG, SR 951.26) vom Bund getragen.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die zentralen externen Vertragspartner im Solidarbürgschaftsbereich:

¹ Cautionnement romand, Bürgschaftsgenossenschaften Mitte, OST-SÜD sowie die schweizweit tätige SAFFA. Die Bürgschafts-Support AG, im Besitz der vier Genossenschaften, übernimmt die für das schweizerische Bürgschaftswesen notwendige technische Unterstützung im IT-Bereich.

Vertragspartner	Vertragszweck / Status	Kostenstand 31.12.2021
PwC AG, Zürich	Support der Bürgschaftsadministration, insbesondere Erfassung im System Janus und erste Prüfung der Kreditvereinbarungen. Entschädigung nach Aufwand resp. Mengengerüst. Status: Laufender Vertrag n	5,5 Mio. Franken
Kellerhals Carrard, Bern	Rechtliche Unterstützung bei Missbrauchsfällen, Entschädigung nach Stunden. Status: Laufender Vertrag	7,6 Mio. Franken
Swisscom Digital Technology AG, Lausanne	Ausbau Janus-Applikationen, Wartung, Support. Status: Laufender Vertrag	2,0 Mio. Franken

Tabelle 2: Zentrale Verträge im Bereich der Solidarbürgschaften (Quelle: SECO, Darstellung EFK)

Insgesamt hat des SECO für beigezogene Dritte im Bereich der Covid-19-Solidarbürgschaften bis Ende 2021 Rechnungen (inkl. Entschädigungen für Zusatzpersonal der Bürgschaftsgenossenschaften sowie Dritte für Aufbau, Betrieb und Support von IT-Applikationen) über 17,7 Millionen Franken bezahlt. Inskünftig werden vor allem im Bereich der rechtlichen Unterstützung weitere Kosten anfallen, ein Kostendach wurde bei keinem Vertrag vereinbart.

2.2 Der Bedarf für Dritte ist nachvollziehbar und ein Ausstieg jederzeit möglich

Der Bezug Dritter hat gemäss Art. 9 Covid-19-SBÜG zu marktüblichen Bedingungen und mittels sorgfältiger Auswahl zu geschehen. Gemäss Vertrag über die Bürgschaftsgewährung zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Epidemie (Finanzhilfevertrag) vom 21. Juni 2021 zwischen den Bürgschaftsgenossenschaften und dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) sind bei Beizug Dritter die Vertragsabschlüsse vorgängig vom SECO zu genehmigen. Vertragspartner der externen Firmen sind die Bürgschaftsgenossenschaften, womit die gesetzlichen Bestimmungen zum öffentlichen Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1) nicht zum Tragen kommen. In Anbetracht der grossen Anzahl von Krediten und Dringlichkeit des Hilfspaketes hat die EFK bereits anlässlich der begleitenden Prüfung eine Situation vorgefunden, die ohne Dritthilfe gar nicht zu bewältigen wäre.

Beschaffungsprozess inzwischen gut aufgesetzt

Unter dem Zeitdruck in der Anfangsphase des Programms wurden für die wesentlichen Dienstleistungsverträge mit PwC, Kellerhals Carrard und auch Swisscom keine Vergleichsofferten einverlangt. Ob die anfänglich im freihändigen Verfahren vergebenen Aufträge in einer Ausschreibung zu tieferen Kosten hätten vergeben werden können, lässt sich nachträglich nur schwer überprüfen. Nachdem sich die Situation stabilisiert hatte und mit der Unterzeichnung des Finanzhilfevertrages auch klare Rahmenbedingungen geschaffen wurden, ist der Beschaffungsprozess vorgegeben. Bei der Auswahl des Lieferanten für Inkassodienstleistungen beispielsweise wurde eine Auswahl von Offerten eingefordert. Eine

bundesinterne Inkassolösung hat sich aus Sicht der Bürgschaftsgenossenschaften nicht aufgedrängt. Für die EFK ist diese Argumentation nachvollziehbar. Die von den Bürgschaftsgenossenschaften abgeschlossenen Verträge unterliegen nicht den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungswesens. Das SECO wird allerdings bei allen Beschaffungen frühzeitig einbezogen und kann somit die Vergabegrundsätze der öffentlichen Beschaffungsgrundsätze berücksichtigen.

Die Bürgschaftsgenossenschaften leiten die Rechnungen von Dritten dem SECO zur Bezahlung weiter, wo diese im ordentlichen Work-Flow (SAP) validiert, freigegeben und bezahlt werden. Zudem verbucht das SECO die Kosten im Rechnungswesen auf dedizierten Kostengefässen und stellt die notwendige Transparenz und Steuerung sicher. Bei der stichprobearartigen Durchsicht der Rechnungen sind der EFK keine Leistungen aufgefallen, die nicht im Zusammenhang mit der Abwicklung der Solidarbürgschaften stehen oder deren Bedarf sich nicht rechtfertigen liesse.

Es sind keine langfristigen Abhängigkeitsverhältnisse erkennbar

Die von PwC geleistete Unterstützung fokussierte sich auf die Erfassung der Vertrags- und Bankdaten, eine erste Prüfung der Kreditanträge hinsichtlich Erfüllung der Voraussetzungen und Einrichtung der notwendigen Strukturen. Diese Arbeiten sind abgeschlossen. PwC wird die Bürgschaftsgenossenschaften weiterhin bei den Abklärungen für Fälle aus den EFK-Datenanalysen unterstützen (etwa 2500 Fälle mit vermutlich falschen Umsatzangaben). Zudem benötigt wird weiterhin die Unterstützung von Swisscom (Janus Datenbank) und der Anwaltskanzlei Kellerhals Carrard bei der Einzelfallabklärung von Verdachtsfällen (siehe Kapitel 2.3). Beide Lieferanten haben das spezifische Wissen aufgebaut und insbesondere Kellerhals Carrard ist aufgrund des dedizierten Fallbearbeitungstools tief in die Prozesskette eingebunden. Kurzfristig besteht von diesen beiden Dienstleistern eine hohe Abhängigkeit. Die betroffenen Parteien sind sich aber einig, dass unter Berücksichtigung einer angemessenen Übergangsphase eine Ablösung durch andere Dritte möglich wäre, sollte sich dies aufdrängen. Sämtliche Verträge weisen branchenübliche Kündigungsfristen resp. Laufzeiten aus.

Der Problematik von Interessenkonflikten sind sich Bürgschaftsgenossenschaften und SECO als Auftraggeber bewusst. Der Umgang damit ist vertraglich geregelt. Bei der Anwaltskanzlei Kellerhals Carrard ist es vereinzelt möglich, dass Kreditnehmer bereits in einem Mandatsverhältnis stehen. Bei auftretenden Interessenkonflikten hat Kellerhals Carrard deshalb vorgesorgt und ein entsprechendes Dispositiv aufgezo-gen. Betroffene Fälle gibt sie an dem SECO gemeldete Partnerkanzleien weiter.

Beurteilung

Die EFK kann nachvollziehen, dass aufgrund der ausserordentlichen Umstände anfänglich die Auftragsvergabe zeitnah und ohne Vergleichsofferten stattfand. Inzwischen ist der Bezug Dritter in klare Prozesse überführt wurde. Die EFK hat keine Verträge mit Dritten vorgefunden, deren Bedarf nicht nachvollziehbar wäre und keine offensichtlichen Hinweise, dass die Konditionen nicht den marktüblichen Höhen entsprechen würden. Die Abrechnungen der erbrachten Dienstleistungen werden vom SECO systematisch überwacht und der Beschaffungs- und Zahlprozess unterliegt einer Funktionentrennung. Hinweise auf zwangsläufige langfristige Abhängigkeiten von einzelnen Lieferanten haben sich keine ergeben. Allerdings wäre eine Ablösung von Kellerhals Carrard nur mit erheblichem Transitionskosten seitens SECO; neuer und alter Anwaltskanzlei möglich. Ein Wechsel drängt sich daher nur auf, wenn die Faktoren Preis und Qualität nicht mehr stimmen würden und ist daher da-facto unwahrscheinlich.

