



Strategisches Prüfkonzept

Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während und nach Covid-19

Klassifizierung	intern
Status	genehmigt zur Nutzung
Vorhabenleiter	Jean-Christophe Lanzeray, TCRD
Version	1.11
Datum	9. September 2022
Auftraggeber	Boris Zürcher, DA
Autor/Autoren	TCRD-Leitung
Verteiler	DA, TC

Änderungsverzeichnis

Version	Datum	Änderung	Autor
0.1	29.5.2020	Entwurf	lzt
0.2	19.06.2020	Ergänzungen / Änderungen DBIR	lzt
0.3	24.06.2020	Ergänzungen / Änderungen DBIR	lzt
0.4	26.06.2020	Ergänzungen / Änderungen DBIR	lzt
0.5	29.06.2020	Ergänzung EFK	lzt
1.0	23.09.2020	Abnahme	AK ALV
1.1	09.09.2022	Ergänzungen aufgrund Revisionen und Entscheiden Leitung DA	lzt
1.1	07.12.2022	Kenntnisnahme	AK ALV

Tabelle 1: Änderungskontrolle

Inhaltsverzeichnis

<i>Änderungsverzeichnis</i>	1
Inhaltsverzeichnis	2
Tabellenverzeichnis	2
1 Zweck des Dokuments	3
2 Ausgangslage	3
3 Strategische Stossrichtungen und Ziele der Prüfungen	4
4 Grundlagen	5
4.1 Definition des Begriffs Missbrauch.....	5
4.2 Rechtliche Grundlagen	5
4.2.1 Zuständigkeit für die Arbeitgeberkontrollen	5
4.2.2 Fristen für Kontrollen und Rückforderungen.....	5
5 Prozessablauf KA/KAE Auszahlungen und Prüfungen	6
6 Risikoanalyse	8
7 Mengengerüst, Mittel, Kommunikation	11
7.1 Mengengerüst.....	11
7.2 Rollen und Prüfungshandlungen.....	12
7.2.1 KAST, ALK, SECO	12
7.2.2 EFK.....	14
7.3 Ressourcen und Kosten-Nutzen-Verhältnis.....	14
7.4 Kommunikation	15

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Änderungskontrolle.....	1
Tabelle 2: Prozessschritte KA/KAE	8
Tabelle 3: Risikotypen Missbrauch.....	10

1 Zweck des Dokuments

Das vorliegende Konzept fasst die Prüfaufgaben im Rahmen der Missbrauchsbekämpfung bei der Gewährung von Kurzarbeitsentschädigung (KAE) auf der Basis des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG), der dazugehörigen Verordnung (AVIV) und der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung (ALV) vom 20. März 2020 zusammen.

Der Zweck dieses Konzepts ist es:

1. Eine Übersicht sämtlicher Prüfschritte aller Akteure zu erstellen.
2. Die Identifikation von und den Umgang mit Fehlern und Missbräuchen darzulegen.

2 Ausgangslage

Das Ziel der KAE ist der Erhalt von Arbeitsplätzen und somit die Verhinderung von Arbeitslosigkeit. Eine Auszahlung von KAE ist daher immer nur dann gerechtfertigt, wenn das Risiko eines Stellenabbaus besteht.

Mit der KAE wird ein anrechenbarer Arbeitsausfall entschädigt. Umsatz- und Gewinneinbussen gehen dahingegen zu Lasten des Arbeitgebers und werden nicht von der Arbeitslosenversicherung übernommen.

Entschädigt werden nur voraussichtlich vorübergehende Arbeitsausfälle. Damit soll sichergestellt werden, dass mit der KAE keine volkswirtschaftlich ungesunde und daher ungewollte Strukturhaltung betrieben wird.

Die Sicherung der Arbeitsplätze hing im Zuge der Massnahmen des Bundesrates wesentlich davon ab, ob die Liquidität der Unternehmen gewährleistet werden konnte. Ein hohes Mass an Nachfrageeinbrüchen führt zu starken Arbeitsausfällen. Die KAE ist das wesentliche Instrument, mit dessen Hilfe die Arbeitslosenversicherung gleichsam als wirtschaftlicher Stabilisator fungiert.

Die Massnahmen des Bundesrates zur Unterstützung der Wirtschaft während der Pandemie enthielten Erleichterungen zum Bezug von KAE. Diese Erleichterungen bestanden vor allem aus zwei Elementen:

1. Der «Selbstbehalt» für Unternehmen wurde auf 0 reduziert (keine Voranmeldefrist, keine Karenztage)
2. Die anspruchsberechtigten Personengruppen wurden ausgeweitet (arbeitgeberähnliche Stellung, mitarbeitende Ehegatten, Personen in Abrufarbeitsverhältnissen, Temporärarbeitnehmende, Lehrmeister und Lehrlinge).

