

PricewaterhouseCoopers AG

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Neuregelung der Arbeitgeberkontrollen

bei der AHV*

Bern, 22.12.2006

Hinweis zur Verwendung des Dokuments

Die Leistungen von PricewaterhouseCoopers AG werden zum Nutzen des Kunden und für seinen Gebrauch erbracht. Der Kunde ist nach vorheriger Absprache mit PricewaterhouseCoopers AG berechtigt, Dritten die Ergebnisse zugänglich zu machen. PricewaterhouseCoopers AG haftet in solchen Fällen gegenüber Dritten nicht.

Inhaltsverzeichnis

0	Management Summary	1
1	Einleitung	3
1.1	Ausgangslage und Zielsetzung	3
1.2	Projektorganisation und Vorgehen	5
2	Kontrollkonzept	6
2.1	Einleitung	6
2.2	Grundkonzept: Risikoprofil	6
2.3	Beurteilung der Arbeitgeber	8
2.4	Lohnsummenkategorien	11
2.5	Prüfverfahren	12
2.6	Prüfzeitpunkt	13
2.7	Laufende Risikoüberwachung	14
2.8	Sonderfälle	14
2.9	Gesamtmodell	15
3	Prävention, Anreizmechanismen und Sanktionsmassnahmen	20
3.1	Prävention	20
3.2	Anreizmechanismen	21
3.3	Sanktionsmassnahmen	22
4	Synergiepotenziale	23
5	Aufsichtsfunktion BSV	25
6	Schluss	26

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:Vorgehen im Projekt.....	5
Abbildung 2:Risikomodell Bund	7
Abbildung 3:Gesamtmodell	16

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:Beurteilung der Arbeitgeber	10
Tabelle 2:Lohnsummenkategorien.....	11
Tabelle 3:Prüfzeitpunkt	14
Tabelle 4:Sonderfälle	15
Tabelle 5:Kontrollfrist je Lohnsummenkategorie	18

Glossar

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVV	Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ELM	Einheitliche Lohnmeldungen
FAK	Familienausgleichskasse
LSK	Lohnsummenkategorie
MS	Meilenstein
PwC	PricewaterhouseCoopers AG
Rz	Randziffer
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung

0 Management Summary

Im April 2005 erschien der Bericht „Arbeitgeberkontrollen bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung – Evaluation des Kontrollsystems“ der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Aufgrund der darin enthaltenen Empfehlungen sowie auf die vom BSV anlässlich der Prüfung der Revisionsberichte der AHV-Ausgleichskassen zur Hauptrevision 2004 gemachten Feststellungen hat das BSV beschlossen, die Arbeitgeberkontrollen bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) neu zu regeln.

Ein Hauptziel der Neugestaltung der Arbeitgeberkontrollen besteht darin, das heute geltende zweistufige Kontrollsystem durch ein risikoorientiertes Modell zu ersetzen.

Das neue Kontrollkonzept, dessen Grundzüge sich an das Risikomodell des Bundes¹ anlehnen, ist wie folgt aufgebaut:

Die Kontrollintensität richtet sich nach dem Risikoprofil der Arbeitgeber. Zu diesem Zweck werden die Arbeitgeber in Lohnsummenkategorien eingeteilt und mittels Punktwerten beurteilt. Je grösser die Lohnsumme, desto stärker wirken sich die Punktwerte auf das monetäre Risiko und somit auf die Prüfzeiten (5 / 7 / 9 Jahre) aus.

Die Bewertung der Arbeitgeber basiert auf den Kriterien "Ergebnis der letzten Arbeitgeberkontrolle", "Qualität Personalwesen", "Zusammenarbeit zwischen Ausgleichskasse und Arbeitgeber" und "unternehmensspezifische Kriterien".

Bei Arbeitgebern mit Lohnsummen zwischen CHF 0 und CHF 100'000 wird aufgrund der hohen Anzahl Arbeitgeber, des im Einzelnen relativ kleinen finanziellen Risikos und der teilweise mangelnden Prüfbarkeit auf eine flächendeckende Arbeitgeberkontrolle mit definierten Kontrollzyklen verzichtet. Es werden 4-jährliche strukturierte Deklarationen eingesetzt. Zudem ist jährlich eine bestimmte Mindestanzahl der Arbeitgeber mit einer Lohnsumme grösser als CHF 0 und kleiner als CHF 100'000 an Ort und Stelle zu kontrollieren. Die Mindestanzahl errechnet sich nach folgender Formel: 5 % der Arbeitgeber mit einer Lohnsumme ab CHF 50'000 und kleiner als CHF 100'000.