2.3 Die möglichen Missbrauchsfälle werden nach klaren Vorgaben abgeklärt

Seit Ende der Unterstützungsmassnahme fokussieren das SECO und die Bürgschaftsgenossenschaften ihre Aktivitäten auf die Einzelfallabklärung von Verdachtsfällen, die Forderungsbewirtschaftung bei Kreditausfällen und das Einholen der Saldomeldungen der Banken.

Die EFK führt in Übereinstimmung mit dem Prüfkonzept zur Missbrauchsbekämpfung periodisch Datenanalysen über die COVID-19-Solidarbürgschaften durch. Die Verdachtsfälle werden dem SECO zur Weiterbearbeitung gemeldet. Zusammen mit Fällen aus anderen Quellen werden diese von den Bürgschaftsgenossenschaften abgeklärt, Ziel ist eine vollständige Abklärung in einer nächsten Phase.

Ein Controlling ist etabliert

Im operativen Tagesgeschäft nehmen die beiden Firmen Intrum (Forderungsbewirtschaftung) als auch Kellerhals Carrard (Einzelfallabklärung) eine wichtige Rolle ein. Der Beschrieb «Verschiedene interne Prozesse» schildert deren Zusammenarbeit mit den Bürgschaftsgenossenschaften und dem SECO. Das Dokument ist mit den gesetzlichen Vorgaben des Covid-19-SBüG und dem Prüfkonzept zur Missbrauchsbekämpfung abgestimmt. Die Weiterbearbeitung der dem SECO gemeldeten Verdachtsfälle ist dadurch konzeptionell gewährleistet. Das Fallbearbeitungstool zeigt auf, wie sich der Verarbeitungsstand präsentiert. Die EFK konnte damit überprüfen, dass die EFK-Verdachtsfälle auch lückenlos erfasst sind und bearbeitet werden. Zudem stellt das SECO auf der Internetseite <https://covid19.easygov.swiss/> wöchentlich den Stand der Rückzahlungen, Bürgschaftshonorierungen und Missbrauchsmeldungen auf.

Im Finanzhilfevertrag sind die Vorgaben an die Bürgschaftsgenossenschaften für den Steuerungsprozess sowie die Kosten- und Risikotransparenz vorgegeben. Die EFK hat entsprechende Berichte und Protokolle eingesehen. Die Bürgschaftsgenossenschaften als auch Kellerhals Carrard haben bestätigt, dass eine enge Zusammenarbeit besteht und sich die Prozesse bewährt haben. Das SECO hat zudem zusätzliche interne Ressourcen auf die systematische Auswertung der Gerichtsurteile angesetzt. Dadurch erhofft sich das SECO einen Aufbau internen Wissens und somit eine effektivere Einzelfallabklärung.

Rund 85 % der untersuchten Verdachtsfälle haben sich bestätigt, aber nur ein kleiner Anteil kommt zur Anzeige

Im Laufe der Missbrauchsbekämpfung sind Anfangs Februar 2022 nach Angaben des SECO knapp 10 000 potenzielle Fälle aufgetreten. Davon konnten in etwas mehr als einem Jahr 60 % abgeklärt werden, 40 % der Meldungen sind noch pendent. Die abgeklärten Fälle teilen sich wie folgt auf:

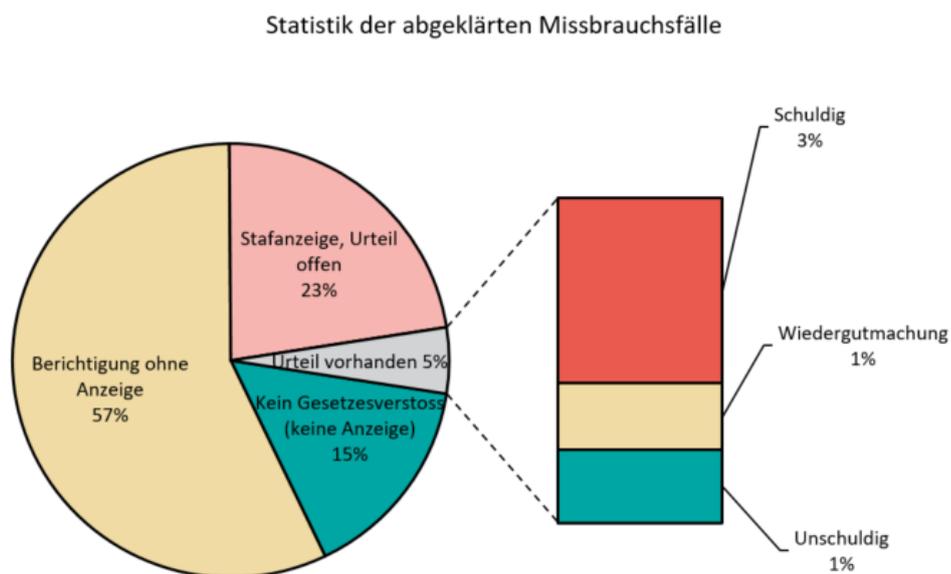


Abbildung 1: Statistik der abgeklärten Missbrauchsfälle per 16.2.2022 (Quelle: <https://covid19.easygov.swiss/#anchor-7>)

Von den knapp 6000 untersuchten Missbrauchsfällen wurden 57 % ohne Anzeige berichtigt und bei 28 % wurde Strafanzeige erstattet. Der Finanzhilfevertrag zwischen dem WBF und den Bürgschaftsgenossenschaften hält in Anhang VIII fest, dass die Verpflichtung zur Strafanzeige entfällt «bei vollständiger Rückzahlung des betreffenden Kreditbetrages innert der von den Organisationen gesetzten Frist und bei keinen Hinweisen auf andere strafbare Sachverhalte». Auch der Beschrieb «Verschiedene interne Prozesse» lässt zu, dass die Bürgschaftsgenossenschaften bei Verstoss gegen das Dividendenbeschlussverbot nach erfolgter Rückzahlung innerhalb der Fristen auf eine Strafanzeige verzichten können. Dies betrifft bis anhin rund die Hälfte aller Berichtigungen ohne Anzeige. Die Berichtigung ohne Anzeige liegt in Rahmen der Rechtmässigkeit (Art. 6 lit. f Covid-19-SBüG). Dies erlaubt nach Aussage des SECO resp. der Bürgschaftsgenossenschaften, nach ihrer Meinung unverhältnismässige Verfahrenskosten und Kriminalisierung der Unternehmen zu vermeiden sowie entlarvte Kreditnehmer zur raschen Rückzahlung zu bewegen.

Beurteilung

Die EFK anerkennt, dass klare Anweisungen und Prozessbeschreibungen erstellt wurden. Die Abarbeitung der Verdachtsfälle hat sich gut entwickelt und die Abklärung aller noch offenen Fällen ist aufgegleist. Erfreulich sind das stringente Controlling und der hohe Grad an Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit.

Die EFK erwartet, dass sich der Prozess für die Identifikation und Abklärung von möglichen Missbräuchen kontinuierlich weiterentwickelt wird, über die Abarbeitung der aktuell gemeldeten Fälle hinaus.

Bei der überwiegenden Mehrheit der festgestellten Gesetzesverstöße wird mittels Rückzahlung der rechtmässige Zustand wiederhergestellt und es wird keine Strafanzeige eingereicht. Der Gesetzgeber hat die straffreie Herstellung des rechtmässigen Zustandes bei leichteren Vergehen bewusst ermöglicht. Dem steht ein hohes öffentliches Interesse an einer Strafverfolgung gegenüber. Die sofortigen Kreditrückzahlungen zeigen positive finanzielle Wirkungen und bedeuten je nach Art der Unternehmensfinanzierung indes eine strenge Massnahme. Gleichwohl sieht die EFK hierbei ein potentielles Risiko, dass fehlende strafrechtliche Konsequenzen falsche Anreize setzen können. Gerade in Hinblick auf weitere laufende Covid-19 Massnahmen muss sich der Bund der möglichen Signalwirkung bewusst sein.