Daneben wurde das sog. «summarische Abrechnungsverfahren» eingeführt, mit dessen Hilfe sowohl die Voranmeldung von KA als auch der Antrag und die Abrechnung von KAE stark vereinfacht und beschleunigt werden. Die schnellere Abwicklung resultiert aus der deutlich geringeren Anzahl zu prüfender Daten vor Bewilligung der KA und bei der Abrechnung der KAE. Ziel dieser Massnahme war es, im Sinne der bundesrätlichen Entscheide, die bereits erwähnte Liquidität von Unternehmen durch ein beschleunigtes Verfahren bei der Auszahlung von KAE zu unterstützen. Dieses Verfahren gilt im Rahmen der COVID-19-Verordnung ALV bis zum 31. März 2022.

Der Shutdown im Zusammenhang mit der Coronapandemie hat in der Geschichte der Schweizer Arbeitslosenversicherung zu einmaligen Aufwänden für KAE geführt (rund Fr. 16 Mrd. an Auszahlungen). Der Bund muss die ALV massiv finanziell unterstützen, um die langfristige Verteuerung des Faktors Arbeit für die Schweizer Wirtschaft zu verhindern. Dies würde dann eintreffen, wenn der nach dem AVIG vorgesehene Mechanismus der Schuldenbremse für den Fonds der ALV bei dessen drohender Überschuldung aktiviert werden müsste. Die Beiträge zur ALV müssten stark erhöht werden.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage ist einem Missbrauch der Leistungen der ALV entschieden mit entsprechenden Ressourcen entgegen zu treten. Die aussergewöhnliche Höhe der ausbezahlten Leistungen verlangt nach einem erhöhten Mass an Prüfungen. Festgestellte Missbräuche werden einerseits durch Rückforderung der ungerechtfertigt erlangten Leistungen und andererseits durch Strafanzeige verfolgt.

Auch unter den aussergewöhnlichen Bedingungen einer Pandemie, ist rechtsstaatliches Handeln und die rechtskonforme Gewährung der Leistungen nach den einschlägigen Normen sicherzustellen.

3 Strategische Stossrichtungen und Ziele der Prüfungen

- Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit bei der Verwendung der Mittel mit Fokus auf Aufdeckung von Missbräuchen
- Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen
- Erhöhung der Anzahl risikoorientierter Prüfungen des Revisionsdienstes der ALV aufgrund des massiv höheren Volumens an Auszahlungen während der Dauer der Pandemie mittels
 - Prüfung der KAE-Entscheide der kantonalen Amtsstellen KAST
 - Arbeitsgeberkontrollen (AGK) inkl. Kontrolle der Arbeitslosenkasse (ALK) im konkreten Fall
 - Datenanalysen
 - Open Source Intelligence (OSINT)
 - IT-Forensik
- Berücksichtigung der Risikolage (Auszahlungsvolumina und Branchenorientierung) und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses

4 Grundlagen

4.1 Definition des Begriffs Missbrauch

Für den Begriff «Missbrauch» gibt es keine eindeutige Definition im AVIG. Ein Missbrauch von Leistungen ist jedoch immer mit einer nachzuweisenden Absicht verbunden.

4.2 Rechtliche Grundlagen

4.2.1 Zuständigkeit für die Arbeitgeberkontrollen

Auf der Basis von Art. 28 und 46 ATSG, Art. 83 Abs. 1 Bst. d und Art. 83a Abs. 3 AVIG i.V.m. Art. 110 Abs. 4 AVIV prüft die «[...]Ausgleichsstelle [des Fonds der ALV] und die von ihr beauftragten Treuhandstellen stichprobenweise bei den Arbeitgebern die ausbezahlten Kurzarbeits- [...]entschädigungen».

Neben den sonstigen im AVIG für den Bezug von KAE geltenden Bestimmungen (Art.31 ff. AVIG) sind für die vorzunehmenden Prüfungen von KAE während der COVID-19-Periode vor allem die Bestimmungen der COVID-19-Verordnung ALV (SR 837.033) zu berücksichtigen.

Die einschlägigen Weisungen der AVIG-Praxis KAE gelten auch weiterhin und sind für die AVIG-Vollzugsstellen bindend.

Daneben hat die Ausgleichsstelle fortlaufend ergänzende Weisungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Verordnung ALV erlassen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) als Abschlussprüfer des Fonds der ALV hat diese Weisungen im laufenden Verfahren geprüft.

Die genügende Kontrollierbarkeit des Arbeitsausfalles setzt eine betriebliche Arbeitszeitkontrolle voraus (Art. 46b AVIV). Diese muss täglich über die geleisteten Arbeitsstunden inkl. allfälliger Mehrstunden, die wirtschaftlich bedingten Ausfallstunden sowie über alle übrigen Absenzen wie z.B. Ferien, Krankheit, Unfall oder Militärdienst der von wirtschaftlich bedingten Arbeitsausfällen betroffenen Arbeitnehmer Auskunft geben.

4.2.2 Fristen für Kontrollen und Rückforderungen

Gemäss Art. 25 Abs. 2 ATSG erlischt der Rückforderungsanspruch nach Ablauf 1 Jahres nachdem die ALV von Verdachtsfällen Kenntnis erhalten hat. Dementsprechend müssen alle Whistleblowingfälle unmittelbar vom SECO kontrolliert werden. Als Zeitpunkt der Kenntnisnahme gilt die vor Ort durchgeführte Arbeitgeberkontrolle.

