



Versand per E-Mail

Staatssekretariat für Wirtschaft

28. Mai 2021

704.21268.001

Analyse der Ausschreibungsunterlagen zum Beizug Dritter zur Durchführung von Stichprobenkontrollen der COVID-19-Härtefallverordnung

Sehr geehrte(r) [REDACTED]

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) analysierte die Ausschreibungsunterlagen für die Durchführung von unabhängigen Stichprobenkontrollen bei Unternehmen betreffend Einhaltung der Vorgaben der COVID-19-Härtefallverordnung (SR 951.262), Version vom 1. Juni 2021. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) übermittelte die Unterlagen der EFK am 21. Mai 2021.

Die EFK prüfte inhaltlich das Pflichtenheft sowie den Anhang 1.1 Unternehmensangaben und Kriterienkatalog der Ausschreibung für die Unternehmen bis 5 Millionen Franken Umsatz. Da die Ausschreibung für die Unternehmen mit höheren Umsätzen in weiten Teilen identisch ist, gelten die Rückmeldungen sinngemäss für beide. Rechtliche und finanzielle Aspekte waren nicht im Fokus. Separat stellt die EFK die detaillierten Bemerkungen und Feststellungen zu den geprüften Dokumenten dem SECO zu. Nachfolgend werden die wesentlichen Feststellungen und Hinweise dargestellt.

Gemäss interner Notiz des SECO vom 7. Mai 2021 plant das SECO, die Arbeiten mit drei verschiedenen Aufträgen zu vergeben. Die EFK geht davon aus, dass die vorliegenden Ausschreibungsunterlagen (i. für Unternehmen mit bis zu 5 Millionen Franken Umsatz, ii. für Unternehmen über 5 Millionen Franken Umsatz) primär Prüfungsarbeiten bei den kantonalen Vollzugsstellen betrifft. Die dritte Ausschreibung von Arbeiten soll nach dem Verständnis der EFK die risikoorientierte Prüfung von Fällen und Dossiers der Gesuchsstellenden abdecken. Aus den Ausschreibungsunterlagen selbst geht dies nicht mehr klar hervor.

Sollte dies nicht der Fall sein, müsste das SECO die vorliegenden zwei Ausschreibungen überarbeiten. Für eine risikoorientierte Prüfung bei den Gesuchsstellenden ist die aktuelle Ausschreibung nicht geeignet.

Die EFK hofft, dass die Bemerkungen und Hinweise von Nutzen sind und steht für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Prüfziele verdeutlichen

Kapitel 3.1 Objectifs du contrôle

Im Kapitel 3.1 des Pflichtenhefts sind drei Kontrollziele beschrieben. Aus diesen geht nicht klar hervor, ob die Einhaltung der Vorschriften, die Zweckkonformität des Mitteleinsatzes und die ordnungs- und rechtmässige Abwicklung nur bei den Kantonen oder auch bei den Unternehmen zu prüfen ist. Das dritte Kontrollziel nimmt keinen expliziten Bezug auf das Thema Missbrauch bzw. lässt offen, ob es um den Missbrauch bei den Antragstellern und/oder beim Kanton geht. Ausserdem ist unklar, ob es sich schwerpunktmässig um Verfahrensprüfungen bei den Kantonen oder profunde Dossierprüfungen handelt.

Beurteilung

Das Prüfen, ob Auszahlungen von Härtefallgeldern an die Unternehmen aufgrund falscher Angaben (Betrug, Missbrauch) in den Gesuchen der Unternehmen erfolgten oder es auch um das Betrugsrisiko bei den Kantonen geht, sollte klar aus den Kontrollzielen des externen Auftrags hervorgehen. Die EFK schlägt deshalb vor, die Kontrollziele entsprechend anzupassen.

Risikoansatz überarbeiten

Kapitel 3.2 Approche fondée sur les risques

Das Pflichtenheft zeigt unter Kapitel 3.2 zuerst eine Auswahl kritischer Aspekte für die Abwicklung der Härtefallhilfen. Anschliessend folgt eine tabellarisch, summarische Darstellung von Risiken.

Beurteilung

Für die anbietenden Unternehmen gibt die Risikoanalyse im Pflichtenheft keine ausreichende Orientierungshilfe für die Gestaltung des Angebots. Risiken bei den Kantonen und durch die gesuchstellenden Unternehmen werden vermischt. Die Risikoeinschätzung nach Grösse des Kantons wird als nicht zielführend erachtet. Eine Einteilung nach risikoerhöhenden (z. B. ungenügendes Missbrauchsbekämpfungskonzept des Kantons, Anzahl laufender Strafverfahren, schwache Ausstattung mit qualifiziertem Personal in den Kantonen) und risikomindernde Aspekten (z. B. Wirtschaftsstruktur in einem Kanton mit hohem Anteil an Branchen, die weniger unter den COVID-Massnahmen leiden) wäre zweckmässig. Es ist deutlicher herauszustreichen, dass vom Auftragnehmer ein eigener Risikokatalog erwartet wird.