3 Härtefallmassnahmen

3.1 Für Prüfhandlungen bei den Kantonen sind Dritte im Umfang von bisher rund 1 Million Franken beauftragt

Aufgrund der Dauer der Pandemie und des Anstiegs der Corona-Fallzahlen hat das Parlament in der Herbstsession 2020 beschlossen, dass sich der Bund an kantonalen Härtefallhilfen für Unternehmen beteiligen kann. Die Unterstützung kann in Form von rückzahlbaren Darlehen, Bürgschaften oder Garantien sowie nicht rückzahlbaren Beiträgen geleistet werden. Der Bund finanziert 70 bis 100 % der Beiträge der maximal 11,1 Milliarden Franken, die zur Verfügung gestellt wurden. Dabei wird zwischen Unternehmen mit einem Jahresumsatz grösser und kleiner 5 Millionen Franken unterschieden. Die Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20, SR 951.262) ist am 1. Dezember 2020 in Kraft getreten und wurde seither mehrfach angepasst. Sie betrifft Unterstützungen für die Jahre 2020 und 2021. Übergangsbestimmungen sehen vor, dass sich das SECO an Gesuchen beteiligt, welche bis spätestens Ende Juni 2022 durch die betroffenen Unternehmen eingereicht werden. Die Kantone können dem SECO bis spätestens am 31. Oktober 2022 Rechnung stellen. Die Härtefallmassnahmen für das Jahr 2022 (Periode Januar bis Juni) werden über die Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22, SR 951.264) geregelt.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die bisherige Anzahl und das Volumen der Härtefallentschädigungen per Ende 2021:

Finanzierungsinstrument	Anzahl unterstützte Unternehmen	Durchschnittlicher Betrag in Franken	Total in Mio. Franken (Bund und Kantone)
Ausbezahlte A-fonds-perdu-Beiträge	34 886	133 159	4645,4
Gesprochene Darlehen / Bürgschaften / Garantien	1957	114 103	223,3

Tabelle 3: Härtefälle Stand 21.12.2021 (Quelle: SECO <https://covid19.easygov.swiss/haertefaele/#anchor-3>)

Für den Vollzug der Covid-19-Härtefallmassnahmen sind die Kantone zuständig. Basierend auf den beiden HFMV müssen die Kantone die Missbrauchsbekämpfung mit geeigneten Mitteln sicherstellen und gegenüber dem SECO Bericht erstatten. Die EFK hat im 2021 die kantonalen Missbrauchsbekämpfungskonzepte analysiert² und das Fehlen einer Vollzugshilfe für die Kantone festgestellt.

Die Kantone können zur Erfüllung ihrer Aufgaben selbstständig Zivil- und Strafverfahren bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten einleiten. Die beiden HFMV sehen zudem die Möglichkeit von Stichprobenkontrollen der Einzelfallgesuche durch den Bund vor.³ Dafür hat das SECO ab Mitte 2021 externe Unterstützung beigezogen. Je nach Kanton führen auch die Kantonalen Finanzkontrollen (KFK) Kontrollen durch.

² Kantonale Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung und Datenanalysen, Juli 2021 (PA 21405)

³ SR 951.262 HFMV 20, Artikel 11; SR 951.264 HFMV 22, Artikel 10

Die EFK hat das SECO darauf hingewiesen, dass Stichprobenkontrollen bei den gesuchstellenden Unternehmungen unabdingbar sind. Diese dienen der Validierung der Angaben in den Gesuchen und der Klärung von auffälligen Sachverhalten. Das SECO vertrat die Meinung, dass dazu keine ausreichende Rechtsgrundlage besteht. Die EFK hat daher dem zuständigen Department nahegelegt, eine entsprechende Anpassung von Art 12a Abs. 2 des Covid-19-Gesetzes zu initiieren. Diese ist auf den 18. Dezember 2021 erfolgt.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die durch das SECO für Prüfhandlungen bisher beigezogenen Vertragspartner:

Vertragspartner	Vertragszweck / Status	Vertragssumme in Franken	Kostenstand in Franken 30.12.2021
PwC AG, Bern	Stichprobenkontrollen der Gesuchabwicklung bei Kantonen von Unternehmen mit Jahresumsatz grösser 5 Mio. Franken (Juli-September 2021). Dies betrifft 96 % der Unternehmen mit Härtefallgesuchen. Status: abgeschlossen	163 000	163 000
OBT AG, Zürich	Stichprobenkontrollen der Gesuchabwicklung bei Kantonen von Unternehmen mit Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken (Juli-September 2021). Dies betrifft 4 % der Unternehmen mit Härtefallgesuchen. Status: abgeschlossen	175 000	175 000
OBT AG, Zürich	Prüfung/risikoorientierte Stichprobenkontrollen bei Kantonen (Einhaltung der laufenden Auflagen [Gewinnausschüttung und Kapitalrückzahlung], Bedingte Gewinnbeteiligung, Bewirtschaftung der Darlehen, Bürgschaften und Garantien und Verwendung der Bundesratsreserve) (Ende 2021–2026). Status: laufender Vertrag	747 000	0

Tabelle 4: Zentrale Verträge mit externen Akteuren im Bereich der Härtefallmassnahmen (Quelle: SECO, Darstellung EFK)

Insgesamt hat das SECO für die beigezogenen Dritten im Bereich der Härtefallmassnahmen (inkl. Dritte für Aufbau, Betrieb und Support von IT-Applikationen) bis Ende 2021 Rechnungen im Umfang von rund 0,8 Millionen Franken bezahlt.

3.2 Der Bedarf für Dritte ist nachvollziehbar, die regelmässige Bedarfsanalyse ist vorgesehen, jedoch nicht institutionalisiert

Für die Umsetzung und die Missbrauchsbekämpfung sind in erster Linie die Kantone zuständig. Um den korrekten Einsatz der Bundesgelder zu gewährleisten, kann das SECO gemäss den beiden HFMV sowohl bei den Kantonen als auch bei den Unternehmen stichprobenweise Kontrollen durchführen.

Bedarfsnachweis sowie Auftragsvergabe sind nachvollziehbar

In einer ersten Phase hat das SECO im Juni 2021 mittels Einladungsverfahren je ein Mandat an OBT und PwC für Stichprobenkontrollen bei Kantonen zur verordnungskonformen Umsetzung der Härtefallmassnahmen vergeben. Die Validierung der von den Unternehmen eingereichten Unterlagen war nicht Bestandteil der Kontrollen. Die Durchführung der beiden Mandate war zeitlich auf drei Monate (Juli bis September 2021) begrenzt. Die Schlussberichte wurden im November 2021 abgeliefert.

Beide Schlussberichte kommen zum gleichen zentralen Erkenntnis. Unter Berücksichtigung der speziellen Umstände, dass die HFMV 20 mehrfach angepasst wurde und die Kantone die Prozesse für die Beurteilung und Kontrolle der Härtefallgesuche innert kurzer Zeit adaptieren mussten, sind die Qualität der geprüften Dossiers sowie die dazugehörigen Kontrollen grundsätzlich angemessen. Die Berichte weisen auf verschiedene punktuelle Mängel hin, stellen aber keine systemischen Probleme fest. Die Berichte enthalten Feststellungen zu den Verfahren und zu den stichprobenweise kontrollierten Einzelfalldossiers, die den betroffenen Kantonen zur Klärung überwiesen wurden. Der Umfang der effektiven finanziellen Korrekturen ist dem SECO nicht bekannt.

In einer zweiten Phase hat das SECO im Herbst 2021 eine WTO-Ausschreibung für weitere Stichprobenkontrollen für die Jahre 2022 bis 2026 vorgenommen. Dabei sollen die verschiedenen Bestimmungen risikoorientiert kontrolliert werden. Die EFK hat bemängelt, dass wiederum keine Prüfungen bei Unternehmen vorgesehen sind. Das Mandat wurde im November 2021 an die OBT vergeben. Nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik hat das SECO entschieden, das Mandat an OBT so anzupassen, dass auch Prüfungen zur HFMV 22 möglich sind. Die Art der Prüfungen ändert sich nicht und das Kostendach wird nicht erhöht. Jedoch findet eine leichte Umverteilung innerhalb der einzelnen Prüfhandlungen statt. Der unterschriebene Vertrag lag zum Revisionszeitpunkt noch nicht vor.