Für Rückforderungen, die nicht auf eine Verdachtsmeldung zurückgehen, sieht der gleiche Gesetzesartikel eine absolute Verwirkungsfrist von 5 Jahren vor.

5 Prozessablauf KA/KAE Auszahlungen und Prüfungen

Grundsätzlich gelten auch während der Dauer der COVID-19-Verordnung ALV die Bestimmungen des AVIG zum Bezug von KAE (Art. 31 ff. AVIG). Die Verordnung präzisiert oder hebt hingegen einzelne AVIG/AVIV-Bestimmungen auf, um dem aussergewöhnlichen Umfang der Leistungsgewährung begegnen zu können.

Das im Rahmen der ALV geltende Modell der «Three-Lines of Defence» wird auch während der Missbrauchsbekämpfung angewendet. Es gilt das Interne Kontrollsystem der ALV in den AVIG-Vollzugsstellen (first line), dessen Anwendung durch die Ausgleichsstelle geprüft (second line) wird. Die EFK und die Interne Revision des SECO bilden die third line, welche die Aktivitäten der Ausgleichsstelle überwacht. Durch die Umsetzung des Three Lines of Defence-Modells wird eine abgestimmte Revisionsstrategie sichergestellt. Der Abschlussprüfer der ALV (EFK) erhält so ausreichend Sicherheit, dass die Leistungen der ALV im Einklang mit den Gesetzen gewährt werden.

In diesem Kontext sollte man auch berücksichtigen, dass der Abschlussprüfer im Rahmen der ordentlichen Revision dolose Handlungen bzw. Gesetzesverstösse prüfen muss und in angemessener Weise auf die in der Abschlussprüfung entdeckten oder vermuteten dolosen Handlungen zu reagieren hat (Prüfungsstandards 240/250).

Organisation	Prozessschrittdescription	Besonderheiten COVID-19 / Prüfungen SECO
Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Will KA einführen • Muss sicherstellen, dass alle von KA betroffenen Mitarbeitenden damit einverstanden sind • Meldet die KA bei der KAST an (Vor Anmeldung) • Bestätigt die Angaben bei der Voranmeldung wahrheitsgetreu gemacht zu haben 	Für bis Ende Mai 2020 eingereichte Voranmeldungen wurde die Voranmeldefrist für Kurzarbeit aufgehoben.
Kantonale Amtsstelle (KAST)	<ul style="list-style-type: none"> • Prüft, ob die Voraussetzungen von Art. 31 ff. AVIG erfüllt werden, soweit diese nicht durch die COVID-19-Verordnung aufgehoben oder verändert wurden • Gewährt die KA oder lehnt diese ab • Erfasst die entsprechenden Daten im IT-System (AVAM) • Verfügt einen einsprachefähigen Entscheid 	Die Bewilligungsdauer von Kurzarbeit ist von 3 auf 6 Monate verlängert. SECO prüft stichprobenweise laufend die Entscheide der KAST (Kap.7.2.1) und erhebt allenfalls Einsprache gegen den noch nicht rechtsgültigen Entscheid der KAST (30-Tage-Frist)
EFK	<ul style="list-style-type: none"> • Führt Datenanalysen mit den AVAM-Daten durch und meldet Auffälligkeiten zur Prüfung an das SECO 	SECO prüft die Auffälligkeiten selbst oder beteiligt andere TC-Ressorts (Kap. 7.2.1 / 7.2.2)

Organisa- tion	Prozessschrittbeschreibung	Besonderheiten COVID-19 / Prüfungen SECO
	<ul style="list-style-type: none"> • Führt die Whistleblowing-Plattform¹ der ALV und meldet diese Fälle zur Prüfung an das SECO 	<p>SECO nimmt die Voranalysen vor, bestimmt das weitere Vorgehen im Einzelfall und führt die Kontrolle vor Ort durch. (Kap. 7.2.1)</p>
Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Führt die notwendige Arbeitszeitkontrolle, um den wirtschaftlich bedingten Arbeitsausfall nachweisen zu können • Rechnet den wirtschaftlich bedingten Arbeitsausfall ab (Antrag auf und Abrechnung von KAE) • Bestätigt die Angaben bei der Abrechnung wahrheitsgetreu gemacht zu haben • Schiesst die KAE den betroffenen Mitarbeitenden vor • Bezahlt während der Kurzarbeit die vollen gesetzlichen und vertraglich vereinbarten Sozialversicherungsbeiträge entsprechend der normalen Arbeitszeit 	
ALK	<ul style="list-style-type: none"> • Prüft die Abrechnung anhand der vom Unternehmen beigefügten betrieblichen Unterlagen • Prüft die fristgerechte Einreichung der Abrechnung (max. 3 Monate nach Ende der KA) • Erfasst die Daten im Auszahlungssystem (ASAL) • Zahlt die KAE (in der Regel) innerhalb eines Monats nach Abrechnung aus • vergütet dem Unternehmen ausserdem die auf die anrechenbaren Ausfallzeiten entfallenden Arbeitgeberbeiträge an die AHV/IV/EO/ALV 	<p>Die Abrechnung der KAE wird vereinfacht (nur ein Formular, nur fünf Angaben notwendig); die Karenzzeit für den Bezug von KAE ist aufgehoben; der Anspruch auf KAE ist auf Personen in befristeten Arbeitsverhältnissen, in Lehrverhältnissen, im Dienste einer Organisation für Temporärarbeit, Personen in einer arbeitgeberähnlichen Stellung befinden oder im Betrieb des Ehegatten bzw. des eingetragenen Partners mitarbeiten und Personen in Arbeitsverhältnissen auf Abruf ausgedehnt; für Personen in Lehrverhältnissen sowie diejenigen in einer arbeitgeberähnlichen Stellung oder die im Betrieb des Ehegatten bzw. des eingetragenen Partners mitarbeiten entfällt der ausserordentliche Anspruch auf KAE auf Ende Mai 2020; bestehende Überzeiten müssen nicht mehr vor dem Bezug der KAE abgebaut werden; • die maximale Bezugsdauer für KAE bei einem Arbeitsausfall von 85% oder mehr ist aufgehoben; Zwischenbeschäftigungen werden</p>

