



SCHLUSSBERICHT – 20.10.2022

Kurzarbeit in der Coronakrise

Befragung der Vollzugsstellen und Dokumentenanalyse

Im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle PVK

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Kurzarbeit in der Coronakrise
Auftraggeber: Parlamentarische Verwaltungskontrolle PVK
Ort: Bern
Datum: 20.10.2022

Begleitgruppe

Luzia Helfer
Raoul Kaenzig
Simone Ledermann

Projektteam Ecoplan

Fabienne Liechti
Michael Marti
Rafaela Catena

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	1
Abkürzungsverzeichnis	3
1 Einleitung	4
1.1 Ausgangslage und Fragestellung.....	4
1.2 Rahmenbedingungen der Evaluation.....	5
2 Methodisches Vorgehen	6
2.1 Dokumentenanalyse und explorative Interviews.....	6
2.1.1 Dokumentenanalyse	6
2.1.2 Explorative Gespräche	7
2.2 Befragung der Vollzugsstellen und validierende Gespräche	8
2.2.1 Durchführung der Umfrage bei den Vollzugsstellen	8
2.2.2 Validierende Interviews	9
3 Unterstützung der Vollzugsstellen durch den Bund	9
3.1 Die Umfrageteilnehmenden	10
3.2 Herausforderungen für die Vollzugsstellen	10
3.3 Unterstützt der Bund die Vollzugsstellen zweckmässig und fristgerecht?	13
3.3.1 Gesamtheitliche Beurteilung der Unterstützung	14
3.3.2 Zweckmässigkeit der Instrumente und Mittel.....	14
3.3.3 Fristgerechtigkeit der Unterstützung	16
3.3.4 Berücksichtigung der Bedürfnisse.....	19
3.4 Gewährleistet Unterstützung einheitliche Behandlung der Gesuche um KAE?	20
3.4.1 Eindeutigkeit und Klarheit der Kommunikation	20
3.4.2 Nutzung der Kommunikationskanäle	22
3.4.3 Anpassung der Unterstützung an die unterschiedlichen Situationen	23
4 Aufsicht	24
5 Schlussfolgerungen	25
Anhang	27

Kurzfassung

Der vorliegende Bericht evaluiert die Unterstützung der kantonalen Amtsstellen (KAST) und Arbeitslosenkassen (ALK) durch das SECO in Bezug auf die Kurzarbeitsentschädigung (KAE) in der Coronakrise. Die KAE war ein wichtiges Instrument, um die wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise abzufedern und ist in der Krise in einem nie dagewesenen Ausmass angewendet worden. Während das SECO für die einheitliche Umsetzung der KAE zuständig ist und eine Unterstützungs- und Aufsichtsfunktion hat, obliegt der Vollzug den Kantonen. Als Teil ihrer Inspektion über die Bewältigung der Coronakrise haben die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der beiden Räte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit der Evaluation der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) in der Coronakrise beauftragt. Der vorliegende Bericht von EcoPlan untersucht dabei, wie die Vollzugsstellen die Unterstützung des SECO in Bezug auf die KAE beurteilen und wird von der PVK als Grundlage für ihren Evaluationsbericht verwendet.

Kernstück des vorliegenden Berichts bildet die Befragung der Vollzugsstellen. Vorbereitend zur Befragung sind eine Dokumentenanalyse sowie explorative Interviews mit ausgewählten Stellen durchgeführt worden, um die Thematiken und die Prozesse in Bezug auf die KAE besser zu verstehen. Sämtliche Vollzugsstellen sind zur Befragung eingeladen worden und alle eingeladenen Stellen haben an der Umfrage teilgenommen. Die Ergebnisse der Umfrage sind wiederum mit Vertreterinnen und Vertretern der KAST und ALK, insbesondere mit deren Verbänden, in validierenden Gesprächen gespiegelt worden.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Vollzugsstellen durch die KAE in der Coronakrise stark herausgefordert waren. Vor allem die grosse Menge an Gesuchen sowie die schnellen und rückwirkenden Anpassungen in den Weisungen und Prozessen sind als sehr herausfordernd beurteilt worden. Dabei wird die Unterstützung des SECO insgesamt von einer grossen Mehrheit der Vollzugsstellen als nützlich oder eher nützlich bewertet. Die Mittel und Instrumente, mit denen das SECO die Vollzugsstellen unterstützt hat, haben die Tätigkeiten der Vollzugsstellen grösstenteils erleichtert.

Kritischere Rückmeldungen ergeben sich in Bezug auf die Geschwindigkeit der Unterstützung. Drei Viertel der Vollzugsstellen gaben an, dass die Anpassungen nicht oder eher nicht fristgerecht kommuniziert worden sind und über ein Drittel der Vollzugsstellen gibt an, dass die Unterstützung durch den Bund nicht oder eher nicht genügend rasch erfolgt ist, um die Auszahlung der KAE in der für die Unternehmen nötigen Fristen zu gewährleisten. Allerdings relativieren die Aussagen in den validierenden Gesprächen diesen Befund. Den Vollzugsstellen ist durchaus bewusst, dass die personellen Ressourcen auch beim SECO beschränkt waren und vor der Krise das Instrument der KAE relativ wenig genutzt worden ist, wodurch keine breite Erfahrung damit vorhanden war. Aus Sicht der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der validierenden Gespräche konnte das Ziel einer schnellen und unbürokratischen Auszahlung der KAE, welches laut den Ergebnissen der Befragung das wichtigste Ziel war, insgesamt erreicht werden.

Die Anliegen konnten die Kantone gemäss den Ergebnissen der Befragung in angemessenem Ausmass einbringen, auch wenn nicht immer vollständig darauf eingegangen werden konnte.

In Bezug auf die Eindeutigkeit der Kommunikation und somit die Einheitlichkeit der Umsetzung der KAE ergeben sich ebenfalls kritischere Rückmeldungen. 60 Prozent der KAST und 40 Prozent der ALK geben an, dass die Weisungen Interpretationsspielraum offenliessen, was den einheitlichen

Vollzug in den Kantonen erschwerte. Die FAQ und insbesondere die Protokolle der Telefonkonferenzen konnten jedoch dazu beitragen, Unklarheiten und offene Fragen zu klären. Obwohl in der Befragung über die Hälfte der KAST und zwei Fünftel der ALK finden, dass die unterschiedlichen kantonalen Situationen nicht berücksichtigt worden sind, ergibt sich aus den explorativen und validierenden Gesprächen hier ein differenzierteres Bild. Dass die Möglichkeiten, auf kantonspezifische Situationen einzugehen, relativ eingeschränkt waren, ist den Kantonen bewusst.

Es ist auch zu beachten, dass für das Instrument der KAE sowohl das SECO wie auch die Kantone verantwortlich sind. Im Rahmen der Evaluation wird nur die Unterstützung (der Vollzugsstellen) durch das SECO beurteilt. Während einige Kantone hier kritische Rückmeldungen geben, sehen andere Kantone die Verantwortung für den Vollzug auch bei ihnen selbst.

Abkürzungsverzeichnis

ALK	Arbeitslosenkassen
ALV	Arbeitslosenversicherung
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerats
KAE	Kurzarbeitsentschädigung
KAST	Kantonale Amtsstellen
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
VAK	Verband der öffentlichen Arbeitslosenkassen der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarkbehörden

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Fragestellung

Mit der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) deckt die Arbeitslosenversicherung (ALV) den Arbeitgebern für einen gewissen Zeitraum einen Teil der Lohnkosten von Arbeitnehmenden, die von Kurzarbeit betroffen sind. Ziel des Instrument ist es, Entlassungen aufgrund eines kurzzeitigen und unvermeidbaren Arbeitsausfalls zu verhindern.¹ Während der Coronakrise hat der Bundesrat **mehrmals Anpassungen an der Kurzarbeitsregelung** vorgenommen. So sind die Karenzfristen verkürzt, die Bewilligungsdauer verlängert, der Kreis der anspruchsberechtigten Personen erweitert und die Verfahren vereinfacht worden.

Der Vollzug der Kurzarbeit erfolgt in den Kantonen durch die kantonalen Amtsstellen (KAST) und die Arbeitslosenkassen (ALK), während der Bund für deren Aufsicht zuständig ist. Die Vollzugsstellen mussten in den ersten Monaten der Pandemie eine enorm grosse Zahl von Voranmeldungen bearbeiten, gleichzeitig stellte sich die Herausforderung, die sich oft anpassenden gesetzlichen Bestimmungen einzuhalten, welche zum Teil auch rückwirkend eingeführt worden sind. Teilweise kam es dabei insbesondere am Anfang zu Schwierigkeiten bei der einheitlichen Anwendung der Rechtsgrundlagen, woraufhin das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) intervenierte.² Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) stellt in ihrem Zwischenbericht auch die Frage nach der Zweckmässigkeit der Unterstützung des Bundes.³ Vor diesem Hintergrund soll die Rolle des Bundes in Bezug auf die Kurzarbeit in der Coronakrise evaluiert werden.

Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) des National- und Ständerats haben im Rahmen der Inspektion der Bewältigung der Covid-19-Pandemie durch die Bundesbehörden die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit der **Evaluation der Kurzarbeit in der Coronakrise** beauftragt. Die Evaluation umfasst eine Analyse der Anpassungen der Rechtsgrundlagen, die während der Coronakrise vorgenommen worden sind, sowie eine Analyse der Unterstützung des Bundes für die Vollzugsstellen sowie seiner Aufsicht. Konkret sollen folgende Fragen beantwortet werden:

1. Waren die mehrmaligen Anpassungen der Rechtsgrundlagen für die Kurzarbeit in der Coronakrise zweckmässig?
2. Unterstützt der Bund die Vollzugsstellen angemessen, um zu gewährleisten, dass diese die Kurzarbeit einheitlich und den Zielen entsprechend umsetzen?
3. Ist die Aufsicht des Bundes über den Vollzug der Kurzarbeit zweckmässig und stellt sie die Rechtmässigkeit des Leistungsbezugs sicher?

Der vorliegende Bericht fokussiert darauf, wie die Vollzugsstellen die Unterstützung durch den Bund, hauptsächlich durch das SECO, sowie dessen Aufsichts- und Kontrollfunktion in Bezug auf die KAE

¹ Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2022). Kurzarbeitsentschädigung. Online im Internet: <https://www.arbeit.swiss/se-coalv/de/home/menue/unternehmen/versicherungsleistungen/kurzarbeit-covid-19.html> (05.06.2022)

² Eidgenössische Finanzkontrolle EFK (2020a). COVID-19-Prüfungen Zwischenbericht 1.Juni 2020

³ Eidgenössische Finanzkontrolle EFK (2020b). COVID-19 – Prüfung der Sofortmassnahmen im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung: Ergebnisse der Prüfung der Vollzugsstellen der Arbeitslosenversicherung in fünf Kantonen (Aargau, Freiburg, Luzern, Tessin und Zürich)

während der Coronakrise bewerten. Der vorliegende Bericht liefert also die Grundlagen zur Beantwortung der Fragestellung 2 und trägt einen Teil zur Beantwortung der Fragestellung 3 der Evaluation der PVK bei. Die PVK verfasst, unter anderem basierend auf den Ergebnissen des vorliegenden Berichts, ihren eigenen Evaluationsbericht zur allen Fragestellungen der Evaluation. Kernstück dieses Teils der Evaluation bildet eine Umfrage bei allen KAST und ALK, welche EcoPlan im Auftrag der PVK durchgeführt hat. In untenstehender Tabelle sind die konkreten Fragestellungen dieses Teils der Evaluation aufgelistet:

Abbildung 1-1: Fragestellungen

2	Unterstützung der Vollzugsstellen
2a	Unterstützt der Bund die Vollzugsstellen zweckmässig und fristgerecht ?
2a.1	Unterstützt der Bund die Vollzugsstellen mit geeigneten Instrumenten und Mitteln, um deren Tätigkeit zu erleichtern ? (Beispiel summarisches Verfahren)
2a.2	Unterstützt der Bund die Vollzugsstellen genügend rasch, um den Bezug der KAE innerhalb der für die Unternehmen nötigen Fristen zu ermöglichen?
2a.3	Erachten die Vollzugsstellen die Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse bezüglich der KAE durch den Bund als angemessen?
2b	Unterstützt der Bund die Vollzugsstellen angemessen, um zu gewährleisten, dass diese die Gesuche um KAE einheitlich behandeln?
2b.1	Sind die Vorgaben des Bundes aus Sicht der Vollzugsstellen eindeutig und hat der Bund sie klar kommuniziert ?
2b.2	Ist die Unterstützung des Bundes an die in den Kantonen unterschiedlichen Situationen angepasst ? (Beispiel unterschiedliche Anzahl der Gesuche um KAE)
3	Aufsicht des Bundes
3.1	Unterstützt der Bund die Vollzugsstellen mit geeigneten Instrumenten und Mitteln, um die Rechtmässigkeit der Mittelvergabe sicherzustellen?
3.2	Erfahren die Vollzugsstellen die Aufsicht und die Kontrollen des Bundes als zweckmässig?

1.2 Rahmenbedingungen der Evaluation

Die KAE war ein wichtiges Instrument für die Bewältigung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronakrise. Vor dem Ausbruch der Krise im Februar 2020 lag der Anteil der Beschäftigten auf Kurzarbeit bei 0.1 Prozent, im April 2020, dem Höhepunkt der Krise, stieg dieser Anteil auf 26 Prozent an.⁴ Zur Bewältigung der Krise wurde also stark auf ein Instrument gesetzt, das vor der Krise nur sehr beschränkt angewendet worden ist. Entsprechend wenig Erfahrung und personelle Ressourcen sind bei den Kantonen und dem SECO vorhanden.

Das SECO ist dafür verantwortlich, dass die geltenden gesetzlichen Bestimmungen umgesetzt und die Kantone entsprechend dabei unterstützt werden. Daneben gibt es auch weitere Faktoren, welche nicht oder nur bedingt durch die beim SECO mit der Unterstützung der Vollzugsstellen betrauten Stellen beeinflusst werden können, wie beispielsweise die Zahl der Gesuche oder teils auch die Anpassungen der rechtlichen Grundlagen. Diese Faktoren beeinflussen aber die Arbeit der kantonalen Vollzugsstellen. In der Beurteilung der Kantone müssen diese Faktoren, welche ausserhalb

⁴ Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2022). Statistik und Arbeitsmarktanalysen. Online in Internet: www.amstat.ch (03.01.2022).

der Einflussmöglichkeiten der Vollzugsunterstützung des SECO liegen, von den tatsächlichen Unterstützungsöglichkeiten des SECO unterschieden werden. Es besteht die Möglichkeit, dass diese Faktoren die Beurteilung der Vollzugsstellen bezüglich der Unterstützung des SECO beeinflussen. Aus diesem Grund ist in der Befragung der Vollzugsstellen, welche das Kernstück der vorliegenden Evaluation bildet, sowohl nach den Herausforderungen bezogen auf die konkreten Unterstützungsöglichkeiten des SECO wie auch nach weiteren Herausforderungen gefragt worden. Ebenfalls ist die Möglichkeit von offenen Fragen genutzt worden und gewisse Aspekte sind in validierenden Interviews vertieft worden. Dieses Vorgehen soll ermöglichen, abschätzen zu können, welcher Teil der Bewertung tatsächlich auf die Unterstützung des SECO zurückzuführen ist und wo weitere Faktoren eine Rolle spielen. Schliesslich sind sowohl das SECO wie auch die kantonalen Vollzugsstellen für die Umsetzung der KAE verantwortlich, die vorliegende Evaluation bezieht sich jedoch ausschliesslich darauf, wie die kantonalen Vollzugsstellen die Unterstützung des SECO bewerten.