Die anbietenden Unternehmen sollten über die Datenanalysen der EFK im Bereich der COVID-19-Härtefallhilfen in Kenntnis gesetzt werden. Die Ergebnisse dieser Datenanalysen sind in der Risikoanalyse zu berücksichtigen.

Prüfobjekt präzisieren

Kapitel 3.3 Objet du contrôle

Das Pflichtenheft gibt im Kapitel 3.3 folgende Aspekte als Prüfobjekte vor:

- Des critères d'éligibilité
- Des formes des mesures
- Des calculs

Gemäss Pflichtenheft sollen mit der Nachberechnung der Härtefallgelder pro Unternehmen (Stichprobe) Missbrauchsfälle aufgedeckt werden. Die EFK weist daraufhin, dass ein Berechnungsbeispiel für die Festlegung der Härtefallhilfen im Pflichtenheft (< 5 Mio. CHF) fehlt. Das Pflichtenheft legt nicht fest, ob alle Fälle der Stichprobe nachberechnet werden sollen.

Beurteilung

In der Einleitung zum Kapitel 3.3 *Objet du contrôle* erwähnt das SECO 384 contrôles ponctuels. Sind diese 384 Fälle eine strikte Vorgabe bezüglich des Stichprobenumfangs, und ist es Aufgabe des beauftragten Unternehmens, die Stichprobengrösse risikoorientiert festzulegen? Die EFK empfiehlt, dies eindeutig im Pflichtenheft festzulegen.

Betreffend die Prüfung der Berechnungen sollte das SECO verlangen, dass das beauftragte Unternehmen den Automatisierungsgrad der Berechnungen bei den kantonalen Vollzugsstellen berücksichtigt. Bei automatischen Berechnungen reicht eine Stichprobe bzw. eine Prüfung des Berechnungsalgorithmus aus, um die Korrektheit zu überprüfen.

Generell ist nicht nachvollziehbar, wie mit den drei Prüfungsgebieten, z. B. mit einer stichprobenweisen Nachberechnung, Missbrauchsfälle aufgedeckt werden können. Mit der Nachberechnung können Berechnungsfehler adressiert werden. Der Missbrauch hingegen geht z. B. auf vorsätzlich falsche Angaben für oder Vorgehen bei den Berechnungen zurück. Das Pflichtenheft macht keine Aussagen dazu, welche Rolle die kantonalen Missbrauchsbekämpfungskonzepte spielen – es bleibt unklar, ob bzw. in welchem Umfang der Auftragnehmer die Umsetzung dieser Konzepte ebenfalls prüfen soll.

Die EFK empfiehlt diese Punkte im Pflichtenheft eindeutig zu klären.

Einer Klärung bedarf ausserdem der Umstand, dass Art. 11 Abs. 1 der Härtefallverordnung nicht im Pflichtenheft erscheint, obwohl die entsprechenden Passagen für den Auftraggeber relevant sein dürften.

Kontrollergebnisse vollständig übermitteln

Kapitel 3.4 Résultats, conséquences et méthode

Im Kapitel 3.4 des Pflichtenhefts macht das SECO Vorgaben, wie mit den Prüfungsergebnissen umzugehen ist. Es verlangt eine Einteilung nach: « des faiblesses, des insuffisances ou des irrégularités ». Der Sinn dieser Kategorisierung ist nicht klar. Eine Bagatellgrenze kann bei Fehlerkorrekturen Sinn machen, bei Betrugsfällen ist dies nicht der Fall.

Aus dem Pflichtenheft ist erkennbar, dass das SECO noch keinen Sanktionskatalog im Sinne von Art. 19 COVID-19-Härtefallverordnung festgelegt hat.

Eine Rückmeldung an das SECO ist im Moment nur vorgesehen über die Fälle, bei denen die Auffälligkeiten durch erste Abklärungen des Auftraggebers nicht geklärt werden konnten. Aus Transparenzgründen und aufgrund der inhärenten Unabhängigkeitsproblematik (die in der Ausschreibung transparent dargestellt wird) ist eine „gefilterte“ Rückmeldung an das SECO nicht sinnvoll.

Beurteilung

Die Berichterstattung sollte grundsätzlich über alle geprüften Einzelfälle erfolgen, inklusive aller Auffälligkeiten, der durchgeführten Abklärungen mit deren Ergebnissen und dem jeweiligen Betrag der Härtefalleistung.

Die in Punkt 5 vorgesehene Einteilung ist nicht aussagekräftig bzw. nicht gleichermassen anwendbar für Fehler und Missbrauch.

Relevant bei der Rapportierung der Feststellungen ist, ob es sich um Fehler systematischer Natur handelt oder etwa Betrug. In allen Fällen ist der zu Unrecht bezogene Betrag festzustellen.