Das SECO plant zurzeit ein zusätzliches Mandat zur Thematik der missbräuchlichen Gesuche, welches Kontrollen in den Unternehmen vorsieht. Aus verfahrenstechnischen Gründen wurde entschieden, dieses nicht in das aktuelle OBT-Mandat zu integrieren. Gemäss SECO hätte dies eine Änderung des WTO-Ausschreibungsgegenstands bewirkt und das Verfahren wäre verzögert worden. Optionen, wie zum Beispiel der Einsatz von Mehrwertsteuer-Inspektoren bei Fällen mit erheblichen Unterschieden zwischen den deklarierten Umsätzen für die Mehrwertsteuer und die Härtefallhilfe, wurden nicht geprüft. Wie gross die Synergien in diesem Bereich wären, hat die EFK nicht untersucht.

Interessenkonflikte sind geregelt, künftige Bedarfsanalyse noch nicht institutionalisiert

Dem Risiko von Interessenkonflikten sind sich das SECO und die Auftragnehmer bewusst. Mit der Vergabe von einzelnen Fällen an Unterauftragnehmer soll möglichen Interessenkonflikten vorgebeugt werden. In den Schlussberichten der beiden abgeschlossenen Mandate sind diese Fälle gegenüber dem SECO ausgewiesen (OBT 5 von 421 Fällen, PwC 30 von 219 Fällen).

Beim aktuellen längerfristigen OBT-Mandat sieht das Pflichtenheft vor, dass das SECO bei mangelnder Qualität der Arbeit das Vertragsverhältnis vorzeitig kündigen kann. Ebenso ist geplant, dass die Leistungsanforderungen regelmässig überprüft und bei Bedarf angepasst werden können. Dazu sind regelmässige Monitoringgespräche vorgesehen.

Beurteilung

Der Bedarf, den ordnungsgemässen Einsatz der durch den Bund mitfinanzierten Härtefallmassnahmen zu kontrollieren, ist unbestritten. Da beim SECO für solche Kontrollen weder Fachkompetenzen noch Ressourcen zur Verfügung stehen, ist der Beizug von Dritten für die EFK nachvollziehbar. Risikobasierte Kontrollen vor Ort zur Validierung der Angaben der Antragsteller sind unverzichtbar. Da dies vom SECO zum Prüfungszeitpunkt so vorgesehen ist, verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

Die EFK hat keine Verträge vorgefunden, welche im Branchenvergleich nicht den Marktkonditionen entsprechen. Bis anhin ergaben sich auch keine Hinweise auf Abhängigkeiten von einzelnen Dienstleistern. Der Umgang mit möglichen Interessenkonflikten ist konzeptionell nachvollziehbar geregelt und die entsprechenden Fälle werden von den Beauftragten ausgewiesen.

Das aktuelle Mandat mit OBT ist längerfristig ausgerichtet. Die Voraussetzungen für eine bedarfsgerechte Steuerung bestehen, jedoch ist es wichtig, dass das SECO anhand der laufenden Erkenntnisse eine regelmässige Bedarfsanalyse durchführt. Diese sollte sich auf die einzelnen Prüfgegenstände (Schwerpunkte) als auch auf den Stichprobenumfang beziehen. Dabei sind die Feststellungen aller Kontrollinstanzen (EFK, OBT, Kantonale Vollzugsstellen, KFK) zu berücksichtigen. Das SECO sollte anhand der Prüferkenntnisse periodisch und systematisch anhand festgelegter Kriterien abwägen, in welchem Umfang der Bedarf an Prüfungen bei den Kantonen weiterhin gegeben oder allenfalls zu Gunsten von Kontrollen bei Unternehmen zu reduzieren ist.

Die EFK erwartet, dass das SECO für risikoorientierte Prüfungen bei Unternehmen vor Ort abklärt, ob der Einsatz von Mehrwertsteuer-Inspektoren Synergien schaffen würde. Dies betrifft insbesondere Prüfungen bei Unternehmen mit erheblichen Abweichungen zwischen den Umsatzmeldungen für Mehrwertsteuer bzw. Härtefallleistungen. Berechnungen der EFK zeigen, dass bundesinterne Ressourcen nicht günstiger sind als externe Prüfer. Könnten dadurch aber Synergien genutzt werden und würde seitens Unternehmen dadurch eine kombinierte Kontrolle statt zwei verschiedene stattfinden können, könnte dies trotzdem angezeigt sein. Da die EFK diesen Punkt nicht weiterverfolgt hat, verzichtet sie auf eine formelle Empfehlung.

3.3 Unterschiedliche Prüfansätze vorhanden

Das beim SECO zuständige Ressort Regional- und Raumordnungspolitik (DSRE) verfügt über ein «Aufsichtskonzept Härtefallverordnung». Darin sind die verschiedenen Akteure (Bund, Kanton, Unternehmen) und deren Zuständigkeiten (Verantwortung und Prüftätigkeiten) festgehalten. Die Prüftätigkeiten des SECO konzentrieren sich mehrheitlich auf die Prüfung der Kantonsrechnungen und auf die Stichprobenkontrollen mit den erwähnten externen Mandaten.

Die Interne Revision SECO hat im Frühjahr 2021 eine Prüfung über die Aufsicht und den Vollzug des Härtefallprogramms bei DSRE durchgeführt. Dabei wurde u. a. die Zweckmässigkeit des Aufsichtskonzepts im Hinblick auf eine risikoorientierte, effiziente und wirksame Aufsicht geprüft. Die Interne Revision hat dabei verschiedene Empfehlungen zur Ergänzung des Aufsichtskonzepts abgegeben. Diese sind inzwischen umgesetzt. Zudem ist DSRE daran, das Aufsichtskonzept vor dem Hintergrund der HFMV 22 zu aktualisieren.

Risikoorientierte Prüfansätze vorhanden, EFK-Datenanalysen noch nicht berücksichtigt

Bei den ersten zwei Prüfmandaten haben sowohl OBТ als auch PwC einen risikoorientierten Prüfansatz für die Gesuchprüfung/-bewilligung von Einzelfalldossiers bei den kantonalen Vollzugsstellen gewählt. OBТ hat die Stichprobenauswahl auf einer risikobasierten Analyse der hafrep-Datenbestände vorgenommen. PwC wählte einen prozessorientierten Ansatz. Als Risiken hat PwC u. a. den Zeitpunkt von Verordnungsanpassungen oder die Arbeitsbelastung der Vollzugsstellen gewählt. Die erste EFK-Datenanalyse zu den Härtefällen haben sowohl OBТ als auch PwC nach eigenen Angaben aus terminlichen Gründen nicht berücksichtigen können. OBТ hat bei 87 von 421 aus dem hafrep selektionierten Fälle ungerechtfertigte Härtefallbezüge identifiziert. Wobei die Ursachen unterschiedlich sind (u. a. Kalkulationsfehler, Erfassungsfehler, Erfassung von reinen kantonalen Hilfen, «time lags» infolge unterjährigen HFMV 20 Anpassungen). PwC hat bei 79 von 219 geprüften Dossiers Feststellungen gemacht. Diese betreffen in drei Fällen einen zu hoch zugesicherten Betrag und bei 76 Fällen die fehlende Nachvollziehbarkeit der Dokumentation. Die Ergebnisse wurden den Kantonen zu Bearbeitung weitergeleitet, die Resultate daraus sind noch nicht im hafrep abgebildet.

Das aktuelle Mandat der OBТ basiert auf einem risikoorientierten Prüfansatz mit einem mehrstufigen Selektionsablauf u. a. nach Höhe des Finanzvolumens sowie unter Einbezug der EFK-Datenanalysen. Folgende Bestimmungen sollen dabei geprüft werden: Härtefallvergaben, Einsatz Bundesratsreserve, Bewirtschaftung Darlehen / Bürgschaften / Garantien, Gewinnbeteiligung sowie Dividenden- und Kapitalrückzahlungsverbot. Die längerfristigen Aspekte, welche die Prüfung der rückzahlbaren Härtefallmassnahmen betreffen, werden aufgrund der relativ geringen finanziellen Wesentlichkeit (5 % der Härtefallgelder) kaum berücksichtigt. Aus Sicht des SECO stehen primär die Kantone in der Verantwortung, wirksame Massnahmen zur Bewirtschaftung und zur Werthaltigkeit der langfristigen, rückzahlbaren Härtefallhilfen sicherzustellen. Die Kantone nehmen im Rahmen der hafrep-Berichterstattung ans SECO eine Schätzung der insgesamt über alle Darlehen, Bürgschaften und Garantien erwarteten Ausfälle vor.