Die Verantwortung für die Unterstützung der Vollzugsstellen liegt bei der Abteilung Arbeitsmarkt/ALV (SECO TC). Innerhalb des SECO TC haben die Vollzugsstellen vor allem Kontakt mit der fachlichen Vollzugsunterstützung und dem juristischen Dienst. Der vorliegende Teil der Evaluation bezieht sich also hauptsächlich auf diese Stellen, wenn es um die direkte Unterstützung zu Fachfragen geht. Bei der Kommunikation und dem Einbezug der Bedürfnisse der Kantone ist aber auch das SECO im weiteren Sinne gemeint. Die Befragung der Vollzugsstellen erfolgte im Mai 2022, also retrospektiv zu der Zeit, in der die Belastung der Vollzugsstellen am grössten war.

2 Methodisches Vorgehen

Hauptbestandteil des vorliegenden Auftrags ist die Befragung der Vollzugsstellen. Als Grundlage für die Erstellung der Umfrage und um zu verstehen, wie der Kontakt zwischen dem Bund, insbesondere dem SECO, und den Vollzugsstellen abgelaufen ist, sind vorgängig eine Dokumentenanalyse und explorative Gespräche mit ausgewählten Vollzugsstellen durchgeführt worden. Im Nachgang zur Befragung sind ausserdem mit ausgewählten Amtsstellen sowie dem Verband der öffentlichen Arbeitslosenkasse (VAK) und dem Verband der Schweizerischen Arbeitsmarkbehörden (VSAA) validierende Gespräche geführt worden, um die Ergebnisse einzuordnen. Das methodische Vorgehen ist untenstehend näher beschrieben.

2.1 Dokumentenanalyse und explorative Interviews

2.1.1 Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse dient in erster Linie als Input für die Befragung. Aspekte, zu denen die Dokumentenanalyse wichtige Hinweise für die Beantwortung der Fragestellungen liefert, sind an der entsprechenden Stelle im Kapitel 3 festgehalten. Folgende Dokumente sind im Rahmen der Dokumentenanalyse inhaltlich ausgewertet worden:

- Zusammenstellung der **rechtlichen Grundlagen der KAE**: Diese geben einen Überblick über die relevanten Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen und einen ersten Hinweis darauf, welche Instrumente und Mittel zur Verfügung standen und welche Vorgaben der Bund gegenüber den Vollzugsstellen zu kommunizieren hatte. Die Zusammenstellung ist durch die PVK im Rahmen der Beantwortung der Fragestellung 1 der Evaluation der KAE erfolgt.

- Relevante **Weisungen** und deren Versionen: Die relevanten Weisungen sind im Verlauf der Coronakrise mehrmals angepasst worden. Die Analyse der Weisungen dient dazu, relevante Änderungen zu erfassen und in den explorativen Interviews zu thematisieren, damit in der Befragung die entsprechenden Schwerpunkte gesetzt werden können.
- Häufige Fragen und Thematiken, zu welchen Unklarheiten bestanden, sind vom SECO in einem **Dokument FAQ** für die Vollzugsstellen zusammengestellt worden. Aus der Analyse dieser Dokumente konnte einerseits untersucht werden, zu welchen Punkten Unklarheiten bestehen, andererseits konnten so auch Änderungen in den relevanten Instrumenten, wie zum Beispiel im vereinfachten Verfahren, identifiziert werden.
- **Protokolle der Telefonkonferenzen** zwischen dem SECO und den Vertreterinnen und Vertretern der KAST respektive ALK. Die KAST und ALK waren jeweils über ihre Verbände sowie durch Vertreter/innen der Regionen in den Telefonkonferenzen vertreten. Diese Dokumente geben Auskunft darüber, in welchen Bereichen Unklarheiten und Herausforderungen bezüglich der KAE bestanden haben.
- Ergebnisse der **Vernehmlassungen**: Die KAST und ALK konnten im Rahmen der Vernehmlassung Stellung zu Anpassungen in der Gesetzgebung nehmen. Die Stellungnahmen geben Hinweise darauf, in welchem Ausmass die Vollzugsstellen ihre Bedürfnisse zum Ausdruck gebracht haben.
- **Interviewprotokolle** der Expertinnen- und Expertengespräche: Die PVK hatte zu Beginn des vorliegenden Mandats im Rahmen der Evaluation bereits Interviews mit den Fachpersonen des SECO geführt. Die Protokolle geben Auskunft über die Prozesse und Abläufe sowie die Anpassungen im Bereich der KAE, welche im Zusammenhang mit der Coronakrise vorgenommen worden sind.

Alle Dokumente sind hinsichtlich den Aspekten der Fragestellungen zwei und drei gesichtet worden. Einerseits sind aus den Dokumenten die Instrumente und Mittel zur Unterstützung identifiziert worden, andererseits konnte auch bereits ein erster Überblick darüber gewonnen werden, mit welchen Herausforderungen und Unklarheiten die Vollzugsstellen konfrontiert waren. Die relevanten Aspekte sind festgehalten worden indem direkt entsprechende Fragen für die Befragung der Vollzugsstellen formuliert worden sind oder Punkte notiert worden sind, auf die in den explorativen Gesprächen nochmals vertieft eingegangen worden ist.

2.1.2 Explorative Gespräche

Die explorativen Gespräche sind ebenfalls als Grundlage für die Umfrage bei den Vollzugsstellen durchgeführt worden. Diese dienen einerseits dazu, zu klären, welche Instrumente und Mittel für die KAST und ALK relevant sind und wie die Vollzugsstellen die Unterstützung und den Kontakt mit dem SECO wahrgenommen haben, andererseits können auch offene Fragen aus der Dokumentenanalyse geklärt werden. Folgende Punkte sind in den explorativen Gesprächen thematisiert worden:

- Welches waren die Herausforderungen in Bezug auf KAE während der Coronakrise?
- In welchen Bereichen sind Unklarheiten aufgetaucht?
- Wie werden die Anpassungen wie z.B. das summarische Verfahren eingeschätzt?

- Welche Instrumente sind zur Verfügung gestanden und wie hilfreich waren diese?
- Wie ist die Kommunikation abgelaufen? Gab es Unklarheiten und Interpretationsspielraum?
- Wie konnten die Vollzugsstellen ihre Bedürfnisse in den Prozess einbringen?
- Wie werden Aufsicht und Kontrolle des Bundes wahrgenommen?

Durch die explorativen Gespräche konnten die in der Dokumentenanalyse identifizierten Punkte weiter geschärft werden und die Fragen sowie entsprechende Antwortkategorien für die Umfrage formuliert werden.

Es sind insgesamt fünf explorative Gespräche geführt worden. Zwei mit einer privaten Arbeitslosenkasse, eines mit einer öffentlichen Arbeitslosenkasse und zwei mit kantonalen Amtsstellen, wobei bei einem Gespräch mit einer kantonalen Amtsstelle auch die Vertretung der öffentlichen Arbeitslosenkasse anwesend war.⁵ Die Gespräche sind mittels Stichwortprotokolle dokumentiert worden. Wichtige Themen, welche in der Umfrage beachtet werden müssen, sind direkt als Frage in einem Entwurf des Fragebogens festgehalten worden.

2.2 Befragung der Vollzugsstellen und validierende Gespräche

2.2.1 Durchführung der Umfrage bei den Vollzugsstellen

Aufgrund der Vorarbeiten aus der Dokumentenanalyse und den explorativen Interviews ist ein Fragebogen für die Befragung der Vollzugsstellen entwickelt worden. Damit die Antworten der Vollzugsstellen verglichen werden können, ist für die KAST und die ALK grundsätzlich der gleiche Fragebogen verwendet worden. Da die Fragestellungen der Evaluation bereits sehr konkret formuliert worden sind und die relevanten Themen durch die Dokumentenanalyse und die explorativen Interviews identifiziert werden konnten, sind vorwiegend geschlossene Fragen gestellt worden. Durch dieses Vorgehen können die Antworten mittels beschreibender Statistik ausgewertet werden. Die Antworten zwischen den verschiedenen Akteuren lassen sich so direkt vergleichen und potenzielle Unterschiede identifizieren. Ein weiterer Vorteil dieser Form der Befragung liegt darin, dass zu einzelnen Aussagen der Befragung quantitative Aussagen getroffen werden können, wie viele Stellen dieser Aussage in welchem Ausmass zustimmen. Der Nachteil liegt darin, dass sich die Teilnehmenden nur zu den vorgegebenen Themen und mittels vorgegebenen Antwortkategorien ausdrücken können und differenzierte Aussagen somit nur begrenzt möglich sind. Um diesem Nachteil zu begegnen, konnten teilweise Antworten begründet werden oder die Auswahl «Sonstiges» inklusive weiteren Angaben ausgewählt werden. Ausserdem wurde in einer offenen Frage zum Schluss der Umfrage nach weiteren Themen oder Aspekten gefragt, die in der Umfrage nicht abgedeckt worden sind.

Es sind alle 26 KAST und 25 öffentliche ALK per E-Mail zur Online-Umfrage eingeladen worden. Ebenfalls sind sechs private ALK eingeladen worden.⁶ Bei den KAST sind die jeweiligen Amtsleitenden und bei den öffentlichen ALK die Kassenleitenden angeschrieben worden, dies waren die

⁵ Eine Liste mit den Stellen, mit denen im Rahmen der explorativen und validierenden Interviews Gespräche geführt worden sind, findet sich im Anhang.

⁶ Die private ALK Syndicom hat nach eigenen Angaben keine KAE ausbezahlt, weshalb diese nicht befragt worden ist.

dem SECO gemeldeten Verantwortlichen gemäss Art. 103 AVIG zum Zeitpunkt der Umfrage im Mai 2022. Bei den privaten Arbeitslosenkassen, die schweizweit oder überregional tätig sind, sind jeweils die regional zuständigen Personen angeschrieben worden, falls diese für die Umsetzung der KAE verantwortlich waren, ansonsten sind die Kassenleitenden angeschrieben worden. Eine Übersicht über die angeschriebenen Stellen befindet sich im Anhang. Alle Vollzugsstellen sind vorgängig durch die PVK über die Umfrage informiert worden. Dabei hatten diese auch die Gelegenheit, zuständige Personen anzugeben, an welche die Umfrage direkt versendet werden konnte. Für jede Stelle ist ein Umfragelink, welcher einmalig ausgefüllt werden kann, generiert worden. Ziel war es, eine konsolidierte Antwort pro Stelle zu erhalten, damit alle Stellen gleichmässig in der Umfrage vertreten sind.

Die Umfrage in den drei Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch ist am 13. April 2022 an alle Vollzugsstellen versendet worden. Nach 18 Tagen ist an die Stellen, die bis dahin noch nicht geantwortet haben, ein Reminder versendet worden. Durch dieses Vorgehen konnte von allen angeschriebenen Stellen eine Antwort eingeholt werden, die Rücklaufquote beträgt somit 100 Prozent.

2.2.2 Validierende Interviews

Um die Ergebnisse der Umfrage zu spiegeln und zu validieren, sind mit ausgewählten Stellen im Nachgang dazu semi-strukturierte Interviews geführt worden. Da bei den Gesprächen eine globale Sichtweise auf die Ergebnisse gefragt ist und diese so gut wie möglich in den Gesamtkontext der KAE eingeordnet werden sollen, ist mit den Vertretungen des VAK und des VSAA jeweils ein validierendes Gespräch geführt worden. Die beiden Verbände vertreten jeweils die Interessen dieser Vollzugsstellen und sind somit im Austausch mit den verschiedenen kantonalen Stellen. Beide Verbände waren auch in den Telefonkonferenzen mit dem SECO anwesend und haben somit einen guten Überblick über die Entwicklungen der KAE während der Coronakrise. In den Gesprächen sind die zentralen Ergebnisse aus der Umfrage aufgegriffen worden und die Einschätzung der interviewten Personen dazu abgeholt worden. Die relevanten Einschätzungen aus diesen Interviews sind an der entsprechenden Stelle bei der Erläuterung der Resultate eingeflossen.

3 Unterstützung der Vollzugsstellen durch den Bund

In den nachfolgenden Kapiteln sind die Resultate der Umfrage nach den Fragestellungen der Evaluation gegliedert. An relevanten Stellen werden die Resultate durch die Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse sowie den explorativen und validierenden Interviews ergänzt.

Die Auswertung der Umfrage erfolgt deskriptiv, wobei die Ergebnisse nach KAST und ALK getrennt dargestellt sind. Die Auswertungen sind auch systematisch nach privaten und öffentlichen ALK sowie nach den Sprachregionen vorgenommen worden. Wo relevante Unterschiede bestehen, wird bei der Präsentation der Ergebnisse darauf hingewiesen. Zusätzlich sind den Vollzugsstellen auch offene Fragen gestellt worden. Die ausgewerteten Kommentare dazu werden an den geeigneten Stellen aufgeführt.

3.1 Die Umfrageteilnehmenden

Es haben alle angeschriebenen Stellen an der Umfrage teilgenommen. Dabei sind jeweils nur einige wenige Fragen nicht von allen Teilnehmenden beantwortet worden. Insgesamt haben 26 KAST; 25 öffentliche ALK (die Arbeitslosenkassen von Nid- und Obwalden wird durch eine gemeinsame Stelle geführt) und 12 Stellen von privaten ALK an der Umfrage teilgenommen.