¹ siehe Bericht „Risikopolitik – Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund“ vom Dezember 2004

Die zeitpunktbezogene Beurteilung der Arbeitgeber wird ergänzt durch eine laufende Risikoüberwachung. Im Rahmen dieser laufenden Risikoüberwachung wertet die Ausgleichskasse Informationen aus dem operativen Geschäft aus, welche auf bestehende und zukünftige Mängel in der Abrechnung schliessen lassen. Als Konsequenz können die bestehenden Kontrollfristen verkürzt werden.

Im Weiteren regelt das neue Kontrollkonzept Sonderfälle (z. B. Firmengründung), welche innerhalb bestimmter Fristen eine Arbeitgeberkontrolle auslösen.

Die Arbeitgeberkontrolle basiert in jedem Fall auf einem ordentlichen Prüfverfahren ("Arbeitgeberkontrolle an Ort und Stelle"). Auf vereinfachte Verfahren – wie die bisherigen "Kontrollen durch andere Massnahmen" – wird verzichtet.

Die Ergebnisse einer Arbeitgeberkontrolle werden in einem umfassenden Bericht und einer standardisierten Zusammenfassung dokumentiert.

Als zusätzliche Massnahmen zur Optimierung der Arbeitgeberkontrollen werden folgende Massnahmen vorgeschlagen:

- Schulung, Information, Beratung Kunden
- Zertifizierung Lohnprogramme
- Ausbildung Revisoren
- Sanktionsmassnahmen (Kostenbeteiligung)

Zudem konnten Synergiepotenziale identifiziert werden (z. B. Zusammenarbeit mit SUVA, Koordination mit Familienausgleichskassen), deren Umsetzung teilweise bereits kurzfristig erfolgen kann.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Ausgangslage

Um sicherzustellen, dass die Arbeitgeber die Arbeitnehmerlöhne den gesetzlichen Vorschriften entsprechend abrechnen, werden im Bereich AHV Arbeitgeberkontrollen durchgeführt. Für die Kontrollen zuständig sind die AHV-Ausgleichskassen, welche interne Revisionsorgane, externe Revisionsgesellschaften oder die SUVA mit der Ausführung der Kontrolle beauftragen. Die Aufsicht über die Durchführung dieser AHV-Arbeitgeberkontrollen obliegt dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).

Das heutige Kontrollkonzept beinhaltet ein Zweistufenmodell: Für alle Arbeitgeber ist innerhalb der fünfjährigen Verjährungsfrist entweder eine ordentliche Arbeitgeberkontrolle an Ort und Stelle oder – hauptsächlich für kleinere Unternehmen – eine „Kontrolle durch andere Massnahmen“ vorgesehen. Diese „anderen Massnahmen“ lassen einen gewissen Handlungsspielraum bezüglich der zu kontrollierenden Unterlagen, des Durchführungsorts sowie des Arbeitgeberkontrolleurs offen.

Seit 1948 bis heute ist dieses Kontrollsystem weitgehend unverändert geblieben.

Im April 2005 erschien der Bericht „Arbeitgeberkontrollen bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung – Evaluation des Kontrollsystems“ der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Aufgrund der darin enthaltenen Empfehlungen sowie auf die vom BSV anlässlich der Prüfung der Revisionsberichte der AHV-Ausgleichskassen zur Hauptrevision 2004 gemachten Feststellungen hat das BSV beschlossen, die Arbeitgeberkontrollen bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) neu zu regeln.

Zu diesem Zweck erteilte das BSV einen externen Auftrag, welcher die Erarbeitung eines Expertenberichts sowie eines Entwurfs von Weisungen zur Umsetzung des konzipierten Kontrollkonzepts beinhaltet

Zielsetzung

Ein Hauptziel der Neugestaltung der Arbeitgeberkontrollen besteht darin, das heute geltende zwei-stufige Kontrollsystem durch ein risikoorientiertes Modell zu ersetzen. Das BSV soll damit zukünftig eine stärkere Aufsichtsfunktion wahrnehmen können.

Das neue Kontrollsystem hat den aktuellen Entwicklungen im Bereich des Risikomanagements und der Wirtschaftsprüfung Rechnung zu tragen.

Insbesondere sind die Anforderungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (Empfehlungen aus dem Bericht „Arbeitgeberkontrollen bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung – Evaluation des Kontrollsystems“ vom April 2005) sowie die Anforderungen an das Risikomanagement des Bundes (Bericht „Risikopolitik – Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund“ des Eidgenössischen Finanzdepartements vom Dezember 2004) zu berücksichtigen.