Das SECO hat die erste EFK-Datenanalyse⁴ (Datenstand 31.05.2021) zu den Härtefällen Anfang September 2021 an die Kantone zur Weiterbearbeitung weitergeleitet. Die Analyse umfasste eine Auflistung von verschiedenen Auffälligkeiten. Die von der EFK gemeldeten

⁴ Kurzbericht Datenanalysen Covid-19-Härtefallmassnahmen, Juli 2021 (PA 21405)

Fälle wurden von den Kantonen unterschiedlich aufgenommen. Die Aussagekraft der Datenanalysen ist massgeblich durch die Qualität der von den Kantonen bewirtschafteten hafrep-Daten beeinflusst. Die Qualität der hafrep-Daten wurde von der EFK als lückenhaft eingestuft. Die EFK hat im Rahmen der zweiten Datenanalyse (Datenstand 30.11.2021) eine entsprechende Empfehlung zur notwendigen und nachhaltigen Verbesserung der Datenqualität gegenüber dem SECO abgegeben.⁵

Beurteilung

Das geplante Vorgehen zur Bestimmung von Prüffällen für das aktuelle Mandat von OBT zur Einzelfallprüfung bei den Kantonen ist nachvollziehbar.

Die EFK erwartet, dass die Erkenntnisse aus der EFK-Datenanalyse bei der Bestimmung der risikoorientierten Stichproben im laufenden und geplanten Mandat zu den Prüfungen vor Ort entsprechend berücksichtigt werden. Da dieses Anliegen im Rahmen der Datenanalysen fortlaufend adressiert wird, verzichtet die EFK auf eine Empfehlung in diesem Bericht.

3.4 Feststellungen aus Prüfungen werden nach kantonalem Verfahren weiter abgeklärt

Die Kostenüberwachung und das Controlling der Verträge ist sichergestellt

Die EFK stellte fest, dass bei beiden abgeschlossenen Prüfmandaten von OBT und PwC ein Controlling und Monitoring durch das SECO stattgefunden hat. Das Kostendach wurde nicht überschritten. Für das aktuelle OBT-Mandat sind gemäss Pflichtenheft regelmässige Austausch-Gespräche vorgesehen. Anhand von halbjährlichen Zwischenberichten will das SECO das weitere Vorgehen und allfällige Anpassungen des Mandats mit dem Auftragnehmer besprechen. Gemäss Vertragsentwurf erfolgen die Zahlungen jeweils nach Annahme der Berichterstattungen.

Keine vollständige Transparenz über die Abarbeitung der Prüffälle

Da die Kantone für den Vollzug der Covid-19-Härtefallmassnahmen zuständig sind, sieht das SECO für die Fallbearbeitung primär die Kantone gemäss kantonalem Recht in der Verantwortung. Die Applikation hafrep ermöglicht, Prüffälle mit Feststellungen («Klärungs- oder Missbrauchsverdacht») zu erfassen und den Bearbeitungsstand über einen Status zu dokumentieren. Es besteht ein Benutzerhandbuch, das die Anforderung an die Datenpflege ablauftechnisch beschreibt. Es fehlen jedoch weitere Hilfestellungen des SECO im Sinne eines Prozessbeschreibs zuhanden der kantonalen Vollzugsstellen, nach welchen Kriterien Abklärungs- bzw. Verdachtsfälle aus den verschiedenen Quellen zu erfassen und erhärtete Prüffeststellungen zu verwalten und abzuarbeiten sind. Dazu gehören u. a. die aus den Drittmandaten von OBT und PwC an die Kantone zur Weiterbearbeitung gemeldeten Prüffälle mit Feststellungen. Die weitere Bearbeitung solcher Fälle läuft somit nach individuell konzipierten kantonalen Prozessen ab. Das SECO erwartet von den Kantonen, dass alle Fälle im hafrep erfasst werden, welche effektiv genauere Abklärungen erfordern. Einzelne Stichprobenprüfungen der EFK ergaben, dass dies aktuell nicht der Fall ist.

⁵ Datenanalyse zu den Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmen, Februar 2022 (PA 21405)

Finanzielle Auswirkungen der Missbrauchsbekämpfung im hafrep nicht ausgewiesen

Die Abarbeitung der Feststellungen zu einzelnen Dossiers ist nicht Aufgabe der mandatierten Dritten, sondern liegt in der Verantwortung der Kantone. Inwieweit die Kantone bei der Bearbeitung von erhärteten Prüffeststellungen im Einzelfall Kosten-/Nutzenüberlegungen anstellen, ist der EFK nicht bekannt. Vom SECO erfolgt keine Steuerung auf Stufe Einzelfall.

Das SECO publiziert seit November 2021 Fälle mit Klärungs- oder Missbrauchsverdacht. Die Tabelle wird quartalsweise anhand der von den Kantonen im hafrep erfassten Daten aktualisiert. Die ausgewiesenen Fälle können von den EFK-Datenanalysen, den Drittmandaten (OBT und PwC), den kantonalen Finanzkontrollen oder anderen Informationsquellen stammen. Der Ursprung des Hinweises sowie die finanziellen Auswirkungen sind im hafrep nicht ersichtlich.

Art des Klärungsbedarfs/ Missbrauchsverdachts gemäss Verordnung	Klärungsbedarf			Missbrauchsverdacht	
	In Abklärung	Keine Anpassung notwendig	Berichti- gung ohne Anzeige	Laufendes Verfahren	Abgeschlos- senes Verfahren
Gründungsdatum	3				
Lohnkosten Schweiz	297	2	15		
Vermögens- und Kapitalsituation	1				
Branchenspezifische Finanzhilfen	7				2
Umsatzangaben			1		
Fixkostenangaben	28	2			
Behördliche Schliessung	3		1		
Beitragsverwendung	4			1	
Andere	76	22		2	4
Total	419	27	17	3	6

Tabelle 5: Fälle mit Klärungsbedarf oder Missbrauchsverdacht per 7.1.2022 (Quelle <https://covid19.easygov.swiss/haerte-faelle/>)

Beurteilung

Mit dem vereinbarten Vorgehen sind das Controlling bzw. die Überwachung und Steuerung der Aktivitäten der Drittmandate sichergestellt. Die vorgesehene Flexibilität beim aktuell laufenden Mandat für allfällige Anpassungen der Prüfungsschwerpunkte ist begrüssenswert.

Der Vollzug nach kantonalen Gesetzgebungen führt dazu, dass sowohl der Prozess zur Bearbeitung sowie auch das Resultat bei Fällen mit Klärungsbedarf und Missbrauchsverdacht (inklusive Anzeigeerstattung) unterschiedlich sein kann. Wenn der Gesetzgeber Aufgaben den Kantonen zuweist, muss er mit einem uneinheitlichen Vollzug rechnen. Empfehlungen der EFK aus anderen Prüfungen, die auf konkrete Vollzugshilfen seitens SECO abzielen, wurden vom SECO bisher kritisch beurteilt.