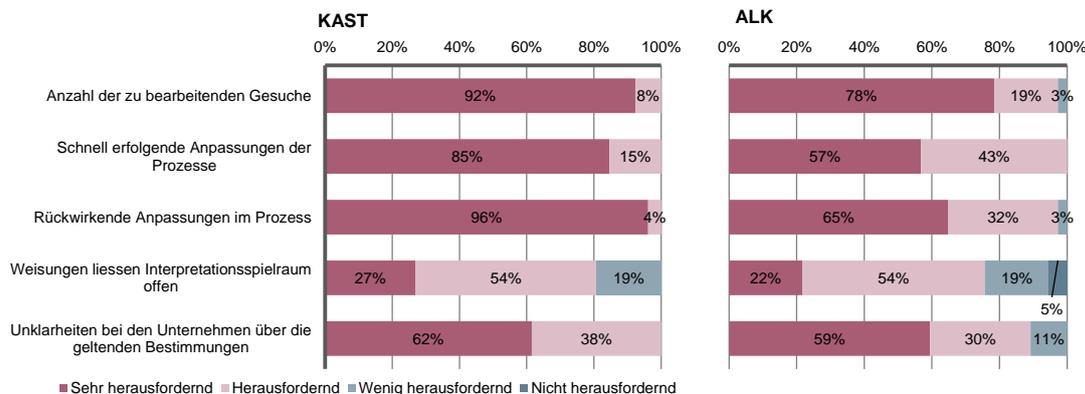
Um festzustellen, ob die Umfrage von Personen ausgefüllt worden ist, welche für die Umsetzung des Vollzugs der KAE in den Kantonen verantwortlich waren und relevante Entscheide treffen konnten, ist nach der jeweiligen Funktion der Person, die den Fragebogen ausgefüllt hat, gefragt worden. Wenn mehrere Personen die Umfrage gemeinsam ausgefüllt haben, ist jeweils nach allen Positionen gefragt worden. Bei einer Mehrheit der Vollzugsstellen haben jeweils mehrere Personen zur Beantwortung des Fragebogens beigetragen. Bei den KAST waren bei 15 Stellen die Amtsleitung oder die stellvertretende Amtsleitung in die Beantwortung involviert und in 11 Fällen war die Abteilungsleitung KAE involviert. Bei den öffentlichen ALK war sogar bei drei Viertel der Fälle die Kassenleitung in die Beantwortung involviert, in fünf Fällen die entsprechende Abteilungsleitung und nur in einem Fall lediglich Mitarbeitende auf der Fachbearbeitungsebene. Bei den privaten ALK haben bei einer Kasse die regional verantwortlichen Mitarbeitenden (insgesamt sechs Personen) jeweils eine Umfrage ausgefüllt, in zwei weiteren Fällen jeweils je die Kassen- respektive Abteilungsleitungen. Bei einer Kasse fehlen die Angaben in der Befragung, für den Kontakt für weitere Fragen ist jedoch die Kassenleitung angegeben worden. Die Umfrage ist 43-mal in Deutsch, 17-mal in Französisch und viermal in Italienisch ausgefüllt worden.

3.2 Herausforderungen für die Vollzugsstellen

Bei der Bewertung der Unterstützung der Vollzugsstellen durch den Bund und damit insbesondere durch die Vollzugsunterstützung des SECO sind auch weitere Faktoren, welche als Rahmenbedingungen gegeben sind, zu beachten. Diese Faktoren sind nicht oder nur sehr bedingt durch die Stellen im SECO, welche für die Unterstützung der Vollzugsstellen verantwortlich sind, beeinflussbar, sondern sind auf die zum Zeitpunkt der Coronakrise aktuelle Lage und die damit zusammenhängenden politischen Entscheide zurückzuführen. Dies betrifft insbesondere die Menge an zu bearbeitenden Gesuchen und Anpassungen der geltenden Regelungen, welche basierend auf politischen Entscheiden vorgenommen wurden. Die Vollzugsstellen können sowohl durch diese weiteren Faktoren wie auch durch die Art der Unterstützung des SECO herausgefordert worden sein. Diese Unterscheidung zwischen den weiteren Faktoren und der Unterstützung des SECO ist auch in Kapitel 1.2 erläutert.

In den explorativen Gesprächen ist danach gefragt worden, welche Herausforderungen für die Vollzugsstellen während der Coronakrise bestanden haben und welche Anpassungen besonderes relevant für die Erfüllung ihrer Tätigkeit war. Folgende Herausforderungen wurden dabei am meisten genannt: Anzahl der zu bearbeitenden Gesuche, schnell erfolgende und rückwirkende Anpassungen der Prozesse, Interpretationsspielraum in den Weisungen und Unklarheiten bei den Unternehmen. In der Umfrage ist deshalb nach diesen Aspekten gefragt worden, um einschätzen zu können, wie stark die Vollzugsstellen davon betroffen waren.

Abbildung 3-1: Wie gross schätzen Sie die folgenden Herausforderungen bezüglich der KAE während der Coronakrise ein?



Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

Wie in Abbildung 3-1 dargestellt, werden alle in der Umfrage aufgeführten Thematiken für die Vollzugsstellen als sehr herausfordernd oder herausfordernd bewertet. Vor allem die Anzahl der zu bearbeitenden Gesuche und die Anpassungen im Prozess waren für fast alle Vollzugsstellen sehr herausfordernd. Die KAST waren mit den schnell erfolgenden und rückwirkenden Anpassungen in einem grösseren Ausmass herausgefordert als die ALK. Sowohl für die KAST wie auch für die ALK stellte die grosse Anzahl an zu bearbeitenden Gesuchen die grösste Herausforderung dar. Bei den KAST gibt etwas mehr als ein Drittel dies als grösste Herausforderung an, bei den ALK etwas weniger als ein Drittel. Danach folgen die schnell erfolgenden sowie rückwirkenden Anpassungen im Prozess (siehe Abbildung A-1 im Anhang), welche ebenfalls von jeweils mindestens einem Fünftel als grösste Herausforderung angegeben worden sind.

Im Vergleich zu diesen Faktoren war der Interpretationsspielraum in den Weisungen weniger herausfordernd. Der Anteil, der angibt, dass dieser Aspekt sehr herausfordernd war, fällt geringer aus. Eine deutliche Mehrheit empfand aber auch diesen Aspekt als herausfordernd, auch wenn nur etwas mehr als 10 Prozent der Befragten angeben, dass der Interpretationsspielraum in den Weisungen die grösste Herausforderung war. Unter den ALK erachteten die öffentlichen ALK den Interpretationsspielraum in den Weisungen und die Unklarheiten bei den Unternehmen als herausfordernder als die privaten ALK. In den explorativen wie auch in den validierenden Gesprächen ist darauf hingewiesen worden, dass die öffentlichen ALK mehr Gesuche um KAE bearbeitet haben als die privaten ALK. Unterschiede zwischen den beiden Akteurinnen sind möglicherweise also auch darauf zurückzuführen.⁷

In den validierenden Interviews ist darauf aufmerksam gemacht worden, dass sich die Herausforderungen in Kombination miteinander ergeben haben. Der Interpretationsspielraum, den die Weisungen teilweise offengelassen haben, wäre bei der geringen Anzahl an Gesuchen, wie sie zu nor-

⁷ In einem validierenden Gespräch ist die These aufgestellt worden, dass aufgrund der freien Kassenwahl die Unternehmen die öffentlichen Kassen bevorzugt haben, da private ALK mehrheitlich durch Gewerkschaften verwaltet sind.

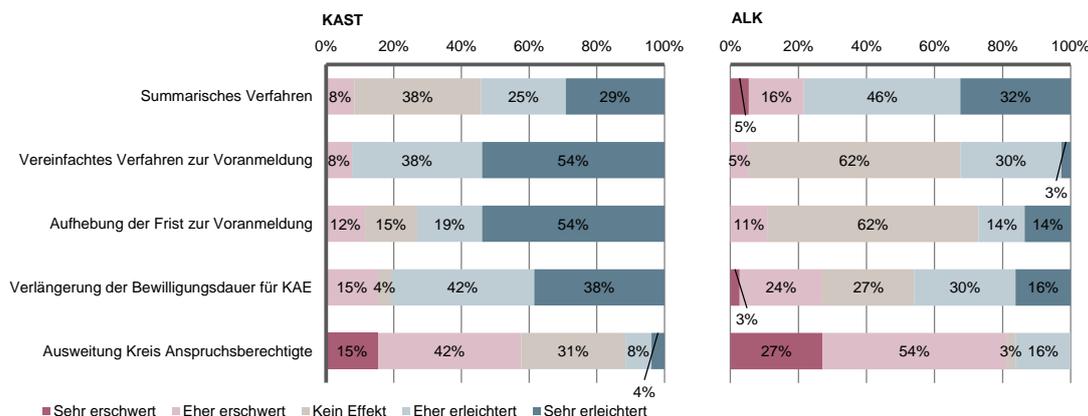
malen Zeiten eingereicht werden, kein Problem gewesen. Dies hätte gemäss Aussagen der Gesprächspartner und Gesprächspartnerinnen auch nicht für eine uneinheitliche Praxis zwischen den Kantonen gesorgt, da diese nur wenige Fälle zu bearbeiten haben und sich somit zu einzelnen Fällen gut austauschen können. Erst die grosse Anzahl an zu bearbeitenden Fällen hat dazu geführt, dass der Interpretationsspielraum in den Weisungen relevant wird für die Arbeit der KAST und ALK.

Neben den Herausforderungen bilden die Anpassungen an der Kurzarbeitsregelung, welche durch den Bundesrat oder das Parlament mehrmals vorgenommen worden sind, weitere wichtige Faktoren. Insgesamt ist die relevante «Sonderregelung bei eingeschränkter Vollzugstätigkeit aufgrund der Pandemie» 13-mal angepasst worden. In der Umfrage wurde danach gefragt, inwiefern spezifische Anpassungen die Arbeit der Vollzugsstellen beeinflusst haben. Die Resultate in Abbildung 3-2 zeigen, dass sich die Anpassungen unterschiedlich auf die KAST und ALK ausgewirkt haben. Dies ist auch auf die unterschiedlichen Rollen von KAST und ALK zurückzuführen. Das summarische Verfahren ist vor allem für die ALK relevant, während die Regelungen zur Voranmeldung vor allem die KAST betreffen, da diese die Anspruchsberechtigung bei der Voranmeldung prüfen müssen.

- Beinahe 80 Prozent der ALK geben an, dass das summarische Verfahren ihre Arbeit sehr oder eher erleichtert hat. Auch bei den KAST gibt die Mehrheit an, dass das summarische Verfahren die Arbeit eher oder sehr erleichtert hat, allerdings fällt hier der Anteil, der angibt, dass das summarische Verfahren keinen Einfluss hat, deutlich höher aus als unter den ALK. Aus dem validierenden Gespräch mit dem VAK hat sich ergeben, dass das summarische Verfahren überhaupt erst erlaubt hat, das zusätzliche Personal im nötigen Zeitraum zu schulen.⁸ Eine Schulung im ordentlichen Verfahren wäre in diesem Zeitraum nicht möglich gewesen.
- Das vereinfachte Verfahren und die Aufhebung der Frist zur Voranmeldung sowie die Verlängerung der Bewilligungsdauer der KAE haben die Arbeit der KAST grösstenteils eher oder sehr erleichtert.
- Die Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten hat die Arbeit der KAST und der ALK hingegen eher bis sehr erschwert, wobei dieser Anteil bei den ALK deutlich höher ausfällt. Die Schwierigkeiten lagen hier vor allem darin, dass sich der Kreis der Anspruchsberechtigten verändert hat, für den Anspruch aber diejenige Weisung gültig war, die zum Zeitpunkt der Voranmeldung in Kraft war, was nicht unbedingt die aktuelle geltende Weisung ist. Dies führte teilweise zu Unklarheiten in Bezug auf die Anspruchsgruppen. Die Dokumentenanalyse zeigt, dass der Fokus FAQ dann auch vor allem auf der Anspruchsberechtigung und der Antragsstellung liegt (siehe auch Kapitel Dokumentenanalyse im Anhang), um diesen Unklarheiten zu begegnen. Wie bereits erwähnt, sind die Ausweitungen des Kreises der Anspruchsberechtigten auf politische Entscheide zurückzuführen.

⁸ In einem validierenden Gespräch ist erwähnt worden, dass das zusätzlich für die KAE benötigte Personal durch die Kantone finanziert worden ist, da dies teilweise aus andern kantonalen Stellen beigezogen worden ist. Allerdings sind die Aufwände und deren Abrechnung nicht Teil der vorliegenden Evaluation.

Abbildung 3-2: Wie haben sich folgende Anpassungen auf die Arbeit der KAST/ALK ausgewirkt?



Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26 (summarisches Verfahren N=24); ALK=37

Die für die betroffenen Stellen relevanten Anpassungen, haben laut einer grossen Mehrheit der KAST und ALK dazu geführt, dass die Gesuche um KAE genügend rasch bearbeitet werden konnten. Für die KAST waren vor allem die Anpassungen in der Voranmeldung relevant, für die ALK das summarische Verfahren (die Auswertungen dazu befinden sich im Anhang in Abbildung A-2).

Zusätzlich haben laut den qualitativen Rückmeldungen aus der Befragung auch die Einführung der e-Services sowie die Einstellung von neuem Personal und die Bereitschaft des Personals, über die üblichen Arbeitszeiten hinaus zu arbeiten, ermöglicht, dass die KAE trotz der hohen Zahl von Gesuchen bezogen werden konnten. Nach dem wichtigsten Ziel der Anpassungen gefragt, gibt der grösste Teil der KAST an, dass die Schnelligkeit der Auszahlung im Vordergrund stand, bei den ALK wird von etwas über 40 Prozent die Schnelligkeit der Auszahlung und von weiteren 40 Prozent die Einfachheit des Verfahrens als wichtigstes Ziel angegeben. Bei beiden Stellen stand nur für eine kleine Minderheit die Rechtmässigkeit der Mittelvergabe an erster Stelle. Die Rechtmässigkeit der Mittelvergabe wird durch die beim SECO angegliederte Ausgleichsstelle überprüft. Insgesamt mussten die Unternehmen aufgrund des summarischen Verfahrens deutlich weniger Unterlagen einreichen, wodurch weniger Unterlagen zur Plausibilisierung durch die ALK vorhanden waren. In seiner Aufsichtsfunktion überprüft das SECO aus diesem Grund auch die Unternehmen, welche KAE bezogen haben. Details zur Aufsicht des SECO sind in Kapitel 4 dargelegt.

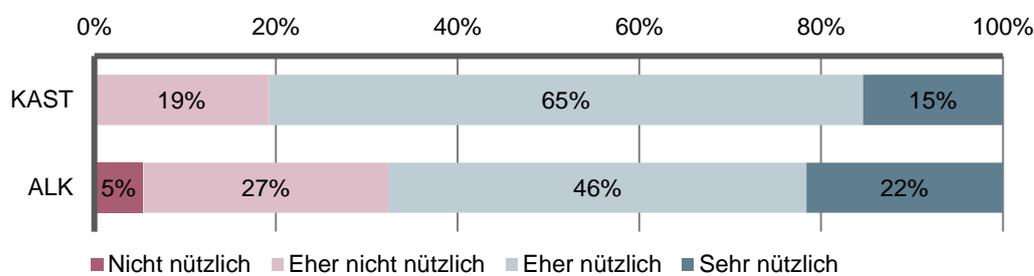
3.3 Unterstützt der Bund die Vollzugsstellen zweckmässig und fristgerecht?

Den Ergebnissen der Befragung muss vorausgeschickt werden, dass bereits in den explorativen Interviews, aber auch in den Kommentaren zur Umfrage, erwähnt worden ist, dass es sich bei der Coronakrise um eine aussergewöhnliche Situation handelt und alle Beteiligten, sowohl in den Kantonen als auch beim SECO, einen grossen Einsatz geleistet haben und personell am Anschlag waren. In den validierenden Gesprächen ist zum Ausdruck gekommen, dass die Situation insgesamt gut gemeistert worden ist und das oberste Ziel, eine schnelle und unbürokratische Auszahlung der KAE, erreicht werden konnte und somit aus Sicht der Gesprächspartner die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie erfolgreich abgefedert werden konnten.