¹ www.whistleblowing.admin.ch

Organisa-tion	Prozessschrittbeschreibung	Besonderheiten COVID-19 / Prüfungen SECO
		nicht mehr an die KAE ange-rechnet. Das SECO prüft die Vollzugs-stellen allenfalls rückwirkend bei festgestellten absichtlichen oder grobfahrlässigen Auszahlungen (Kap. 7.2.1)
EFK	<ul style="list-style-type: none"> • Führt Datenanalysen mit den ASAL-Da-ten durch und meldet Auffälligkeiten zur Prüfung an das SECO • Kreuzt die Daten aus verschiedenen Quellen auch ausserhalb der ALV und meldet Auffälligkeiten zur Prüfung an das SECO 	Anwendung eines risikoorientier-ten Stichprobenverfahrens zur erweiterten Prüfung auffälliger Bezugsprofile unabhängig von Missbrauchsmeldungen. (Kap. 7)

Tabelle 2: Prozessschritte KA/KAE

6 Risikoanalyse

Zur Bekämpfung des Missbrauchs arbeiten die EFK und das SECO wie in Kapitel 5 beschrieben schon jetzt eng zusammen. Dabei stehen Datenanalysen im Vorder-ground, mit deren Hilfe risikoorientiert bereits auffällige Bezugsprofile laufend angegan-gen werden.

Die Whistleblowing- Meldungen werden aufgrund der Fristvorgaben des ATSG unmit-telbar im Rahmen analytischer Prüfungshandlungen (u.a. desktopresearch, Analyse der Daten in AVAM/ASAL, Kreuzung der Daten mit anderen Sozialversicherungen) vom SECO auf ihre Stichhaltigkeit beurteilt und das weitere Vorgehen bestimmt.

Die Risikoanalyse auf der Basis der bisher analysierten Daten² lässt Missbräuche der Leistungen in folgenden Bereichen erwarten:

Risikotyp (Missbrauchspotential / Fallkonstellationen)	Risiko-einschät-zung ³	Massnahme (geprüft von / Prüfungshandlung)
Es ist sehr wahrscheinlich, dass zahlreiche Abrechnungen mit überhöhten Summen so-wohl in Bezug auf die Ausfallstunden als auch auf die Löhne eingereicht werden. Gilt insbesondere bei Betrieben/Branchen, die	3*3=9	Anzahl Fälle gross, relativ hohe Teilaberkennung der Leistungen mit grossen finan-ziellen Folgen

² Die Liste ist nicht abschliessend. Im Zuge der Datenanalysen können noch unbekannte Risiken ent-deckt werden.

³ Eintretenswahrscheinlichkeit: 1 tritt wenig ein, 2 tritt häufig ein, 3 tritt sehr häufig ein
Finanzielle Auswirkung: 1 wirkt sich gering aus, 2 wirkt sich stark aus, 3 wirkt sich besonders stark aus
Risiko = Eintretenswahrscheinlichkeit {Wert} * Auswirkung {Wert}
Einstufung: tiefes Risiko (gelb <=2), mittleres Risiko (orange 3-6) hohes Risiko (rot >= 7)