Bei der Publikation des Bearbeitungsstands der Fälle mit Klärungsbedarf und Missbrauchsverdacht fehlen Kennzahlen zum finanziellen Umfang sowie Erläuterungen zur Art des Klärungsbedarfs. Die Transparenz ist ungenügend, da die Übersicht nicht alle Fälle enthält. Einerseits sind die Kantone bei der Erfassung im Rückstand und andererseits werden die Vorgaben nicht konsequent angewandt. Daher erhält weder der Bund noch die Öffentlichkeit ein vollständiges Bild über den Stand der Missbrauchsbekämpfung. Das SECO muss sicherstellen, dass die Kantone allen erhärteten Prüffeststellungen aus den verschiedenen Quellen (OBT, PwC, EFK, Kantone, Weitere) nachgehen und die resultierenden finanziellen Ergebnissen im hafrep mit der bereits vorgesehenen Statusverwaltung vollständig ausweisen. Die EFK erwartet, dass diese hafrep-Einträge vom SECO als Kommunikations- und Steuerungsinstrument und als eine der Quellen für die risikoorientierte Fallauswahl für die Prüfungen genutzt werden.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO die Kantone anzuweisen, alle abzuklärenden Fälle nach einheitlichen Kriterien in der hafrep Applikation vollständig und zeitnah abzubilden. Dazu gehören u. a. das Ergebnis der Prüfung (erhärteter Verdacht oder nicht), die Behandlung (Anzeige oder nur finanzielle Korrektur) sowie insbesondere das Ergebnis (finanzielles Volumen bzw. des Strafverfahrens).

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SECO

Was die Berichterstattung zu den Missbrauchsfällen im Rahmen der Covid-19-Härtefallverordnungen betrifft, werden die Zahlen schweizweit analog zur Berichterstattung zu den Solidarbürgschaften seit Anfang 2022 auf <https://covid19.easygov.swiss/haertefaelle/> ausgewiesen. Die Kantone sind bereits jetzt verpflichtet, alle Fälle, zu welchen Klärungsbedarf besteht, ein Missbrauchsverdacht besteht oder sogar ein Verfahren geführt wurde, in hafrep auszuweisen.

Dabei müssen sie angeben, ob keine Anpassung notwendig ist, eine Berichtigung ohne Anzeige erfolgt ist oder ob ein Verfahren eingeleitet wurde. Wird ein Verfahren eingeleitet, ist zu unterscheiden, ob das Verfahren noch läuft oder bereits abgeschlossen ist. Die Empfehlung der EFK ist damit bereits berücksichtigt.

Mit der Aktualisierung vom 13. April 2022 wurden die Angaben durch das finanzielle Volumen der Missbrauchsfälle ergänzt.

Die EFK hat im Bericht zudem die Notwendigkeit von Kontrollen bei den Unternehmen angesprochen. Das SECO ist zurzeit daran, ein entsprechendes Mandat zu konzipieren.

4 Kurzarbeitsentschädigung

4.1 Für Arbeitgeberkontrollen sind Dritte im Umfang von 20 Millionen Franken beauftragt

Bei der KAE handelt es sich um ein bewährtes Mittel der Arbeitslosenversicherung (ALV) um vorübergehende Beschäftigungseinbrüche auszugleichen und Arbeitsplätze zu erhalten. Aufgrund der ausserordentlichen pandemischen Lage hat der Bund vorübergehend einen Ausbau und eine Vereinfachung der KAE beschlossen. Die abgerechneten Ausfallstunden sind ab März 2020 explodiert. Für den Zeitraum März 2020 bis Dezember 2021 sind rund 14 Milliarden Franken KAE ausgerichtet worden. Diese ausserordentliche Entwicklung illustriert die nachfolgende Grafik der abgerechneten Ausfallstunden seit der Finanzkrise 2009.

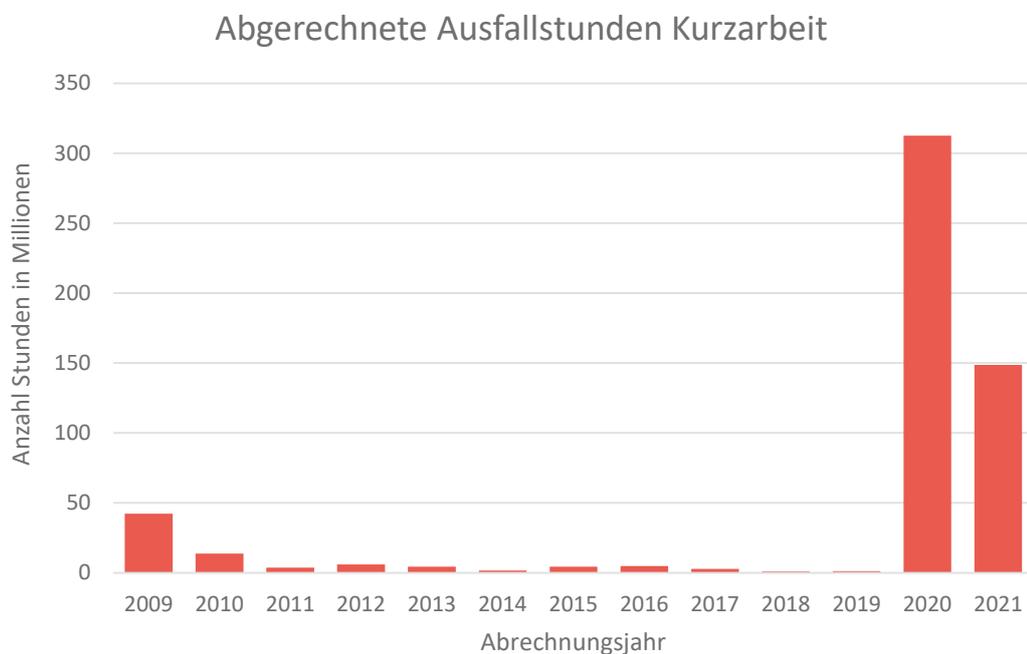


Abbildung 2: Entwicklung abgerechnete jährliche Ausfallstunden Kurzarbeit 2009 bis 2021 (Quelle SECO, <https://www.amstat.ch/v2/index.html>)

Lesebeispiel: Zum Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 wurden nur rund ein Siebtel der Ausfallstunden des Pandemiejahres 2020 abgerechnet.

Für den Vollzug der KAE sind die kantonalen Amtsstellen (KAST) sowie die Arbeitslosenkassen (ALK) zuständig. Sofern die KAST das Gesuch des Unternehmens für Kurzarbeit bewilligt, überprüft die ALK die Anspruchsvoraussetzungen und vergütet bei positivem Bescheid die KAE. Um den administrativen Aufwand für alle Betroffenen zu reduzieren und den Prozess zu beschleunigen, wurde im Rahmen der Covid-19-Epidemie für die Voranmeldung und Auszahlung der Kurzarbeit ein vereinfachtes und summarisches Schnellverfahren eingeführt. Die Anmeldungen und Auszahlungen werden seither nicht für jeden betroffenen Arbeitnehmer einzeln ausgewiesen, sondern nur summarisch für den Gesamtbetrieb.

Zuständig für die nachgelagerten Kontrollen vor Ort bei den Unternehmen im Zusammenhang mit KAE, sogenannte Arbeitgeberkontrollen (AGK), ist das SECO⁶. Die riesige Zunahme der Bewilligungen für KAE sowie der Meldungen auf mögliche Missbräuche führte dazu, dass das SECO ab 2021 für zusätzliche Kontrollen externe Unterstützung beigezogen hat. Diese Unterstützung betrifft alle Dienstleistungen im Rahmen einer AGK.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Vertragspartner für die Durchführung von Arbeitgeberkontrollen:

Vertragspartner	Vertragszweck / Status	Vertragssumme in Franken	Kostenstand in Franken 30.12.2021
PwC AG, Zürich	Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen von AGK zur Missbrauchsbeämpfung KAE (Durchführung und juristische Unterstützung) Status: laufender Vertrag	10 Mio.	1,517 Mio.
Ernst & Young (EY), AG, Bern		10 Mio.	2,044 Mio.

Tabelle 6: Zentrale Verträge im Bereich der Kurzarbeitsentschädigungen (Quelle: SECO, Darstellung EFK)

Insgesamt hat des SECO für die beigezogenen Dritten im Bereich der KAE (inkl. Dritte für Aufbau, Betrieb und Support von IT-Applikationen) bis Ende 2021 Rechnungen im Umfang von rund 4,1 Millionen Franken bezahlt.