3.3.1 Gesamtheitliche Beurteilung der Unterstützung

In einer Gesamtbetrachtung schätzen die Vollzugsstellen die Unterstützung des SECO als nützlich oder sehr nützlich ein. 80 Prozent der KAST und 68 Prozent der ALK geben an, dass sie die Unterstützung des SECO während der Coronakrise als eher oder sehr nützlich einschätzen. 15 Prozent der KAST respektive 22 Prozent der ALK bewerten die Unterstützung sogar als sehr nützlich. Entsprechend empfindet ein Fünftel der KAST die Unterstützung hingegen als eher nicht nützlich, bei den ALK liegt dieser Anteil mit einem Drittel etwas höher. In absoluten Zahlen ausgedrückt geben nur fünf KAST an, dass die Unterstützung eher nicht nützlich war. Bei den ALK geben zwei öffentliche ALK an, dass die Unterstützung nicht nützlich war, zusätzlich geben sechs öffentliche und vier Teilnehmende von drei verschiedenen privaten ALK an, dass die Unterstützung eher nicht nützlich war.

Abbildung 3-3: Wie schätzen Sie grundsätzlich die Unterstützung des SECO während der Coronakrise ein?



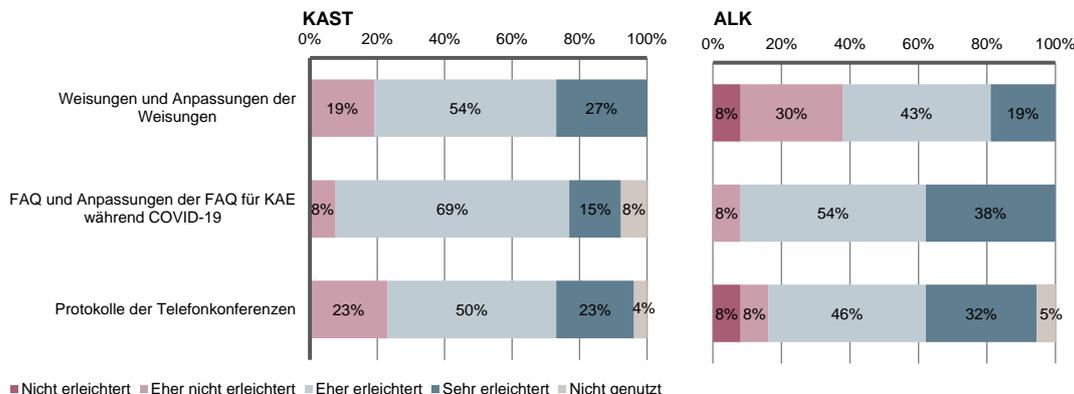
Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

3.3.2 Zweckmässigkeit der Instrumente und Mittel

Aus der Dokumentenanalyse und den explorativen Gesprächen sind die zentralen Mittel und Instrumente, welche vom SECO bereitgestellt worden sind, identifiziert worden. Dazu gehören neben den üblichen Weisungen auch die FAQ zu den Weisungen und deren Anpassungen. Während dem relevanten Zeitraum kam es zu mehreren Anpassungen in den Dokumenten. Insbesondere die Weisung zur «Sonderregelung bei eingeschränkter Vollzugstätigkeit aufgrund der Pandemie» ist 13-mal angepasst worden. Laut Angaben der Gesprächspartner ist relativ rasch nach Ausbruch der Krise eine regelmässige Telefonkonferenz zwischen den Vertretungen der Regionen⁹ und dem VSAA respektive dem VAK und dem SECO durchgeführt worden. Zu Beginn dieser Telefonkonferenzen waren allerdings noch keine Protokolle vorhanden. Protokolle, welche allen KAST und ALK zur Verfügung gestellt wurden, sind ab Oktober 2020 vorhanden. Zu dieser Zeit haben die Telefonkonferenzen wöchentlich stattgefunden. Ab Mai 2021 ist in einen zweiwöchigen Rhythmus gewechselt worden.

⁹ Die Amts- respektive Kassenleitungen aus einigen Kantonen haben jeweils als Vertretungen für ihre Regionen an der Telefonkonferenz teilgenommen.

Abbildung 3-4: Wie sehr haben folgende Instrumente und Mittel Ihre Arbeit als Vollzugsstelle erleichtert?



Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

Insgesamt werden die Instrumente und Hilfsmittel, welche durch das SECO zur Verfügung gestellt worden sind, von den Vollzugsstellen als nützlich bewertet, wie in Abbildung 3-4 ersichtlich ist.

- Insbesondere die FAQ und die Protokolle der Telefonkonferenzen waren für die Vollzugsstellen hilfreich. In den validierenden Gesprächen ist bestätigt worden, dass diese beiden Instrumente geholfen haben, Unklarheiten zu beseitigen und offene Fragen beantwortet worden sind. Die Dokumentenanalyse der Protokolle hat gezeigt, dass diese, ab dem Zeitpunkt, zu dem sie verfügbar waren, relativ detailliert ausgefallen sind und darin auf spezifische Fragen eingegangen wurde.
- Eine deutliche Mehrheit der KAST empfindet auch die Weisungen und deren Anpassungen als hilfreich. Bei den ALK fällt dieser Anteil etwas geringer aus, was auch darauf zurückzuführen sein kann, dass nach einer ersten Phase vor allem die ALK von Anpassungen in den Weisungen betroffen waren. Aber auch hier geben knapp zwei Drittel der ALK an, dass diese ihre Arbeit eher oder sehr erleichtert haben. Aufgrund der Dokumentenanalyse ist auch ersichtlich, dass Änderungen in den Weisungen jeweils farblich dokumentiert sind, was auch in den validierenden Gesprächen als hilfreich angesehen worden ist. Allerdings ist in den Kommentaren zur Umfrage wie auch in den validierenden Gesprächen bemerkt worden, dass im Verlauf der Krise die Weisungen immer theoretischer wurden und immer mehr Aspekte geregelt werden mussten, was auf politische Entscheide zurückzuführen war. Dies steht einerseits im Gegensatz zum Ziel der schnellen Auszahlungen, ist andererseits notwendig, um die KAE einheitlich umzusetzen.
- Die Schulungen der Mitarbeitenden durch das SECO und die Workshops, welche das SECO angeboten hat, sind von einem grossen Teil der Befragten nicht genutzt worden (Abbildung A-4 im Anhang). Dies, obwohl ein nicht zu vernachlässigender Teil der Befragten in den Kommentaren angegeben hat, bei der Schulung von bestehendem und neuem Personal stark herausgefordert gewesen zu sein. Unter den privaten ALK fällt der Anteil an Befragten, welche die Schulungen nicht genutzt haben, etwas höher aus als unter den öffentlichen ALK. Von den KAST und ALK, die die Workshops genutzt haben, gibt die Mehrheit an, diese als erleichternd oder eher

erleichternd für ihre Arbeit empfunden zu haben. Bei den KAST fällt dieser Anteil etwas höher aus als bei den ALK.

- Vor allem aus Sicht der KAST hätte das SECO die Unternehmen in einem stärkeren Ausmass unterstützen können, um die Arbeit der KAST zu erleichtern (Abbildung A-7 im Anhang). 69 Prozent finden, dass das SECO die Unternehmen nicht genügend unterstützt hat, bei den ALK fällt dieser Anteil mit 56 Prozent etwas geringer aus, liegt aber immer noch deutlich über der Hälfte. Wobei sich hier wiederum Unterschiede zwischen den öffentlichen und privaten ALK ergeben. Private ALK sind der Meinung (75 Prozent), dass das SECO die Unternehmen genügend unterstützt hat, öffentliche ALK geben zu 72 Prozent an, dass dies nicht der Fall ist. Dies ist wahrscheinlich wiederum darauf zurückzuführen, dass private ALK weniger mit der Problematik konfrontiert waren, da sie laut Aussagen der Gesprächspartner allgemein weniger Gesuche bearbeitet haben.
- Zudem geben beinahe 90 Prozent der KAST und über 80 Prozent der ALK an, dass es ihre Arbeit zusätzlich erleichtert hätte, wenn die e-Services bereits früher eingeführt worden wären (Abbildung A-8). Allerdings sind Informatikprojekte, welche sich in bestehende Systeme einfügen müssen, nicht ohne weiteres sofort umsetzbar. Aus den validierenden Gesprächen hat sich zu diesem Punkt ergeben, dass die informatiktechnischen Lösungen dank Corona schneller eingeführt worden sind, als dies sonst der Fall gewesen wäre, und somit die Arbeit erleichtert werden konnte.

Aus den offenen Fragen geht zusätzlich hervor, dass sich die Kantone auf Anfragen von anderen Kantonen eine gesamtheitliche Antwort an alle Kantone gewünscht hätten oder eine Sammlung in einem entsprechenden Fragen-Antworten-Katalog. Vor allem die KAST geben an, dass sie sich eine direkte Hotline oder einen Chat des SECO für Fragen der Fachspezialisten gewünscht hätten. Allerdings ist der Betrieb einer solchen Hotline mit personellen Aufwänden verbunden, welche nicht ohne Weiteres zur Verfügung stehen. Von einigen wenigen Stellen wurde angegeben, dass die Dokumente in französischer und vor allem italienischer Sprache teilweise später als die deutsche Version erschienen sind. Dies scheint aber nicht nur während der Coronakrise der Fall zu sein. Die Problematik hat sich in der Krise aber akzentuiert, da hier die Informationen möglichst rasch verfügbar sein müssen, aufgrund der vielen Anpassungen aber ein hoher Übersetzungsaufwand anfällt.

Insgesamt erachten die Vollzugsstellen die vom SECO zur Verfügung gestellten Instrumente und Mittel als geeignet und die Arbeit der KAST und ALK wurde dadurch erleichtert. Die Unterstützung des SECO wird allgemein von einer grossen Mehrheit befragten Vollzugsstellen, sowohl in der Umfrage als auch in den explorativen und validierenden Gesprächen, als nützlich wahrgenommen.

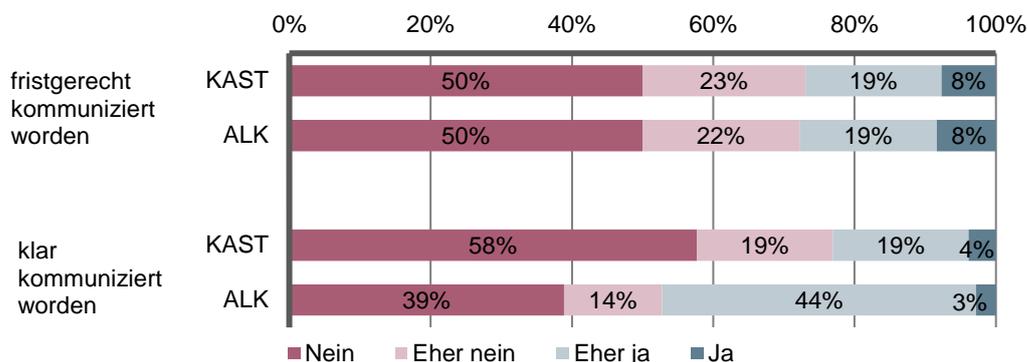
3.3.3 Fristgerechtigkeit der Unterstützung

Während die Unterstützung des SECO insgesamt als hilfreich angesehen wird, ergeben sich in Bezug auf eine genügend rasche Unterstützung, um den Unternehmen den Bezug der KAE innerhalb der nötigen Fristen zu ermöglichen, kritischere Rückmeldungen. Deutlich mehr als ein Drittel gibt an, dass die Unterstützung nicht oder eher nicht genügend rasch erfolgt ist (die Auswertungen dazu finden sich in Abbildung A-6 im Anhang). Hier finden sich Unterschiede zwischen den Sprachregionen, während eine knappe Mehrheit der deutschsprachigen Vollzugsstellen (52 Prozent) findet,

dass die Unterstützung nicht genügend rasch erfolgt ist, findet eine deutliche Mehrheit (76 Prozent) der französisch- und italienischsprachigen Vollzugsstellen, dass diese genügend rasch erfolgt ist.

Wie in Abbildung 3-5 zu sehen ist, finden rund drei Viertel der KAST und ALK, dass die Anpassungen im Prozess und somit in den Weisungen nicht oder eher nicht fristgerecht kommuniziert worden sind. Ausserdem findet auch deutlich über die Hälfte der KAST und rund die Hälfte der ALK, dass die Anpassungen nicht oder eher nicht klar kommuniziert worden sind. Unterschiede ergeben sich zwischen privaten und öffentlichen ALK. Private ALK geben zur Mehrheit an, dass die Anpassungen fristgerecht und klar kommuniziert worden sind, bei den öffentlichen ALK findet eine deutliche Mehrheit, dass dies nicht der Fall ist. Diese Ergebnisse fügen sich in das Gesamtbild zur Kommunikation ein, welche von den Vollzugsstellen als verbesserungswürdig beurteilt wird. Detaillierte Resultate zur Eindeutigkeit der Kommunikation finden sich in Kapitel 3.4. Sowohl in den geführten Gesprächen wie auch in den Kommentaren zu den offenen Fragen ist darauf hingewiesen worden, dass die Vollzugsstellen oftmals zur gleichen Zeit wie die Bevölkerung über Änderungen informiert worden sind und sie sich mehr Vorlaufzeit gewünscht hätten. Allerdings hatte auch das SECO hier teilweise keine Vorlaufzeit, da auch das SECO erst mit der Pressekonferenz von Änderungen erfahren hat, welche kurz davor durch den Bundesrat entschieden worden sind.

Abbildung 3-5: Sind die Anpassungen im Prozess und somit in den Weisungen...



Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

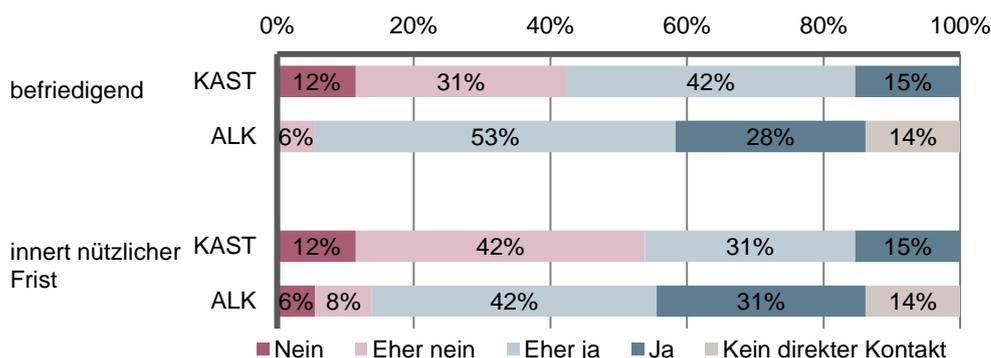
Neben der Kommunikation von allgemeinen Anpassungen und Änderungen konnten sich die Vollzugsstellen auch mit Fragen direkt an das SECO wenden. Hierzu ergeben sich in Bezug auf die rasche Unterstützung folgende Resultate:

- In Bezug auf spezifische Fragen, welche sich beim Vollzug ergeben, war für die Vollzugsstellen insgesamt klar, an welche Stelle beim SECO sie sich wenden konnten. Nur 12 Prozent der KAST und 5 Prozent der ALK geben an, dass dies nicht klar war (Abbildung A-11 im Anhang). Unterschiede zwischen den KAST und den ALK ergeben sich darin, ob die Fragen befriedigend und innert einer nützlichen Frist beantwortet werden konnten. Eine deutliche Mehrheit der ALK findet, dass die Anfragen an das SECO befriedigend und innert einer nützlichen Frist beantwortet werden konnten. Bei den KAST fällt dieser Anteil deutlich geringer aus. Über die Hälfte der KAST

findet zwar, dass die Anfragen befriedigend beantwortet werden konnten, über die Hälfte findet allerdings auch, dass die Anfragen nicht in einer nützlichen Frist beantwortet worden sind. Diese Unterschiede sind auch auf die verschiedenen Rollen der KAST und ALK zurückzuführen. Die KAST müssen die Anspruchsberechtigung bei der Voranmeldung prüfen, während die ALK bei einem positiven Entscheid prüfen, ob die Anspruchsberechtigung für die spezifische Periode erfüllt ist, und die Entschädigung zahlen. Grundsätzliche Fragen zum Anspruch sowie die Abschaffung der Voranmeldfrist haben eventuell deutlich mehr Unklarheiten aufgeworfen respektive waren herausfordernder als die Prüfung, ob der Anspruch in einer spezifischen Periode gegeben ist.