Ausgewählte Aspekte

Kapitel 7 Aspects administratifs

Im Kapitel 7.4.4 Unterstellung Staatsvertragsbereich hält das SECO fest, dass es sich um eine Ausschreibung ausserhalb des Staatsvertragsbereichs handelt. Darin ist ein Hinweis auf das 3. Kapitel der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) enthalten. Mit der Revision des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen (BöB, SR 172.056.1) ist diese Vorschrift neu auf Stufe Gesetz und nicht mehr in der Verordnung geregelt.

Beurteilung

Die EFK empfiehlt dem SECO im Kapitel 7.4.4 auf den 2. Abschnitt, Objektiver Geltungsbereich, Artikel 8 öffentlicher Auftrag BöB zu verweisen.

Hinweise zu Unternehmensangaben und Kriterienkatalog

Es folgen Hinweise zu einzelnen Elementen des Anhangs 1.1.

Eignungskriterium (EK) 03 – Erfahrung

Im ersten Satz ist das Wort «ausreichend» zu streichen oder ausreichend zu spezifizieren. Die EFK schlägt vor, den Satz „Referenzen zu Projekten, die für den Bund ausgeführt wurden, sind nur zulässig, wenn die angegebenen Ansprechpartner sich schriftlich damit einverstanden erklärt haben, Auskünfte zu diesen Projekten zu erteilen.“ zu streichen; der Sinn einer solchen Einschränkung ist nicht ersichtlich.

In den Nachweisen zum EK03 unter Punkt 2 verlangt das SECO Referenzen im Zusammenhang mit Rechnungsprüfungsberichten. Nach Einschätzung der EFK sind für die vorgesehenen Arbeiten Rechnungsprüfungsberichte als alleiniger Erfahrungs- und Kompetenznachweis wenig geeignet. Die EFK empfiehlt als Erfahrungs- und Kompetenznachweis Referenzen zu durchgeführten Arbeiten im Bereich des Ausschreibungsgegenstandes einzuverlangen, die auch im Bereich der Internen Revision, Forensik etc. zu finden sein könnten.

EK 11 – Unabhängigkeit

Im ersten Satz ist die Bezeichnung «Wirtschaftsprüfungsgesellschaften» durch «Unternehmen» zu ersetzen, um die Ausschreibung nicht zu beschränken. Als Folge davon, ist im Titel der Begriff «Abschlussprüfer» durch «Prüfer» zu ersetzen.

Der EFK ist aufgefallen, dass die Interessenkonflikte zwischen Prüfer und Unternehmen in der Stichprobe nicht geregelt sind. Solche allfälligen Verbindungen müssen geregelt werden. Da diese vor allem erst in der Prüfungsdurchführung auftreten werden, muss auch die Unabhängigkeit des einzelnen Mitarbeitenden (nicht nur des Anbieters als solchen) stark gewichtet werden.

Zuschlagskriterium (ZK) 04 – Analyse- und Synthesefähigkeiten, ZK05 – Kompetenz im Ausschreibungsgegenstand, ZK06 – Fähigkeit zur Prüfung von öffentlichen oder verwaltungsrechtlichen Einrichtungen, ZK07 – Fähigkeit für die Ausarbeitung einer öffentlichen Risikopolitik

Für die Beurteilung der Zuschlagskriterien ZK04 – ZK07 verweist das SECO auf die für das Eignungskriterium 03 eingereichten Referenzen. Da bei den ZK andere Anforderungen gefragt sind, ist die Koppelung nach Einschätzung der EFK wenig sinnvoll. Sie schlägt deshalb vor, für die ZK04 – 07 separate Nachweise einzufordern.

ZK05 Kompetenz im Ausschreibungsgegenstand

Der einseitige Fokus auf Abschlussprüfer erscheint nicht zielführend. Typischerweise werden auf solchen Teams Kompetenzen aus den Bereichen Abschlussprüfung, Interne Revision, Forensik und Recht eingesetzt.

Die Erfahrung in der «Aufsicht» ist ein nicht definierter Begriff. Die EFK empfiehlt, die geforderten Kompetenzen wie oben beschrieben zu ändern bzw. durch den Begriff «Interne Revision» zu ersetzen.

ZK07 Fähigkeit für die Ausarbeitung einer öffentlichen Risikopolitik

Für die EFK ist dieses ZK nicht verständlich. Sie schlägt vor, diesen Punkt zu präzisieren oder zu streichen. Wenn dieses ZK beibehalten wird, dann ist das Wort «verhindern» durch «aufdecken» zu ersetzen. Die vorgesehenen Prüfungen in der Ausschreibung eignen sich wie bereits erwähnt nicht zur Verhinderung von Missbrauch, auch die Aufdeckung wird – wie ausgeführt – nur unzulänglich abgebildet.

Hinweise zum Preisblatt

Für die EFK ist unklar, weshalb die Kosten im Anhang 3.1 Preisblatt nur nach Bericht und nicht nach Prüfobjekten auszuweisen sind. Da sie diesen Teil nicht vertieft analysiert hat, bleibt sie bei diesem Hinweis.