4.2 Trotz Beizug von Dritten kann das angestrebte Prüfvolumen kaum realisiert werden

Der Revisionsdienst des Leistungsbereiches Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung des SECO (TCRD) führt normalerweise zwischen 50 und 150 AGK pro Jahr durch. Die Covid-19-Epidemie führte zu einem erheblichen Anstieg der Anzahl Gesuche für KAE. Aufgrund dieser Zunahme beabsichtigt TCRD in den nächsten fünf Jahren nebst AGK zu allen erfassten Missbrauchsmeldungen Dritter (rund 1050 per Ende November 2021) zusätzlich rund 2500 risikobasierte AGK vorzunehmen. Dieser Stichprobenumfang erlaubt gemäss Berechnungen von TCRD den Ausweis von belastbaren Ergebnissen zur Einschätzung der Missbrauchsquote während der Covid-19-Epidemie. Zusätzlich plant TCRD ebenfalls AGK bei einem Teil der von den ALK erhaltenen Missbrauchshinweisen (rund 750 per Ende November 2021) durchzuführen. Ohne externe Unterstützung oder massiver Aufstockung des Personalbestandes kann TCRD das Volumen an Prüfungen nicht selbst bewältigen. Alleine die Qualitätssicherung der von Dritten ausgeführten AGK lastet die Abteilung fast vollständig aus.

Mit den bestehenden Verträgen können rund 1800 AGK vorgenommen werden, geplant sind rund das Doppelte

Die beiden mit AGK mandatierten Gesellschaften PwC und EY können aufgrund der gemachten ersten Erfahrungen auch mit der erwarteten Steigerung der Bearbeitungsgeschwindigkeit grob geschätzt nur ca. 700 Kontrollen im Jahr vornehmen (für 2021 erst 300). Der Vertrag endet im Februar 2024 und damit ergibt sich bis zu diesem Zeitpunkt eine Kapazität von rund 1800 AGK. Diese liegt deutlich unter der definierten Stichprobe von

⁶ SR 837.0 AVIG, Artikel 83a sowie SR 837.02 AVIV Art. 109 und 110

2500 Prüfungen sowie den rund 1050 geplanten AKG im Rahmen der Missbrauchsmeldungen. Die potenziellen Missbräuche unterliegen einer absoluten Verjährung von fünf Jahren, wobei die Verwirkungsfrist für jede einzelne Abrechnungsperiode erneut zu laufen beginnt. Das SECO muss diesen somit innerhalb der Frist nachgehen. Das SECO schliesst nicht aus, zu gegebener Zeit eine Vertragsverlängerung in Betracht zu ziehen, um mehr AGK durchführen zu können.

Die nachfolgende Grafik zeigt, dass bei den jährlich geplanten 700 AGK die vom SECO definierte Anzahl von rund 3500 Kontrollen bis März 2025 (Beginn der Verjährungsfrist der ersten Auszahlungen) nicht erreicht werden kann.

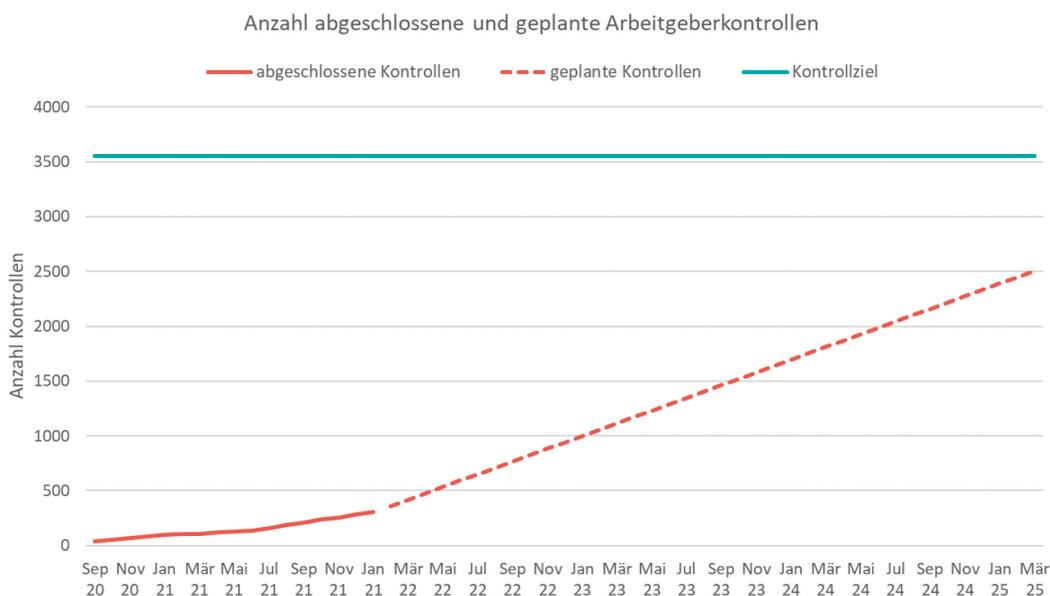


Abbildung 3: Entwicklung abgeschlossene und geplante Arbeitgeberkontrollen vom September 2020 bis März 2025 (Quellen: <https://www.arbeit.swiss/secoalv/de/home/menue/unternehmen/versicherungsleistungen/kurzarbeit-covid-19/leistungsbezug-kae.html> und SECO)

Ein Prüfkonzept für die Auswahl der risikoorientierten AGK besteht noch nicht, dieses wird TCRD basierend auf den Erfahrungen aus den bisherigen AGK bis im Spätsommer 2022 erstellen. TCRD erwägt Meldungen, welche keinen greifbaren Hinweis auf einen Missbrauch zeigen, jedoch ein Unternehmen mit erhärteten Risikokriterien betrifft, bei der risikoorientierten Auswahl für AGK zu berücksichtigen. Zudem fließen die aus den EFK Datenanalysen gewonnenen Erkenntnisse in die Auswahl der AGK ein.

Alternativ zum Einkauf von Dienstleistungen der beiden Wirtschaftsprüfungsgesellschaften könnte das SECO die befristete Zusatzlast auch mit Temporärstellen oder durch bundesinterne Ressourcenverschiebung zu bewältigen versuchen. Die Erfahrungen mit Mitarbeitern aus den Bereichen Regionale Arbeitsvermittlung (RAV) und ALK haben gezeigt, dass insbesondere die Leitung der Prüfungen ein spezifisches Profil erfordert und dadurch die Möglichkeit von Personalversetzungen beschränkt ist. Grundsätzlich bestehen beim Aufbau von eigenem Personal aufgrund der Einarbeitungszeit durch erfahrene Mitarbeitende hohe Opportunitätskosten. Zudem sind bundesinterne Ressourcen kaum günstiger als externe Prüfer (siehe auch Beurteilung Kapitel 3.2). Beim SECO bindet das Projekt ASALfutur⁷ sowie

⁷ Neues System zur Verarbeitung und Auszahlung der ALV-Leistungen

die Zusatzbelastung durch die Covid-19-Massnahmen bereits Arbeitskräfte. Allenfalls könnten ALK-Mitarbeitende nach dem Ende der Covid-19-Epidemie zur punktuellen Unterstützung beigezogen werden.

Die mit den beiden Leistungserbringern abgeschlossenen Rahmenverträge basieren auf einer öffentlichen Ausschreibung. Hinweise auf unmittelbare Abhängigkeiten oder Interessenkonflikte von den beiden Dienstleistern hat die EFK keine vorgefunden. Die Interne Revision SECO hat die Auftragsvergaben im Sommer 2020 geprüft und ist zu einem positiven Prüfurteil gekommen.⁸

Beurteilung

Der Bedarf für den Beizug Dritter bezüglich der Missbrauchsbekämpfung bei der KAE ist nachvollziehbar und die Auftragsvergabe ist formell korrekt abgelaufen. Das gesteckte Ziel, neben den rund 1050 Missbrauchsmeldungen auch noch rund 2500 weitere risikoorientierte AGK innerhalb der Verjährungsfrist durchzuführen, ist nicht realistisch. Unter diesen Prämissen kann die Missbrauchsbekämpfung nicht die volle Wirkung entfalten.

Die Umsetzung der Empfehlungen 2 und 3 (siehe Kapitel 4.3) könnte sich wesentlich auf die Anzahl der geplanten AGK auswirken. Die Interne Revision SECO wird diesen Sachverhalt im vierten Quartal 2022 erneut prüfen.