- Wie in Abbildung 3-6 ersichtlich, haben ALK deutlich häufiger angegeben, dass sie keinen direkten Kontakt zum SECO hatten, als die KAST. Dieses Resultat ist auf die privaten ALK zurückzuführen. Nur eine öffentliche ALK hat angegeben, keinen direkten Kontakt mit dem SECO gehabt zu haben, hingegen hatten fünf von zwölf privaten ALK keinen direkten Kontakt. Letztere haben aber auch viel weniger KAE ausbezahlt.¹⁰ Werden nur die öffentlichen ALK berücksichtigt, findet aber in beiden Punkten immer noch eine deutliche Mehrheit, dass die Fragen befriedigend und innerhalb einer nützlichen Frist beantwortet werden konnten.
- Zum direkten Kontakt der Vollzugsstellen mit dem SECO ist ausserdem festzuhalten, dass in den offenen Fragen mehrere Vollzugsstellen darauf hinweisen, dass es sich bei der Coronakrise um eine aussergewöhnlich Situation handelte und auch die personellen Ressourcen beim SECO für die Bewältigung der vielen Anfragen beschränkt waren und sind. In einem validierenden Gespräch ist auch erwähnt worden, dass die Anspruchshaltung an das SECO in Bezug auf das Instrument der KAE, welches vor der Krise nur sehr selten genutzt worden ist, von einigen Kantonen sehr hoch war und am Ende die Kantone für den Vollzug der KAE verantwortlich sind.

Abbildung 3-6: Konnten im direkten Kontakt mit dem SECO Ihre Fragen ... beantwortet werden?



Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

Bezüglich der Fristgerechtigkeit hat sich in den explorativen sowie den validierenden Gesprächen auch ergeben, dass die Protokolle der Telefonkonferenzen zwischen dem SECO und Vertretungen

¹⁰ SECO TC (2021). Tätigkeitsbericht Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung 2020, S.37.

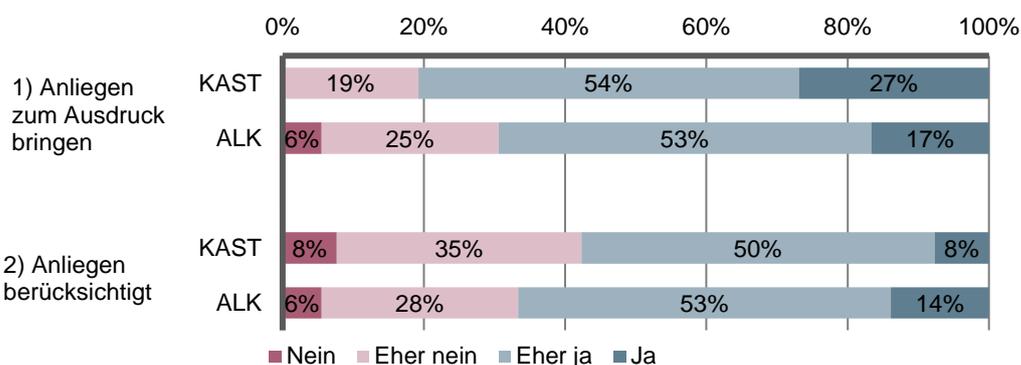
der Regionen sowie dem VSAA respektive dem VAK zwar hilfreich waren, um Anliegen einzubringen und offene Punkte zu klären. Allerdings waren die Protokolle für die Personen, welche nicht an der Telefonkonferenz teilgenommen hatten, erst relativ spät verfügbar. Dies war der Konsolidierungsphase und der Zeit für die Übersetzung geschuldet. Die Vertreterinnen und Vertreter der Regionen, die an der Konferenz teilgenommen hatten, konnten aber ihre Kollegen und Kolleginnen bei dringenden Fragen auch bereits vor dem Versand des Protokolls informieren, womit diesen auch ein Teil der Verantwortung zugewiesen wurde.

Insgesamt zeichnet sich bei der Geschwindigkeit der Unterstützung ein kritisches Bild ab. Sowohl die Anpassungen von relevanten Dokumenten wie auch die Anfragen zu konkreten Fragestellungen sind laut den Vollzugsstellen nicht fristgerecht kommuniziert respektive beantwortet worden. Allerdings ist festzuhalten, dass sich die Vollzugsstellen durchaus bewusst sind, dass dies unter den gegebenen Umständen auch nicht immer möglich war.

3.3.4 Berücksichtigung der Bedürfnisse

Die Fragestellungen der Evaluation beziehen sich auch darauf, inwiefern die Vollzugsstellen ihre Bedürfnisse berücksichtigt sahen. Die Vollzugsstellen konnten ihre Bedürfnisse sowohl im Rahmen von Vernehmlassungen als auch in den Telefonkonferenzen zwischen dem SECO und den Vertretungen der Vollzugsstellen durch den VSAA respektive den VAK einbringen. In den validierenden Gesprächen ist bestätigt worden, dass die Anliegen jeweils über die Vertretungen der Regionen in die Telefonkonferenzen eingebracht werden konnten. Wie stark diese Gelegenheit wahrgenommen worden ist, hängt sicherlich auch von den einzelnen Vollzugsstellen ab.

Abbildung 3-7: Wie bewerten Sie folgende Aspekte:



Anmerkung: Auswertung bezieht sich auf folgende Fragen: 1) «Konnten Sie bei den Anpassungen zur KAE während der Coronakrise Ihre Anliegen dem SECO gegenüber insgesamt zum Ausdruck bringen?» 2) «Sind Ihre Anliegen bei der Überarbeitung von Instrumenten und Hilfsmittel berücksichtigt worden?»

Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=36

80 Prozent der KAST geben an, dass sie ihre Anliegen gegenüber den Vollzugsstellen zum Ausdruck bringen konnten. Bei den ALK liegt dieser Anteil etwas tiefer, fällt mit 70 Prozent aber immer

noch hoch aus. Etwas weniger Zustimmung findet bei den KAST die Aussage, dass die Anliegen bei der Überarbeitung der Instrumente und Hilfsmittel entsprechend berücksichtigt worden sind. Hier stimmen aber immer noch über zwei Drittel der Aussage zu. Bei den ALK stimmen etwas weniger als 70 Prozent der Aussage zu. Insgesamt konnten die Vollzugsstellen also ihre Anliegen einbringen, dies konnte vorwiegend über die Telefonkonferenzen wie auch die Vernehmlassungen, ab dem Zeitpunkt, zu dem diese durchgeführt wurden, geschehen. Aus den validierenden Gesprächen wie auch den Antworten der offenen Fragen geht hervor, dass die Anliegen eher in den Telefonkonferenzen als in den Vernehmlassungen eingebracht werden konnten. Die Fristen für letztere sind gemäss den Kommentaren und validierenden Interviews eher zu kurz ausgefallen, um die Anliegen einzubringen. Aus der Dokumentenanalyse geht hervor, dass die Fristen für Rückmeldungen bei Kurzkonsultationen und Vernehmlassungen jeweils zwischen zwei und sechs Tagen lagen.

Die Auswertung der offenen Fragen zu den Bereichen, in denen nicht auf die Anliegen der Vollzugsstellen eingegangen worden ist, zeigt, dass dies vor allem Fragen zu den Ferien- und Feiertagsentschädigungen sowie die Positionierung zu Fragen zur Anspruchsberechtigung von spezifischen Gruppen betraf. Mehrmals werden auch die rückwirkenden Anpassungen, welche auch auf politische Entscheide zurückzuführen sind, erwähnt, welche eine Herausforderung darstellen.

Die Resultate der Befragung in Kombination mit den explorativen und validierenden Gesprächen und der Dokumentenanalyse zeigen, dass die Vollzugsstellen auch während der Coronakrise die Gelegenheit hatten, ihre Bedürfnisse bezüglich KAE gegenüber dem SECO einzubringen.

3.4 Gewährleistet Unterstützung einheitliche Behandlung der Gesuche um KAE?

3.4.1 Eindeutigkeit und Klarheit der Kommunikation

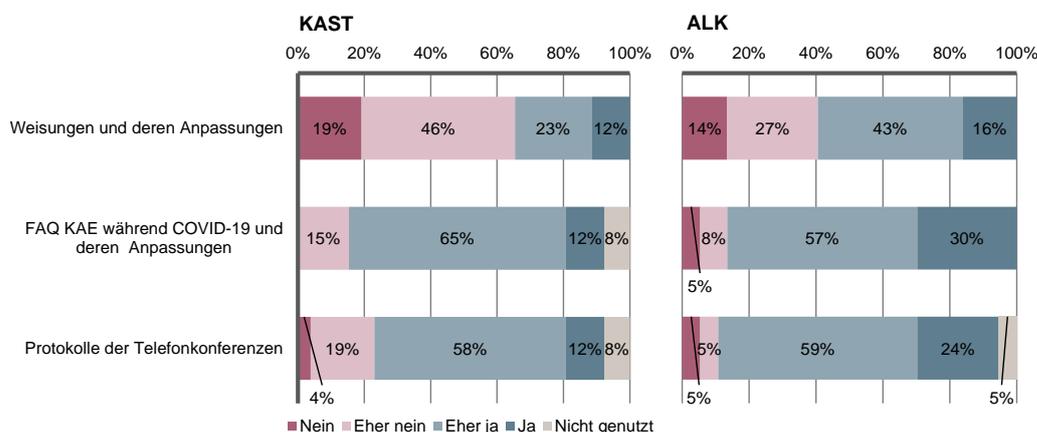
Damit die Gesuche um KAE einheitlich behandelt werden können, müssen die Vorgaben dazu eindeutig und klar kommuniziert werden. Im Rahmen der Umfrage sind die Vollzugsstellen deshalb danach gefragt worden, wie verständlich die Hilfsmittel und Instrumente formuliert waren. In Abbildung 3-8 sind die Ergebnisse dazu dargestellt.

- Es zeigt sich, dass vor allem die KAST die Weisungen und deren Anpassungen nicht als klar verständlich empfunden haben. Über zwei Drittel der KAST geben an, dass die Weisungen und Anpassungen nicht klar verständlich waren und somit einen gewissen Interpretationsspielraum offenliessen. Bei den ALK fällt dieser Anteil deutlich geringer aus, hier findet nicht einmal die Hälfte, dass dies der Fall war. Hier sind es vor allem auch die privaten ALK, die zu einem grossen Teil angeben, dass die Weisungen keinen Interpretationsspielraum offenliessen (92 Prozent). Bei den öffentlichen ALK finden 56 Prozent, dass die Weisungen Interpretationsspielraum offenliessen.
- Die weiteren Instrumente wie die FAQ und die Protokolle der Telefonkonferenzen wurden hingegen von beiden Stellen von einer Mehrheit als klar verständlich empfunden. Schliesslich dienten die letzten beiden Instrumente auch dazu, Unklarheiten in den Weisungen und den Anpassungen zu begegnen. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Interpretationsspielraum in den Weisungen im

Vergleich zur Anzahl zu bearbeitender Gesuche und den schnell und rückwirkenden Anpassungen nur für eine Minderheit der Vollzugsstellen die grösste Herausforderung bezüglich der KAE während Corona darstellte (siehe Kapitel 3.2).

- Unterschiede zwischen den KAST und den ALK ergeben sich auch in Bezug darauf, wie schnell das SECO jeweils auf Unklarheiten reagiert respektive Präzisierungen vorgenommen hat (Abbildung A-10 im Anhang). Über die Hälfte der KAST finden, dass die Reaktion langsam oder eher langsam war, unter den ALK finden hingegen rund zwei Drittel, dass die Reaktionen auf Unklarheiten in angemessener Zeit oder schnell erfolgt sind. Wobei unter den öffentlichen ALK dieser Anteil nur knapp über 50 Prozent liegt. Bei den privaten ALK hingegen, welche nur einen kleinen Teil der KAE ausbezahlten, finden über 80 Prozent, dass die Anpassungen in angemessener Zeit oder schnell erfolgt sind.

Abbildung 3-8: War der Inhalt der folgenden Hilfsmittel und Instrumente jeweils klar verständlich und liess entsprechend keinen Interpretationsspielraum offen?



Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

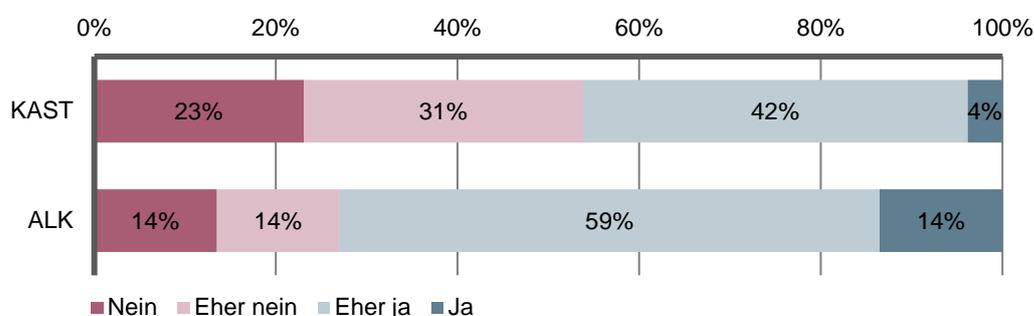
Laut einer knappen Mehrheit der KAST konnten die zur Verfügung gestellten Mittel und Instrumente des SECO nicht garantieren, dass die KAE in den Kantonen einheitlich umgesetzt worden ist (Abbildung 3-9). Eine deutliche Mehrheit der ALK empfand hingegen die Mittel und Instrumente als geeignet, damit die KAE einheitlich zwischen den Kantonen umgesetzt werden konnte. Die privaten ALK stimmen dieser Aussage noch etwas mehr zu als die öffentlichen ALK. Die Auswertung der offenen Frage zeigt, dass dies vor allem am Interpretationsspielraum lag und teilweise Anfragen der Vollzugsstellen beim SECO nicht klar genug beantwortet werden konnten. Aus den explorativen Gesprächen hat sich ergeben, dass diese Schwierigkeiten vor allem zu Beginn der Coronakrise bestanden.