nicht mit dem Instrument der KAE-Abrechnung vertraut sind. Führt zu erhöhter Fehleranfälligkeit.		(ALK: Bei der Abrechnung; SECO: nachgelagerte AGK, Kap. 7.2.1)
Die übliche Problematik der Abrechnung von nicht wirtschaftlich bedingten Ausfallstunden (Krankheit, Unfall, Ferien, Militärdienst).	3*3=9	Häufigster unabsichtlicher oder absichtlicher Fehler mit grossen finanziellen Folgen (ALK: Bei der Abrechnung; SECO: nachgelagerte AGK, Kap. 7.2.1)
Aufgrund des stark vereinfachten Zugangs zur KAE beantragen Unternehmen KAE mit Bezug zu Covid-19, obwohl sie keinen Arbeitsausfall verzeichnen. Auswahl von Branchen, die potenziell nicht von der Covid-19 Krise betroffen sein sollten (z. B. IT-Programmierung, Medien, grosse Take-Away-Ketten, Finanz- und Versicherungsbranche, Immobilien, Anwaltskanzleien o.ä.).	1*3=3	Anzahl Fälle wohl niedrig, dagegen hat Totalaberkennung der Leistungen grosse Auswirkung im Einzelfall. (SECO: Datenanalyse anhand eigener Reports auf ASAL unterstützt mit zusätzlichen Analysen der EFK, Kap. 7.2.1/7.2.2)
Dezentrale Vollzugsstellen nehmen ihre Aufgaben grobfahrlässig oder absichtlich nicht wahr, mit dem Argument, dies sei betriebswirtschaftlich nicht anders möglich. In der Folge entstehen Millionenschäden für den Fonds durch ungerechtfertigte Auszahlungen. Kann sowohl auf KAST-Seite (Vorankmeldungen werden ungeprüft genehmigt) als auch auf ALK-Seite (Abrechnungen werden ungeprüft ausbezahlt) u.a. durch politischen Druck in den Kantonen vorkommen.	1*3=3	Erstens ist das betriebswirtschaftliche Argument irreführend, weil die Vollzugsstellen genau dazu da sind, die Leistungen rechtskonform zu erbringen. Zweitens ist gerade mit Blick auf einen vereinfachten Vollzug das summarische Verfahren für Vorankmeldung und Abrechnung eingeführt worden. (SECO: Prüfung aufgrund Ergebnissen aus AGK Kap. 7.2.1)
Öffentlich-rechtlichen Unternehmen (örU) wird KAE gewährt, obwohl kein Risiko eines Arbeitsplatzverlustes vorliegt.	1*1=2	Es sind viele Anträge auf Kurzarbeit von örU eingegangen. Diesen Vorankmeldungen wurde aber bereits mit Einsprachen des SECO begegnet, um ungerechtfertigte Auszahlungen zu verhindern. (KAST: Entscheid zur Einsprache des SECO; SECO: Prüfungen im laufenden Verfahren, Kap. 7.2.1)
Bei der Abrechnung von KAE für Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung und ihre mitarbeitenden Ehegatten wird statt des üblicherweise erzielten Lohnes eine Pauschale zu Grunde gelegt. Es ist wahrscheinlich, dass teilweise statt der zu berücksichtigenden	2*1=2	Auch wenn das Phänomen häufiger auftritt, wirkt sich die im Verhältnis zu allen abgerechneten Personen kleine Zahl an Fällen nicht sehr stark aus.

Pauschale der üblicherweise erzielte Lohn abgerechnet wird.		(ALK: Bei der Abrechnung; SECO: nachgelagerte AGK, Kap. 7.2.1)
Arbeitnehmende in einem Abrufarbeitsverhältnis dürfen nur abgerechnet werden, wenn sie länger als sechs Monate im Betrieb beschäftigt waren, bevor KA eingeführt wurde. Es ist wahrscheinlich, dass diese Feinheit nicht in jedem Einzelfall berücksichtigt wird.	1*1=1	Abrufers sind niedrig entlohnt. Auch bei hohen Fallzahlen eher niedrige Auswirkung. (ALK: Bei der Abrechnung; SECO: nachgelagerte AGK, Kap. 7.2.1)
Doppelzahlungen: versicherte Personen beziehen bereits ALE, Unternehmen werden EAZ oder AZ gewährt und dennoch werden die gleichen versicherten Personen in der KAE-Abrechnung mitgezählt.	1*1=1	Insgesamt dürfte die Anzahl der Fälle klein sein und somit auch deren Auswirkung. Eher im Bereich der analytischen Prüfungshandlungen abzudecken. (SECO: eigene Datenanalysen unterstützt von EFK, Kap. 7.2.1/7.2.2)
Saisonbetriebe rechnen über das Saisonende hinaus KAE ab.	1*1=1	Insgesamt dürfte die Anzahl der Fälle klein sein und somit auch deren Auswirkung. Eher im Bereich der analytischen Prüfungshandlungen abzudecken. (ALK: Bei der Abrechnung; SECO: nachgelagerte AGK, Kap. 7.2.1)
Betriebe versuchen sowohl KAE als auch Entschädigungen nach der CEE zu bekommen.	1*1=1	vulnerable Personen und Personen in Quarantäne können in erster Linie betroffen sein (EFK: Datenanalysen, Kap. 7.2.2)
Gekündigte Arbeitsverhältnisse werden weiterhin auf Kurzarbeit abgerechnet und die / der Angestellte verlässt das Unternehmen erst nach Beendigung der Kurzarbeit.	1*1=1	Kleine Anzahl Fälle mit finanziell geringen Auswirkungen (SECO: nachgelagerte AGK, Kap.7.2.1)

Tabelle 3: Risikotypen Missbrauch

7 Mengengerüst, Mittel, Kommunikation

7.1 Mengengerüst

In den Vorjahren vor der Corona-Pandemie prüfte das SECO zwischen 50 und 150 Betrieben pro Jahr.