4.3 Uneinheitlichen Kriterien bei der Abarbeitung der Missbrauchsmeldungen, nur ein Teil der Fallzahlen ist publiziert

Zur Unterstützung der externen Prüfer hat TCRD ein Handbuch mit Prozessbeschreibung und Checklisten erstellt. Das Handbuch wurde von der Internen Revision des SECO geprüft und TCRD hat die entsprechenden Empfehlungen berücksichtigt. Die beiden mandatierten Prüfungsgesellschaften sind mit den zur Verfügung gestellten Hilfsmitteln und den erfolgten Schulungseinheiten zufrieden. Regelmässige Qualitätszirkel mit TCRD und den Prüfungsgesellschaften finden statt. Der Arbeitsstand wird von TCRD laufend überwacht, die Prüfberichte der externen Prüfer werden angefordert und mit dem Kostenreporting ist die notwendige Transparenz sichergestellt.

Per Prüfungszeitpunkt sind rund 1050 Missbrauchsmeldungen aus unterschiedlichsten Quellen (EFK Whistleblowingmeldungen⁹, Mitarbeitende und Kunden von Firmen etc.) eingegangen. Die Meldungen werden in drei Kategorien eingeteilt und priorisiert. Bei der tiefsten Priorität drei liegt die ausbezahlte KAE unter einem relativ tiefen finanziellen Schwellenwert oder es bestehen keine greifbaren Hinweise auf einen Missbrauch. In diesen Fällen ist es durchaus möglich, dass die Durchführungskosten einer AGK über dem von TCRD definierten Schwellenwert und somit der ausbezahlten und maximal rückforderbaren KAE zu liegen kommen. Unabhängig von der Priorisierung sah TCRD bei jeder Missbrauchsmeldung eine AGK vor. Die Abarbeitung der Fälle erfolgt langsam. Das SECO arbeitet daran, die zeitaufwendigen und teuren AGK zu optimieren.

⁸ Kurzbericht über die Beschaffung der externen Ressourcen, Interne Revision SECO, August 2020

⁹ Meldeplattform der EFK unter www.whistleblowing.admin.ch

Zusätzlich hat TCRD von den ALK per November 2021 rund 750 weitere Hinweise erhalten. Bei diesen Benachrichtigungen hat TCRD die Aufgriffsgrenze (Schwellenwert) deutlich höher definiert. Liegt der KAE Betrag einer ALK Meldung unter diesem Betrag, wird im Gegensatz zu den Meldungen aus anderen Quellen u. a. aus Kosten-/Nutzenüberlegungen auf eine AGK verzichtet. Aufgrund der Erfahrung von TCRD sind die Hinweise der ALK im Durchschnitt stichhaltiger als die durchschnittlichen Missbrauchsmeldungen. In der im Internet unter www.arbeit.swiss publizierten Statistik über unrechtmässigen Leistungsbezug von KAE sind die von den ALKs gemeldeten Fälle bis auf 18 der 750 nicht enthalten.

Von allen bis Januar 2022 abgeschlossenen AGK haben die Prüfer in rund 10 % einen Missbrauch aufgedeckt. Diese Fälle führen automatisch zu einer Strafanzeige.

Beurteilung

Das Prüfvorgehen ist ausreichend dokumentiert und sollte den externen Prüfern erlauben, die Aufträge in der geforderten Zeit vornehmen zu können. Dank den regelmässigen Qualitätszirkeln und laufenden Überwachung durch TCRD stehen die Voraussetzungen für die Durchführung von wirksamen AGK gut.

Die EFK erwartet vom SECO, dass alle Meldungen und Hinweise auf mögliche Missbräuche abgeklärt werden. Die EFK sieht jedoch keine sachlichen Gründe, warum die gemäss TCRD im Durchschnitt stichhaltigeren ALK-Hinweise weniger häufig mittels AGK abgeklärt werden als die übrigen Missbrauchsmeldungen. Die Priorisierung der Meldungen resp. Hinweise und der Entscheid, ob eine AGK stattfindet, sollten anhand derselben nachvollziehbaren Kriterien stattfinden. Zu den AGK sollten, beispielsweise für tief priorisierte Meldungen, alternative Abklärungsmethoden geprüft werden.

Die EFK begrüsst, dass die Anzahl möglicher unrechtmässiger Leistungsbezüge offengelegt wird. Jedoch fehlen in der Statistik die Anzahl Hinweise der ALKs, womit die Vollständigkeit der Zahlen und die transparente Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit nicht gegeben ist.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO, alle Meldungen und Hinweise auf mögliche Missbräuche bei Kurzarbeitsentschädigungen unabhängig von ihrer Quelle zusammenzuführen, abzuklären, anhand einheitlicher Kriterien zu bearbeiten und transparent zu publizieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SECO

Trotz einer inhaltlich abweichenden Gewichtung der ALK-Meldungen durch das SECO, kann es die Empfehlung nachvollziehen. Die Empfehlung wird in geeigneter kommunikativer Form umgesetzt.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SECO für Missbrauchsmeldungen wirtschaftlichere alternative Abklärungsmöglichkeiten zu den Arbeitgeberkontrollen zu prüfen. Der Entscheid, wie ein Fall abzuklären ist, sollte für jede Meldung respektive Hinweis einzeln anhand transparenter und nachvollziehbaren Kriterien gefällt werden.

Stellungnahme des SECO

Die Empfehlung ist willkommen und entspricht der von Anfang an vom SECO vertretenen Position. Sie wird umgesetzt.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Bei den nachgenannten, im Zusammenhang mit Covid-19-Massnahmen erarbeiteten Rechtsgrundlagen ist zu berücksichtigen, dass diese immer wieder geändert haben. Auf das Ziel der Prüfung hat dies keinen direkten Einfluss.

Rechtstexte

Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 25. September 2020 (Stand am 19. Dezember 2021), SR. 818.102

Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage) vom 23. Juni 2021 (Stand am 25. Oktober 2021), SR 818.101.26

Verordnung über Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19-Verordnung, Arbeitslosenversicherung) vom 20. März 2020 (Stand 1. Oktober 2021), SR 837.033

Bundesgesetz über Kredite mit Solidarbürgschaft infolge des Coronavirus (Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz, Covid-19-SBüG) vom 18. Dezember 2020 (Stand am 19. Dezember 2021), SR 951.26

Verordnung zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften infolge des Coronavirus (Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung, Covid-19-SBüV) vom 25. März 2020 (Stand 26. September 2020), SR 951.261

Verordnung über Härtefallmassnahmen für die Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung) vom 25. November 2020 (Stand 19. Juni 2021), SR 951.262

Verordnung über Härtefallmassnahmen für die Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie im Jahr 2022 (Covid-19-Härtefallverordnung 2022) vom 9. Februar 2022, SR 951.264

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) vom 25. Juni 1982 (Stand am 1. Juli 2021), SR 837.0

Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung, AVIV) vom 31. August 1983 (Stand am 1. Oktober 2021), SR 837.02

Parlamentarische Vorstösse

20.3881 – Bekämpfung des Missbrauchs von Kurzarbeit infolge Corona-Massnahmen. Interpellation eingereicht von Gabriela Suter, Nationalrat, 10.06.2020; erledigt

Anhang 2: Abkürzungen

AGK	Arbeitgeberkontrolle
ALK	Arbeitslosenkasse
ALV	Arbeitslosenversicherung
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
DSRE	Ressort Regional- und Raumordnungspolitik (SECO)
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EY	Ernst & Young
hafrep	Härtefall-Reportingtool
HFMV	Covid-19-Härtefallverordnung
KAE	Kurzarbeitsentschädigung
KAST	Kantonale Amtsstelle
KFK	Kantonale Finanzkontrolle
OBT	OBT AG; Treuhand, Wirtschaftsprüfung und Beratung.
PwC	PricewaterhouseCoopers AG
RAV	Regionale Arbeitsvermittlung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SBüG	Solidarbürgschaftsgesetz
TCRD	Revisionsdienst des Leistungsbereiches Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung (SECO)
WBF	Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Priorisierung der Empfehlungen

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