Grundsätzlich muss erwähnt werden, dass das Instrument der KAE vor der Coronakrise in relativ bescheidenem Ausmass verwendet worden ist. Sowohl das SECO wie auch die Vollzugsstellen hatten zu Beginn der Coronakrise somit wenig Erfahrung bei der Anwendung dieses Instruments. Vor der Coronakrise konnten sich die Kantone in diesen Einzelfällen absprechen, etwas, was mit

der hohen Anzahl an Gesuchen während der Coronakrise nicht mehr möglich war. Der Interpretationsspielraum, der sich in den Weisungen ergeben hat, ist laut den validierenden Interviews darauf zurückzuführen, dass es weder beim SECO noch bei den Vollzugsstellen ausgewiesene Expertinnen und Experten in Bezug auf KAE gegeben hat. Aus Sicht der Gesprächspartner und Gesprächspartnerinnen wäre es deshalb notwendig gewesen, dass das SECO Entscheide auch unter Unsicherheit fällt und durchgesetzt. Es ist zu erwähnen, dass ein solches Vorgehen ausserhalb einer Krisenzeit in einem föderalistischen System kaum gutgeheissen würde.

Zusammen mit der Fristgerechtigkeit der Kommunikation bildet die Eindeutigkeit der Kommunikation der schwächste Punkt der Unterstützung der Vollzugsstellen durch das SECO. Aus Sicht der Vollzugsstellen waren viele Vorgaben oftmals nicht eindeutig oder wurden nicht klar kommuniziert.

Abbildung 3-9: Ermöglichten Ihrer Meinung nach die vom SECO zur Verfügung gestellten Hilfsmittel und Instrumente, dass die Anpassungen der KAE in den Kantonen einheitlich umgesetzt wurden?



Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

3.4.2 Nutzung der Kommunikationskanäle

Aus den explorativen Gesprächen, welche im Vorfeld zur Befragung geführt worden sind, ist von den Gesprächspartnern aufgebracht worden, dass das SECO die Kommunikationskanäle gegenüber den Vollzugsstellen und den Unternehmen besser hätte nutzen können. Aus diesem Grund ist diese Thematik in der Umfrage ebenfalls abgedeckt worden. Eine Mehrheit ist der Ansicht, dass das SECO die Kommunikationskanäle gegenüber den Vollzugsstellen genügend genutzt hat (Abbildung A-9). Der Anteil, der findet, dass die Kommunikationskanäle nicht oder eher nicht genügend genutzt worden sind, liegt allerdings bei über einem Drittel und ist somit nicht vernachlässigbar. Dieser Eindruck ist auch in den validierenden Gesprächen bestätigt worden. Die Kommunikation des SECO wird allgemein als der schwächste Punkt in der Krise wahrgenommen, wie auch bereits in Kapitel Fristgerechtigkeit der Unterstützung dargelegt. Generell wird für die erste Coronawelle ab März bis Sommer 2020 weniger Kritik geäussert, da hier alle Stellen unvorbereitet waren. Es ist jedoch in mehreren Gesprächen erwähnt worden, dass aus diesen Erfahrungen zu wenig Lehren für die Bewältigung der zweiten Welle gezogen worden sind.

Bei der Kommunikation gegenüber den Unternehmen findet jeweils knapp etwas weniger als die Hälfte der KAST und ALK, dass das SECO die Kommunikationskanäle genügend genutzt hat. Allerdings ist es nicht Aufgabe des SECO, gegenüber den Unternehmen zu kommunizieren, da die Kantone für den Vollzug zuständig sind. Aus der Auswertung der offenen Frage geht hervor, dass Anfragen der Unternehmen zu einer Mehrbelastung bei den KAST und ALK geführt haben, dies, obwohl das SECO eine eigene Hotline für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen eingerichtet hatte. Nur knapp die Hälfte der Stellen, die die Frage beantwortet haben, finden, dass die Hotline des SECO für Unternehmen die Arbeit der KAST respektive der ALK erleichtert hat (siehe Abbildung A-4 im Anhang). Einige Kantone hatten aufgrund der vielen Anfragen eine eigene Hotline aufgebaut. Allerdings ist es schwierig abzuschätzen, welche Entlastung die Hotline des SECO für die kantonalen Stellen tatsächlich gebracht hat, da nicht ersichtlich ist, wie viele Anfragen ohne Hotline des SECO an die Kantone gelangt wären. Die Hotline des SECO hat vom 19. März 2020 bis zu ihrer Einstellung per 1. September 2021 über 45'000 Telefonanrufe und 28'500 Mails beantwortet.¹¹ Der Anteil der Anfragen, die KAE betreffen, ist allerdings nicht bekannt.

3.4.3 Anpassung der Unterstützung an die unterschiedlichen Situationen

Da sich die Strukturen und Voraussetzungen in den Kantonen unterscheiden, waren die Kantone auch mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert. So waren je nach Grösse des Kantons sowie der Wirtschaftsstruktur unterschiedlich viele Gesuche zu bearbeiten. Eine Frage, welcher im Rahmen der Evaluation nachgegangen werden soll, ist, inwiefern bei der Unterstützung die kantonspezifischen und insgesamt unterschiedlichen Situationen vom SECO berücksichtigt worden sind.

Über die Hälfte der KAST findet, dass die kantonsspezifische Situation zu wenig berücksichtigt worden ist (Abbildung A-12 im Anhang). Bei den ALK ist hingegen die Mehrheit der Teilnehmenden der Meinung, dass genügend auf die kantonsspezifischen Herausforderungen eingegangen worden ist. Allerdings unterscheiden sich auch hier wieder die privaten und öffentlichen ALK. Die öffentlichen ALK weisen ein ähnliches Bild wie die KAST auf, die Mehrheit (56 Prozent) findet, dass die kantonsspezifische Situation nicht genügend berücksichtigt worden ist. Von den privaten ALK finden hingegen über 90 Prozent, dass die unterschiedlichen Situationen genügend berücksichtigt worden sind. Dies hat auch mit der unterschiedlichen Organisation der privaten und öffentlichen ALK zu tun. Die privaten ALK sind vorwiegend überkantonal tätig und haben somit wahrscheinlich weniger eine kantonale Sichtweise als die öffentlichen ALK.

Die Auswertung der offenen Frage zeigt, dass viele Teilnehmende die Fragen nicht so sehr bezüglich kantonsspezifischen, sondern vielmehr bezüglich praxisspezifischen Herausforderungen, welche nicht berücksichtigt worden sind, beantwortet haben. Mehrere Teilnehmende weisen auch darauf hin, dass es die aussergewöhnliche Situation nicht erlaubt hat, auf die individuelle Situation der Kantone einzugehen, und zudem in der föderalistischen Struktur die Kantone für den Vollzug und somit die Anliegen in ihren Kantonen zuständig sind.

Die Resultate der Befragung deuten darauf hin, dass die Unterstützung des SECO zu wenig an die unterschiedlichen kantonalen Situationen angepasst war. Allerdings relativiert sich dieser Befund

¹¹ Medienmitteilung des SECO vom 30. August 2021: «Corona-Hotline des SECO wird eingestellt»

aus der Auswertung der offenen Fragen sowie in den validierenden Gesprächen, wo darauf hingewiesen wird, dass dies unter den gegebenen Umständen auch nicht möglich war.

4 Aufsicht

Die Thematiken der Aufsicht werden durch die PVK umfassend bearbeitet, die vorliegende Evaluation bietet aber bereits einige Ansatzpunkte für die Beantwortung dieser Fragestellung. Die Vollzugsstellen sind danach gefragt worden, ob die Rechtmässigkeit der Mittelvergabe sichergestellt werden konnte, und wie sie die Aufsicht des SECO wahrnehmen. Die Fragen zur Aufsicht beziehen sich dabei auf die Kontrolle bei den Unternehmen und nicht die Kontrolle der ALK und KAST.

In Abbildung A-13 im Anhang sind die Ergebnisse zu diesen Fragestellungen dargestellt. Die Mehrheit der Vollzugsstellen findet, dass die Rechtmässigkeit sichergestellt werden konnte und die Unterstützung des SECO dazu beigetragen hat. Der Anteil, der hier nicht zustimmt, fällt allerdings mit fast einem Drittel nicht unbedeutend aus. Unter den ALK ist die Zustimmung zu diesen Aussagen etwas grösser als unter den KAST. Etwas kritischer stehen die KAST auch der Aufsichtsfunktion des SECO gegenüber, über die Hälfte findet jedoch, dass das SECO die Aufsichtsfunktion in genügendem Ausmass wahrgenommen hat. Unter den ALK fällt dieser Anteil nochmals etwas höher aus. Unterschiede gibt es zwischen den öffentlichen und den privaten ALK, die privaten ALK sind zu einem etwas grösseren Anteil der Meinung, dass die Rechtmässigkeit eingehalten werden konnte und das SECO seine Aufsichtsfunktion wahrgenommen hat als die öffentlichen ALK.

Die Teilnehmenden, welche angegeben haben, dass die Rechtmässigkeit der Mittelvergabe nicht sichergestellt werden konnte, sind nach den Gründen dafür gefragt worden (Resultate in Abbildung A-14 im Anhang). Dabei waren Mehrfachantworten möglich. Bei den Gründen spielen rückwirkende Anpassungen bei den KAST und ALK die grösste Rolle, weshalb die Rechtmässigkeit nicht sichergestellt werden konnte, gefolgt vom Interpretationsspielraum, welcher in den Weisungen offenblieb. Von den ALK ist ausserdem von über der Hälfte auch die Anzahl der Gesuche genannt worden sowie von etwas weniger als einem Drittel die schnell erfolgenden Anpassungen, diese Punkte sind von den KAST deutlich weniger oft genannt worden.

In den validierenden Gesprächen ist die Thematik der Rechtmässigkeit ebenfalls thematisiert worden, um die Rolle des SECO in dieser Hinsicht besser einschätzen zu können. Im Rahmen der Gespräche ist darauf hingewiesen worden, dass die Angaben der Unternehmen nur so weit durch die ALK plausibilisiert werden konnten, wie dies die erforderten Unterlagen zugelassen haben und dies weniger sind als im normalen Verfahren. Insofern konnte im vorgegebenen Rahmen die Rechtmässigkeit sichergestellt werden. Die dem SECO angegliederte Ausgleichsstelle kontrolliert im Rahmen der Aufsichtstätigkeit deshalb nicht nur stichprobemässig die Entscheide der KAST, sondern auch die Korrektheit der Angaben, welche ein Betrieb gemacht hat, indem Arbeitgeberkontrollen durchgeführt werden. Die Vollzugsstellen haben häufig in den Kommentaren erwähnt, dass sie Auffälligkeiten dem SECO gemeldet haben. Danach gefragt, ob die Arbeitgeberkontrollen durch das SECO dazu beitragen, dass allfälliger systematischer Missbrauch der KAE aufgedeckt werden kann, ist eine deutliche Mehrheit der KAST der Meinung, dass dies noch nicht abschliessend beurteilt werden kann (siehe Abbildung A-15 im Anhang). Nur acht Prozent geben an, dass dies nicht der

Fall ist. Bei den ALK ist eine Mehrheit der Meinung, dass durch die Kontrollen systematischer Missbrauch aufgedeckt werden kann.

Die Rechtmässigkeit der Mittelvergabe konnte, soweit dies die vorhandenen Instrumenten zuliesse, sichergestellt werden. Und das SECO hat die Aufsichtsfunktion in genügendem Ausmass wahrgenommen. Allerdings sind diese Fragen für viele Vollzugsstellen noch nicht abschliessend beantwortbar, da die Arbeitgeberkontrollen durch das SECO noch nicht abgeschlossen sind.

5 Schlussfolgerungen

Das Ziel der Anpassungen der KAE, dass Unternehmen rasch und unkompliziert in der Coronakrise unterstützt werden konnten, ist aus Sicht der Vollzugsstellen insgesamt gelungen. **In einer Gesamtbetrachtung beurteilen die Vollzugsstellen die Unterstützung durch das SECO während der Coronakrise als nützlich.** Wie die Vollzugsstellen die Unterstützung des SECO bewerten, hängt auch von Faktoren, wie beispielsweise der Zahl der Gesuche oder politischen Entscheidungen, welche nicht alle in gleichem Masse durch das SECO beeinflussbar sind, ab. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist diesen Faktoren Rechnung zu tragen.

Die zur Verfügung stehenden **Instrumente**, wie die Weisungen, FAQ und Protokolle der Telefonkonferenzen, haben die Arbeit der Vollzugsstellen grösstenteils erleichtert und **werden somit als zweckmässig angesehen.** Eine grössere **Herausforderung stellt die Fristgerechtigkeit der Unterstützung dar.** Deutlich über die Hälfte der Vollzugsstellen ist der Ansicht, dass Anpassungen nicht fristgerecht und nicht klar kommuniziert worden sind. Teilweise ist dies aber auch den kurzfristigen und häufigen politischen Entscheiden zu Anpassungen zuzuschreiben. Auch die Anfragen zu konkreten Fragen konnten vor allem aus Sicht der KAST nicht innert einer nützlichen Frist beantwortet werden. Die Auswertungen der offenen Fragen deuten jedoch darauf hin, dass vielen Vollzugsstellen durchaus bewusst ist, dass auch beim SECO die personellen Kapazitäten zur Beantwortung der vielen Anfragen beschränkt waren. Dennoch hätten sich viele eine offensivere Kommunikation durch das SECO gewünscht und Informationen, welche für alle Vollzugsstellen und die Unternehmen einfach zugänglich sind. Zudem ist darauf hingewiesen worden, dass die Kommunikation auch ausserhalb von Krisensituationen verbessert werden kann.¹²

Die Mehrheit der Kantone ist der Meinung, dass sie ihre Anliegen einbringen konnten. Dies ist vorwiegend über das Instrument der Telefonkonferenzen erfolgt. Die Vollzugsstellen, mit denen validierende und explorative Gespräche geführt worden sind, erwähnen, dass die Telefonkonferenzen ein sinnvolles Austauschgefäss waren und auch der so geschaffene Austausch zwischen dem SECO und den Kantonen aufrechterhalten werden soll. Dieser ist grundsätzlich auf einer guten Basis erfolgt und sei auch zukünftig, unabhängig von Krisensituationen, wichtig, um gut zusammenzuarbeiten.

Gleich wie die Fristgerechtigkeit der Unterstützung wird auch die **Eindeutigkeit der Kommunikation der Vorgaben von einem grossen Teil der Vollzugsstellen kritisch bewertet**, dies vor allem aus Sicht der KAST. Über die Hälfte der KAST findet, dass die Weisungen und deren Anpassungen

¹² Siehe auch Bericht der PVK (2008) Evaluation der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund. Bern.