Derzeit liegen rund 1'200 Missbrauchsmeldungen beim SECO vor, die über die Whistleblowing-Plattform der EFK, die Corona-Hotline des SECO und direkt beim Revisionsdienst der ALV eingegangen sind.

Die gezielten auf die Risikotypen ausgerichteten Datenanalysen werden weitere nennenswerte Mengen an Fällen liefern. Für diese Fälle ist ein risikoorientierter Prüfansatz mittels Stichproben zu wählen. Aktuell beläuft sich die Schätzung der Grössenordnung auf rund 2'500 (Schätzgenauigkeit +/- 30%) zusätzlich zu den Missbrauchsmeldungen zu prüfenden Fällen, um ausreichend Sicherheit über die Rechtskonformität erlangen zu können.

Wie kommen wir zu den rund 2'500 zusätzlich zu prüfenden Fällen? Die Zahl wird mittels einer Formel zur Bestimmung einer gewichteten Stichprobengrösse (n) ermittelt:

$$n = \frac{1}{e^2 / [t^2 * p * (1-p)] + 1 / N}$$

Wir gehen von folgenden Annahmen aus:

Im Zeitraum zwischen März 2020 und März 2022 wurden durchschnittlich 81'151 Betriebsabteilungen für Kurzarbeit zugelassen. Im gleichen Zeitraum wurden durchschnittlich 53 % dieser Betriebsabteilungen abgerechnet. Dies entspricht 42'797 Betriebsabteilungen.

Populationsgrösse $N = 42'797^4 = 53\%$ der rund 81'151 Betriebsabteilungen mit Voranmeldung, die tatsächlich abrechnen; Konfidenzniveau $t = 75 \%$; Konfidenzintervall $e = 1 \%$; Wahrscheinlichkeit $p = 95 \%$.

In der aktuellen Situation schlagen wir vor, eine mittlere Repräsentativität der Stichprobe mit einem Konfidenzniveau von 75 % zu verwenden. Um gleichzeitig das Risiko, mit dem Fehler nicht erkannt werden, klein zu halten, wird ein Konfidenzintervall von 1 % verwendet.

Üblicherweise werden bei steigender Anzahl Fehler Nachziehungen von Fällen vorgenommen, womit auch die Repräsentativität der Stichprobe und damit das Konfidenzniveau automatisch steigen. Deshalb beinhaltet die aktuelle Schätzgenauigkeit der



Berechnung

4 Populationsgrösse für

Stichprobe +/- 30 %. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Abrechnungen korrekt erfolgt sind, liegt erfahrungsgemäss bei 95 %.

Nebst den Missbrauchsmeldungen hat der Revisionsdienst weitere rund 900 risikoorientierte Meldungen der AVIG-Vollzugsstellen erhalten. Die Prüfung dieser Meldungen ist Bestandteil der insgesamt risikoorientiert zu prüfenden Fälle.

7.2 Rollen und Prüfungshandlungen

Die Prüfungen finden auf mehreren Ebenen statt:

- Datenanalysen
- Plausibilitätskontrollen
- Kontrolle der Vollzugstellen
- Arbeitsgeberkontrollen

7.2.1 KAST, ALK, SECO

Datenanalysen

TCRD führt eigene Datenanalysen durch. Dabei werden die Erfahrungen und Ergebnisse aus den Datenanalysen der EFK berücksichtigt. Anhand dieser Analysen lassen sich gewisse Hypothesen zu Risiken verifizieren oder falsifizieren.

Plausibilitätskontrollen

TCRD führt Plausibilitätskontrollen durch. Diese Kontrollen gehen deutlich über eine Datenanalyse hinaus. Sie berücksichtigen im Einzelfall verfügbare Dokumente, die hinsichtlich der Fallkonstellation von Bedeutung sind. Es handelt sich um analytische Prüfungshandlungen.

Entscheidung der KAST

Die Ausgleichsstelle des Fonds der Arbeitslosenversicherung hat im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht gemäss Art. 83 Abs. 1 Bst. I AVIG die Entscheidung der KAST zu überwachen. Die Prüfung der Rechtmässigkeit der KAE- Bewilligungen stellt eine schweizweit einheitliche und korrekte Rechtsanwendung sicher. Ziel der vorgelagerten Prüfungen ist es allenfalls unrechtmässige Auszahlungen von vornherein zu unterbinden.

Das SECO hat jedoch ab April 2020 die Voranmeldungen für Kurzarbeit nicht wie sonst üblich und aufgrund der hohen Fallzahlen flächendeckend geprüft, sondern sich risikoorientiert auf solche Voranmeldungen konzentriert, bei denen ein unmittelbarer Arbeitsplatzverlust vorderhand nicht gegeben war (u.a. für öffentlich-rechtliche Unternehmen). Insbesondere Fälle, in denen kein unmittelbarer Arbeitsplatzverlust droht, wurden dem Juristischen Dienst der Ausgleichsstelle zur weiteren Abklärung gemeldet.