Interpretationsspielraum offenliessen und somit die KAE in den Kantonen nicht komplett einheitlich umgesetzt worden ist. Dieser Interpretationsspielraum ist im Zusammenhang mit der grossen Anzahl an zu bearbeitenden Gesuchen relevant, wo Interpretationsspielraum dazu führt, dass eine uneinheitliche Behandlung der Gesuche durch die Kantone besonders ins Gewicht fällt. Obwohl eine Mehrheit der Vollzugsstellen angibt, dass die Unterstützung nicht unbedingt an die unterschiedlichen Voraussetzungen in den Kantonen angepasst war, wird aus den offenen Fragen und den Gesprächen klar, dass dies auch von vielen Vollzugsstellen als unrealistisch angesehen wird.

Mehrere der befragten Vollzugsstellen sowie Interviewpartner- und -partnerinnen weisen darauf hin, dass **sämtliche Stellen**, die KAST, ALK und das SECO **durch die Krise enorm herausgefordert** waren. Insgesamt habe die **Krise durch den Effort von allen Beteiligten zielführend bewältigt** werden können, auch wenn im Detail nicht immer alles reibungslos funktioniert hat.

Anhang

Dokumentenanalyse

Dokumente Inhalt – Ergebnisse Analyse

Weisungen Die erste Weisung zu den «Sonderregelungen bei eingeschränkter Vollzugstätigkeit aufgrund der Pandemie» wurde am 10. März 2020 erlassen, am 12. März 2020 in Kraft gesetzt und bis zum 30. Juni 2021 13-mal aktualisiert. Dabei war die erste Weisung relativ knappgehalten und deckte die wohl offensichtlichsten Themen ab. Die darauffolgende Weisung vom 3. April 2020 (Nr. 4) ist bzgl. KAE bereits um einiges ergänzt und präzisiert worden. Ab der 10. Weisung vom 22. Juli 2021 gibt es ein Inhaltsverzeichnis, da die Hälfte des Dokuments, d.h. über 10 Seiten, Informationen zur KAE enthält. Bis zur letzten Pandemieweisung sind es ca. 25 Seiten zur KAE. In dieser Zeit gibt es auch 3 Weisungen, die Anpassungen in den AVIG-Praxen betreffen, unter anderem betreffend die KAE. Die erste davon datiert vom 27. August 2020, tritt am 1. September 2020 in Kraft und soll «das Auslaufen der COVID-Sonderregelungen» abfedern. Themen dieser Weisungen sind ebenfalls Anspruchsberechtigungen, Kompetenzverlagerungen von den KAST zu den ALK beziehungsweise neue Kompetenzen bezüglich der Prüfverfahren für die jeweiligen Vollzugsstellen, Änderungen gewisser Fristen sowie formale Punkte wie die Umstellung auf die Online-Einreichung des Formulars.

FAQ Insgesamt sind 14 Versionen der FAQ vorhanden. Die erste Version der FAQ (undatiert) ist grundsätzlich sehr ausführlich und enthält bereits sehr viele Fragen. Der Fokus liegt dabei auf der Anspruchsberechtigung, wozu explizit noch eine Rubrik mit Detailfragen besteht, und Details zur Antragsstellung. Zu diesen beiden Thematiken kommen in den nächsten Versionen zusätzliche Fragen hinzu, kurz darauf bestehen die Neuerungen jedoch vor allem aus Präzisierungen – dies führte zur Verdoppelung der FAQ-Seitenzahl von Version 1.0 auf Version 2.5 im Januar 2021. Danach wurden vereinzelt noch Anpassungen gemacht, wenn neue Beschlüsse gefällt (z.B. im März 2021 zu den rückwirkenden Anspruchsmöglichkeiten) oder verlängert wurden sowie neue Arbeitsmittel (z.B. Formulare) zur Verfügung gestellt wurden. Bei der neusten Version der FAQ vom 01.12.2021 liegt der Fokus auf der Wiedereinführung des ordentlichen Verfahrens. Es wird sehr detailliert beschrieben, was alles zu beachten ist, da viele Unternehmen aktuell wohl nur das summarische Verfahren kennen, da sie vor der Pandemie nie KAE beantragt haben.

Telefonkonferenzen (Telkos) Am telefonischen Austausch mit dem SECO nahmen jeweils der Vorstand des VSAA respektive die Präsidenten des VAK und ErfAA teil sowie Vertreter/innen der Regionen. Die Telkos begannen gemäss Aussagen unserer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner relativ früh nach Ausbruch der Pandemie im Frühling 2020 und fanden anfangs wöchentlich statt. Allerdings wurden die Gespräche erst nach einer gewissen Weile protokolliert und an die weiteren, nicht teilnehmenden kantonalen Amtsleitungen beziehungsweise öffentlichen und privaten Kassenleitungen verschickt, was auch in den Interviews mit den Vollzugsstellen bemängelt worden ist. Das erste Protokoll einer Telko des SECO mit dem VSAA respektive dem VKA stammt vom 27. respektive 28. Oktober 2020. Ab Mai 2021 wurde zu einem zweiwöchentlichen Rhythmus gewechselt und die letzten uns vorliegenden Protokolle datieren vom 11. August 2021. Die Telkos dienten dem SECO zur Informationsweitergabe und zum direkten Austausch mit den Beteiligten.

An den Telkos informierten aber auch die Vertreterinnen und Vertretern der KAST respektive ALK über ihre aktuelle Situation allgemein wie auch in den verschiedenen Regionen, gaben Rückmeldungen zu den geltenden Weisungen, meldeten Unklarheiten und brachten ihre Wünsche beziehungsweise Verbesserungsvorschläge ein.

Übersicht Interviews

Interview	Gesprächspartner/in	Datum
Explorative Interviews:	Daniel Santi, Direktor Arbeitslosenkasse UNIA (Teilnahme an Telkos)	21.02.2022
	– Hans Knöpfel, Bereichsleiter Arbeitslosenversicherung & Arbeitslosenkassen Kanton Zürich, sowie in Personalunion Leiter Arbeitslosenkasse	22.02.2022
	– Adrian Wegmann, stv. Leiter Arbeitslosenkasse sowie Abteilungsleiter Dienste & Vollständigkeit, Leiter Support Center KAE	
	– Daniela Gemperle, Leiterin Arbeitslosenversicherung	
	– Patrick Studer, Teamleiter KAE	
	Peter Kalbermatten, Vorsteher Dienststelle für Industrie, Handel und Arbeit Kanton Wallis (Vorstand VSAA, Teilnahme an Telkos)	23.02.2022
	Ivana Stano, Leiterin Arbeitslosenkasse Kanton Waadt	23.02.2022
	Natasa Jevdenic, Leiterin Fachführung Arbeitslosenkasse UNIA	24.02.2022
Validierende Interviews:	Jean-Claude Frésard, Leiter Arbeitslosenkasse Kanton Fribourg Präsident VAK (Teilnahme an Telkos)	1.6.2022
	Hubert Helbling, Vorsteher Amt für Arbeit Kanton Schwyz (Vorstand VSAA, Teilnahme an Telkos)	1.6.2022
	– Nicole Hostettler, Amtsleiterin AWA Kanton Basel-Stadt, Präsidentin VSAA (tlw. Teilnahme an Telkos)	9.6.2022
	– Karin Jung, Amtsleiterin AWA Kanton St. Gallen, Vorstand VSAA (tlw. Teilnahme an Telkos)	
	– Charles de Reyff, Dienstchef AWA Kanton Fribourg, Vorstand VSAA	

Durchführung der Umfrage

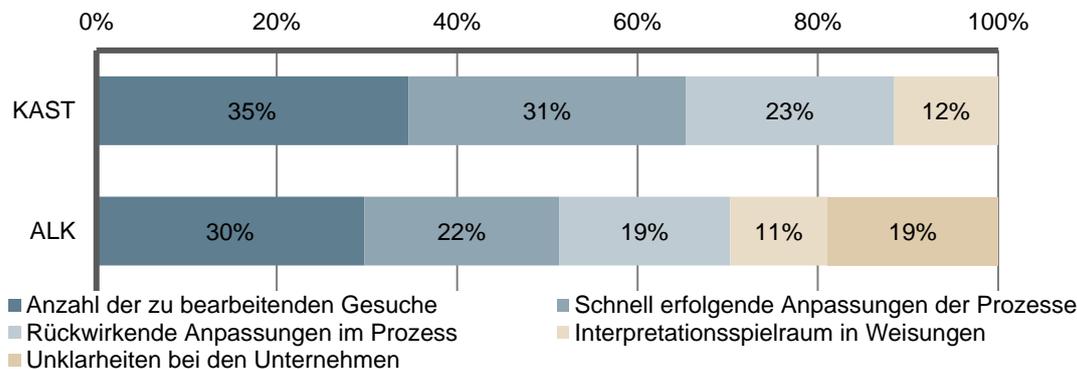
Vollzugsstelle	Angeschriebene Stellen
KAST	alle 26 kantonale Amtsstellen: jeweils die Amtsleitungen
öffentliche ALK	alle 25 ¹³ kantonalen Arbeitslosenkassen: jeweils die Kassenleitenden
private ALK	
– Unia (6 Antworten)	– Kassenleitung – 4 Regionalleitende – Leitung Fachführung
– Syna	– Verantwortliche KAE ganze Schweiz und Departementsleitung ganze Schweiz
– Caisse de chômage OCS	– Kassenleitung
– Caisse de chômage du SIT	– Kassenleitung
– Caisse de chômage interprofessionnelle FER CCI	– Kassenleitung – Verantwortliche KAE
– Cassa di disoccupazione Cristiano Sociale OCST	– Verantwortlicher KAE

¹³ Die Kantone Nid- und Obwalden haben eine gemeinsame öffentliche Arbeitslosenkasse.

Details zu den Auswertungen

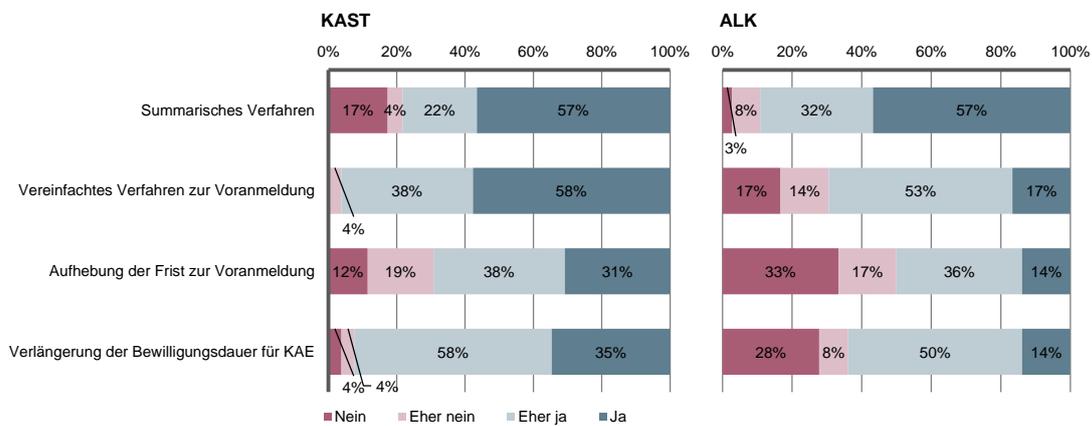
Resultate zu den Herausforderungen bezüglich der KAE

Abbildung A-1: Welches war die grösste Herausforderung?



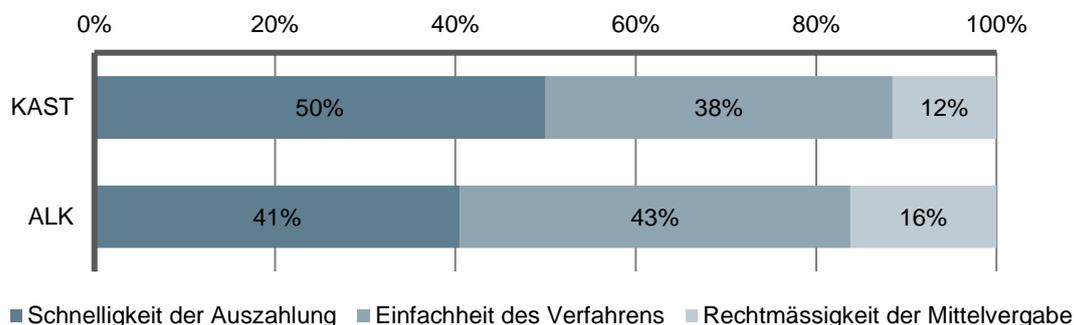
Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

Abbildung A-2: Ermöglichten diese Anpassungen, dass die vielen Gesuche für KAE genügend rasch bearbeitet werden konnten?



Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26 (summarisches Verfahren N=23) ; ALK=36 (summarisches Verfahren N=37).

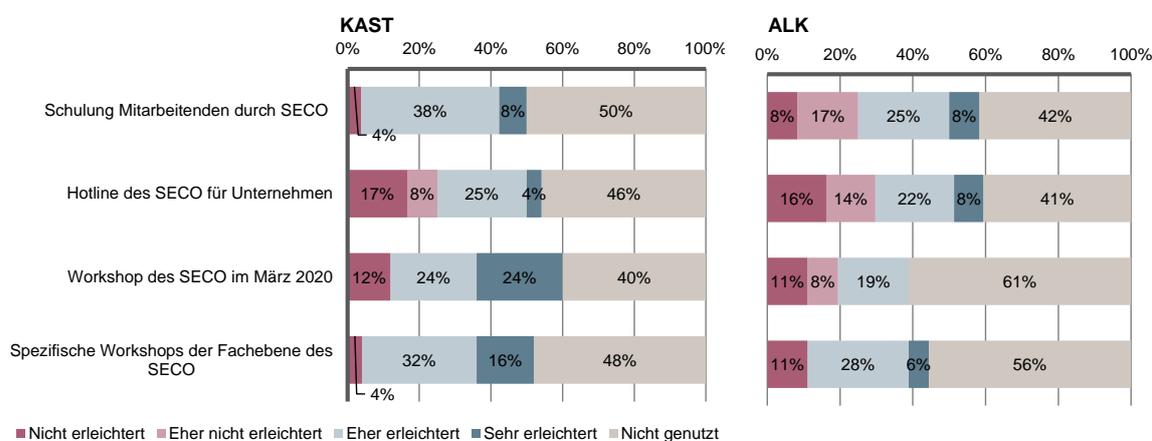
Abbildung A-3: Was sollte Ihrer Meinung nach das wichtigste Ziel von Anpassungen der KAE während der Coronakrise sein?



Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

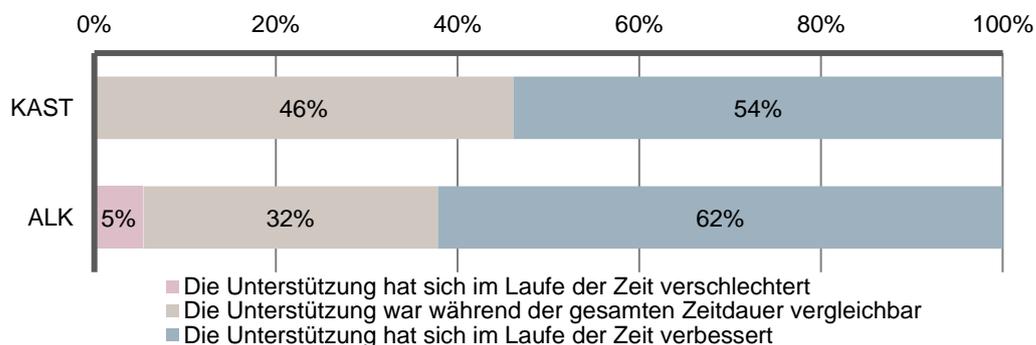
Resultate zu Instrumente und Mittel der Unterstützung

Abbildung A-4: Wie sehr haben die folgenden Hilfsmittel und Instrumente Ihre Arbeit als Vollzugsstelle erleichtert?



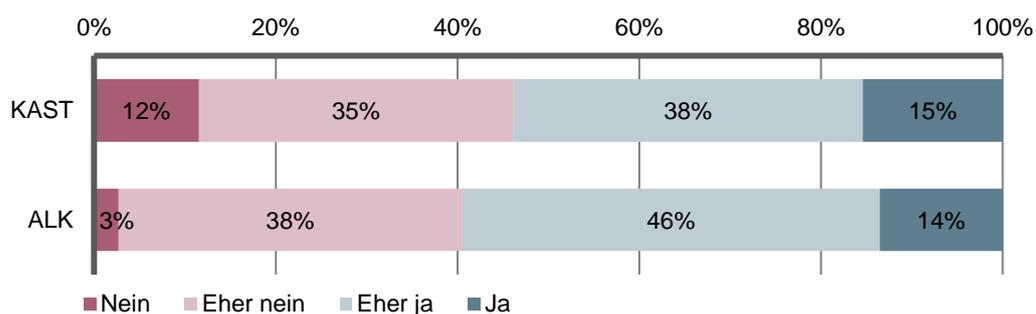
Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=25 (Schulung Mitarbeitenden N=26); ALK=36

Abbildung A-5: Nehmen Sie im Verlauf der Coronakrise Veränderungen in der Unterstützung des SECO wahr?



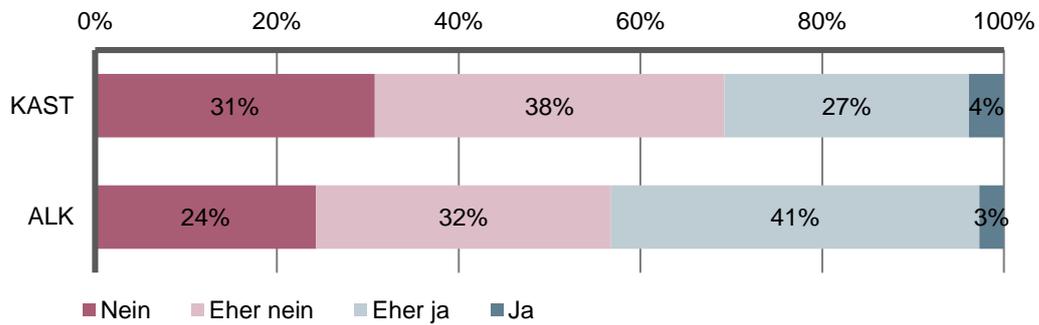
Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

Abbildung A-6: Ist die Unterstützung des SECO insgesamt genügend rasch erfolgt, damit die Unternehmen innerhalb der für sie nötigen Fristen KAE beziehen konnten?



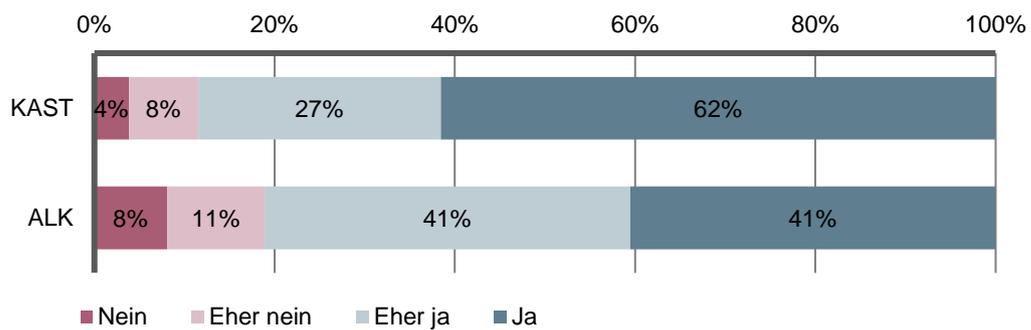
Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

Abbildung A-7: Hat das SECO die Unternehmen Ihrer Einschätzung nach genügend unterstützt, um die Arbeit der KAST/ALK zu erleichtern?



Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

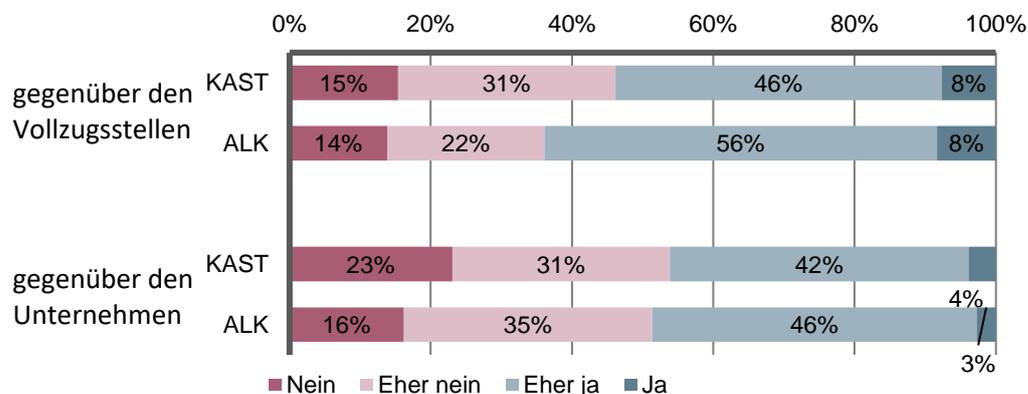
Abbildung A-8: Inwiefern hätte es Ihre Arbeit als Vollzugsstelle erleichtert, wenn die eServices schon früher eingeführt worden wären?



Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

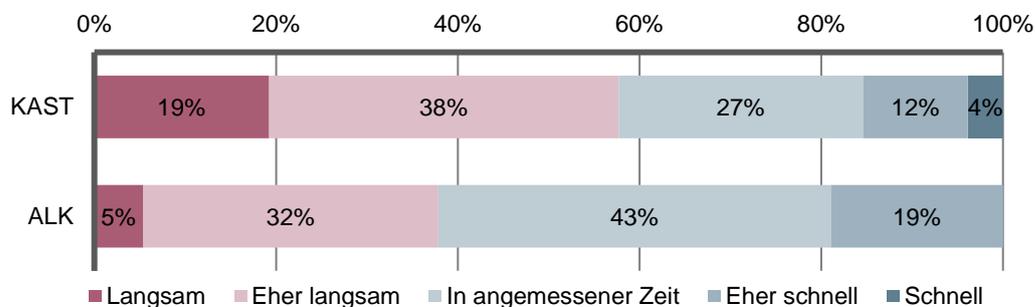
Resultate zur Kommunikation

Abbildung A-9: Hat aus Ihrer Sicht das SECO die ihm zur Verfügung stehenden Kommunikationskanäle in Bezug auf die KAE gegenüber den folgenden Akteuren genügend genutzt?



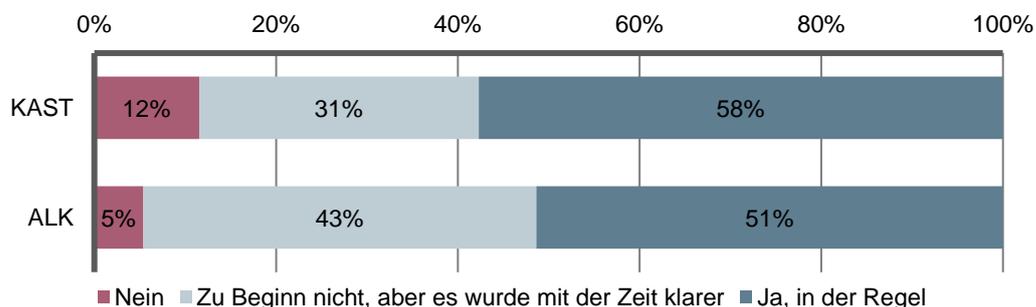
Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

Abbildung A-10: Wie schnell hat das SECO auf gemeldete Unklarheiten reagiert bzw. Präzisierungen vorgenommen?



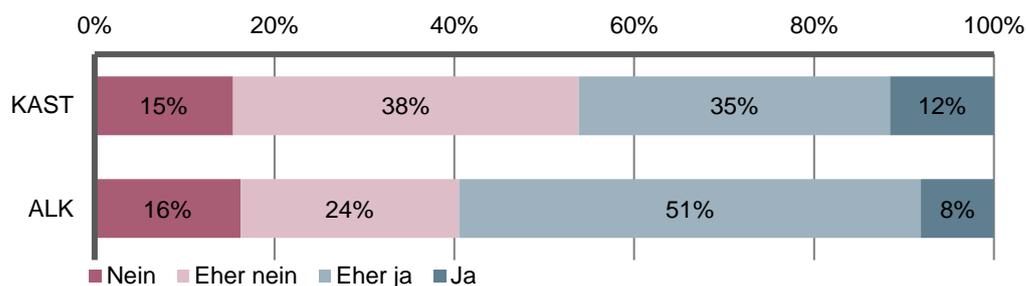
Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

Abbildung A-11: War klar, an welche Stellen des SECO Sie sich bei spezifischen Fragen wenden konnten?



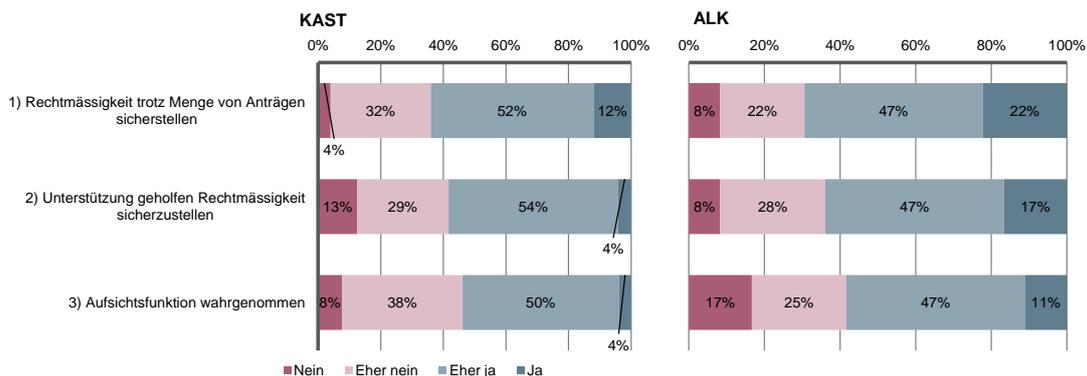
Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

Abbildung A-12: Hatten Sie den Eindruck, Ihre kantonspezifische Situation / Ihre kantonspezifischen Herausforderungen wurden vom SECO genügend berücksichtigt?



Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37

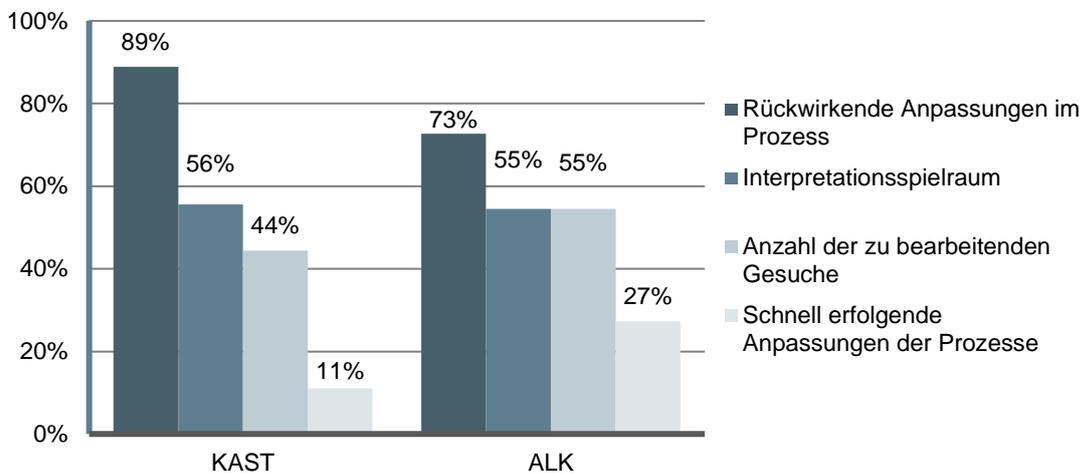
Abbildung A-13: Rechtmässigkeit und Aufsichtsfunktion



Anmerkung: Folgende Fragen sind gestellt worden: 1) «Konnte Ihrer Meinung nach die Rechtmässigkeit der Mittelvergabe durch die KAST/ALK trotz der grossen Menge von Anträgen sichergestellt werden?» 2) «Hat die Unterstützung der KAST/ALK durch das SECO, Ihrer Meinung nach, geholfen, die Rechtmässigkeit des Bezuges von KAE sicherzustellen?» 3) «Hat das SECO während der Coronakrise Ihrer Meinung nach seine Aufsichtsfunktion in genügendem Ausmass wahrgenommen?»

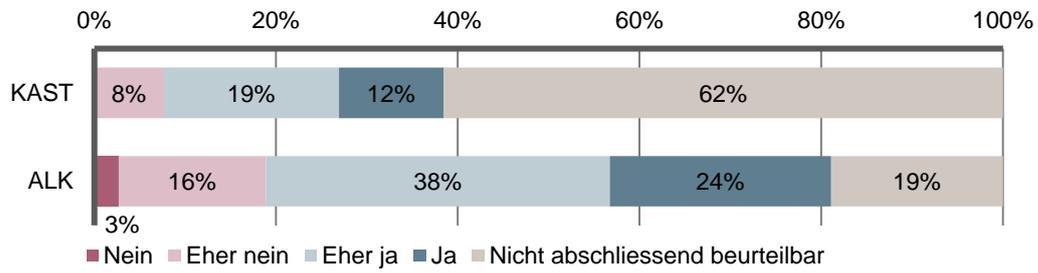
Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST 1)=25, 2)=24, 3)=26; ALK=36

Abbildung A-14: Gründe, weshalb Rechtmässigkeit nicht sichergestellt werden konnte:



Anmerkung: Mehrfachauswahl möglich; Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=9; ALK=11

Abbildung A-15: Können die durchgeführten und geplanten Arbeitgeberkontrollen des SECO allfälligen systematischen Missbrauch der KAE aufdecken?



Quelle: Umfrage Ecoplan bei den Vollzugsstellen; N: KAST=26; ALK=37