Nachgelagerte Prüfungen machen wenig Sinn, da der Entscheidung der KAST nicht revidiert werden kann sobald die Verfügung rechtsgültig ist und eine solche Prüfung auch keinen Mehrwert für die Kantone hat.

Die KAST selbst üben auch eine wichtige Funktion aus: Sie bewilligen keine KA-Voranmeldungen, die nicht die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen.

Stellt sich im Rahmen einer AGK heraus, dass eine KAST grobfahrlässig oder absichtlich KA bewilligt hat, prüft das SECO die KAST diesbezüglich nachgelagert. In diesen

Fällen haftet allenfalls die Vollzugsstelle gegenüber dem Fonds für Leistungen, die das Unternehmen in gutem Glauben bezogen hat.

Kontrollen der Arbeitslosenkassen (ALK)

Die ALK üben eine wichtige Funktion bei der Vermeidung unrechtmässiger Zahlungen aus. Sie überprüfen vor der Auszahlung der KAE die Angaben der Unternehmen und stellen allenfalls durch Rückfragen sicher, dass anhand betrieblicher Unterlagen die Angaben des Unternehmens auf der Abrechnung verifiziert werden.

Stellt sich im Rahmen einer AGK heraus, dass eine ALK grobfahrlässig oder absichtlich Falschzahlungen vorgenommen hat, prüft das SECO die ALK diesbezüglich nachgelagert. In diesen Fällen haftet allenfalls die Vollzugsstelle gegenüber dem Fonds für Leistungen, die das Unternehmen in gutem Glauben bezogen hat.

Arbeitgeberkontrollen (AGK)

Für eine effektive Missbrauchsbekämpfung sind Prüfungen vor Ort unerlässlich. Die ALK müssen sich weitestgehend auf die Aufrichtigkeit der abrechnenden Unternehmen verlassen, da ihnen nur die Unterlagen zur Verfügung stehen, welche gemäss Abrechnungsformular von den Unternehmen einzureichen sind.

Die Ausgleichsstelle des Fonds hat dagegen die gesetzliche Kompetenz für AGK inne. Das SECO nimmt im Fall von Missbrauchsmeldungen im Rahmen der AGK vor Ort vertiefte Kontrollen betrieblicher Unterlagen vor. Dies gilt insbesondere für die Arbeitszeitkontrolle.

Bei der Vorbereitung der Kontrollen vor Ort werden grundsätzlich sämtliche verfügbaren Unterlagen der beteiligten Behörden mitgeprüft. Damit wird das Risiko abgedeckt, dass Fehler seitens der KAST und/oder ALK zu unrechtmässigen Auszahlungen geführt haben.

Für die AGK existieren detaillierte Checklisten, anhand derer die Prüfer die Kontrollen vornehmen.

In erster Linie gilt es, die Missbrauchsmeldungen abzuarbeiten. Zudem werden die Vollzugsstellen einbezogen und aufgefordert, dem SECO Betriebe zu melden, welche aufgrund der Feststellungen der ALK bei der Abrechnung einer vertieften Prüfung unterzogen werden sollten. Dabei sind Fälle auszuwählen, deren Abrechnungsprofil abklärungswürdige Auffälligkeiten aufweisen. Um diese Fälle selektieren zu können, verfügt das SECO über Reports (Abfragen) in ASAL mit deren Hilfe bestimmte Parameter abgefragt werden können (eigene Datenanalyse).

Die Inspektoren prüfen die Rechtmässigkeit der geltend gemachten wirtschaftlichen Arbeitsausfälle am Sitz der Unternehmung oder am Ort, wo die relevanten betrieblichen Unterlagen vorhanden sind (z.B. beim Treuhandbüro, Buchhaltungsstelle eines Verbandes usw.).

Die genügende Kontrollierbarkeit des Arbeitsausfalles setzt eine betriebliche Arbeitszeitkontrolle voraus (Art. 46b AVIV). Diese muss täglich über die geleisteten Arbeitsstunden inkl. allfälliger Mehrstunden, die wirtschaftlich bedingten Ausfallstunden sowie über alle übrigen Absenzen wie z.B. Ferien, Krankheit, Unfall oder Militärdienst der von wirtschaftlich oder wetterbedingten Arbeitsausfällen betroffenen Arbeitnehmer Auskunft geben.

An die Form der Arbeitszeitkontrolle sind grundsätzlich keine Bedingungen geknüpft. Vom handschriftlichen Rapportformular, über die Stempelkarte bis zum elektronischen

Batch sind alle Formen denkbar. Selbst ein detailliert geführter Outlookkalender kann eine genügende Arbeitszeitkontrolle darstellen.

Die Arbeitgeber werden insbesondere in den Bewilligungen der KAST unter wichtige Hinweise sowie im Info-Service Kurzarbeitsentschädigung auf das Erfordernis der Arbeitszeitkontrolle aufmerksam gemacht. Auf dem Formular Voranmeldung von Kurzarbeit bestätigt der Arbeitgeber zudem unterschriftlich vom Erfordernis der detaillierten Arbeitszeitkontrolle Kenntnis genommen zu haben.

Lassen sich die Arbeitsausfälle anlässlich einer Arbeitgeberkontrolle nicht überprüfen, muss der Anspruch für die geltend gemachte KAE aberkannt werden.

Anhand von Umsatzzahlen lassen sich die Arbeitsausfälle nicht plausibilisieren, da diese keine direkten Rückschlüsse auf die individuell ausgefallenen Arbeitsstunden der einzelnen Mitarbeitenden zulassen.

Das Ergebnis der Kontrolle wird dem Arbeitgeber nach Möglichkeit innerhalb von 30 Tagen mittels Revisionsbericht (keine Beanstandung) oder eingeschriebener Revisionsverfügung (Rückforderung) eröffnet. Die zuständige Arbeitslosenkasse erhält eine Kopie.

Der Revisionsverfügung sind die korrigierten Abrechnungen beizulegen, aus welchen sich der Rückforderungsbetrag nachvollziehen lässt. Umfangreichere Beanstandungen werden mittels Anhängen detailliert begründet.

Kann der Revisor einen missbräuchlichen Bezug der Versicherungsleistungen nachweisen, beantragt er die Einreichung einer Strafanzeige.

7.2.2 EFK

Gemäss Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0) unterstützt die EFK als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes sowohl die Bundesversammlung als auch den Bundesrat in ihren Aufsichtsfunktionen. Die EFK ist nach Art. 118 AVIV Konzernprüfer der ALV und fungiert somit als Abschlussprüfer.

Deshalb unterstützt die EFK seit März 2020 das SECO in seiner Aufsichtsfunktion, insbesondere durch Datenanalysen und Kreuzung von Daten dort, wo der Revisionsdienst der ALV keine rechtliche Basis für solche Analysen zur Verfügung hat.

So stellt die EFK auch als Abschlussprüferin des Fonds sicher, dass der Revisionsdienst ihr ausreichend Sicherheit über die Rechtmässigkeit der gewährten KAE-Leistungen gibt.

7.3 Ressourcen und Kosten-Nutzen-Verhältnis⁵

Mit den vorhandenen Ressourcen kann die im Mengengerüst (Kap. 7.1) beschriebene Anzahl Fälle nicht innert nützlicher Frist (max. zwei Jahre nach Auszahlung) geprüft werden. Die Ausschöpfung der absoluten Verwirkungsfrist (Kap. 4.2.2, 5 Jahre) würde

⁵ Die ausführliche Herleitung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses findet sich in den Kapiteln 8-10 des Aktions- und Managementplans.

ebenfalls nicht reichen, um die grosse Menge an Prüfungen mit den vorhandenen Ressourcen vornehmen zu können. Zudem gibt es ein politisches Interesse, so rasch als möglich valide Prüfungsergebnisse zu erhalten.

Deshalb müssen zusätzliche Inspektoren (Forensiker) für Arbeitgeberkontrollen und Juristen zur Unterstützung allfälliger Gerichtsverfahren temporär eingesetzt werden. Die Ressourcen müssen mittels WTO-Ausschreibung beschafft werden.

Zusätzlich zu den Ressourcen des Revisionsdienstes werden 15 Prüfer und 7 Juristen benötigt, die in Kap. 7.1 erwähnte Zahl an Prüfungen durchführen zu können.

Die Kosten für die eingesetzten externen Fachkräfte belaufen sich bei einer Schätzgenauigkeit von +/- 30% (siehe 7.1) auf Fr. 13.5 bis 25 Mio.

Aufgrund der Erfahrungswerte aus den AGK nach der Finanzkrise ist mit Rückforderungen von rund Fr. 90 Mio zu rechnen. Dabei ist davon auszugehen, dass rund 80% dieser Rückforderungen auch tatsächlich an den Fonds der ALV zurückfliessen. Im Wesentlichen geschieht dies durch Abzahlungsvereinbarungen, um bei finanzschwachen Unternehmen den Erhalt der Arbeitsplätze sicherzustellen. Andererseits können die ALK Rückforderungen mit ausstehenden Leistungen verrechnen.

Die aussergewöhnlich hohe Zahl an KAE-Auszahlungen rechtfertigt den aussergewöhnlichen Einsatz zusätzlicher Ressourcen, um ausreichend Sicherheit über die Rechtskonformität der gewährten Leistungen zu erhalten und allfällige Missbräuche bekämpfen zu können. Damit soll auch ein Zeichen für die Zukunft gesetzt werden, um präventiv die Anzahl allfälliger Missbräuche vermindern zu können.

7.4 Kommunikation

Das SECO wird die Ergebnisse seiner Prüfungen regelmässig öffentlich kommunizieren. Damit soll ebenfalls eine präventive Wirkung zur Minderung von Missbräuchen in künftigen Fällen gefördert werden.