Neben der Neukonzeption des Kontrollsystems sind ergänzend folgende Bereiche zu prüfen:

- Synergiepotenziale bei der Durchführung von Kontrollen im Sozialversicherungsbereich
- Anreizmechanismen
- Präventionsmassnahmen

Das neue Kontrollkonzept soll einerseits eine Systematisierung und Standardisierung der anzuwendenden Methoden und Verfahren sicherstellen und andererseits dem Handlungsspielraum und der Individualität der AHV-Ausgleichskassen gerecht werden.

Die Projektergebnisse werden in einem Bericht zusammengefasst. Zudem werden im Hinblick auf die Umsetzung des neuen Kontrollmodells Weisungen für die Ausgleichskassen – als Ersatz für das bisherige „Kreisschreiben an die Ausgleichskassen über die Kontrolle der Arbeitgeber“ vom 01. Januar 2003 – erarbeitet.

Ebenfalls zur Disposition stehen die Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie die Weisungen an die Revisionsstellen über die Durchführung der Arbeitgeberkontrollen. Die Überarbeitung dieser beiden normativen Grundlagen ist jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Projekts.

1.2 Projektorganisation und Vorgehen

Das Projekt wurde in enger Zusammenarbeit zwischen PricewaterhouseCoopers AG (PwC) und einer vom BSV eingesetzten Begleitgruppe (Vertretung des BSV und der Ausgleichskassen) abgewickelt.

Folgende Grafik gibt einen Überblick über das gewählte Vorgehen.

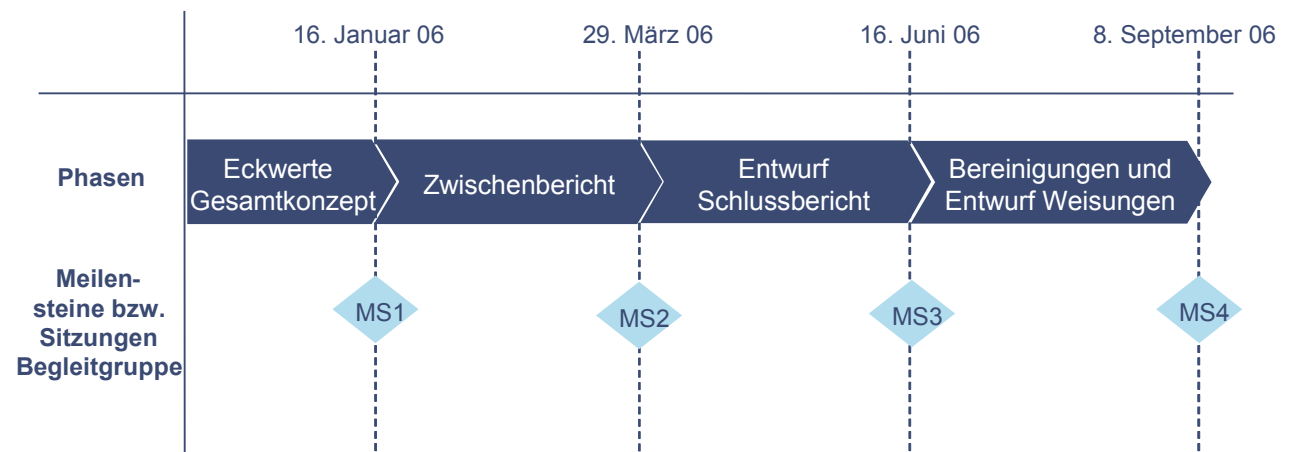


Abbildung 1: Vorgehen im Projekt

2 Kontrollkonzept

2.1 Einleitung

Gegenstand des Kontrollkonzepts ist die Frage, ob die Löhne der Arbeitnehmenden den gesetzlichen Vorschriften entsprechend abgerechnet werden. Kontrollgegenstand sind somit alle Arbeitgebenden (inklusive Selbständigerwerbende, welche als Arbeitgeber fungieren), welche den Ausgleichskassen als solche gemeldet sind. Das Kontrollkonzept beinhaltet keine Massnahmen, welche sicherstellen, dass sich Arbeitgebende überhaupt als solche anmelden.

Der Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) enthält folgende Empfehlungen zum Kontrollkonzept, welche nachfolgend berücksichtigt sind:

- flexible Kontrollfrequenz; Berücksichtigung von Risikoüberlegungen;
- „Kontrollen durch andere Massnahmen“ abschaffen;
- Verstärkung der Aufsichtsfunktion des BSV.

Die weiteren Empfehlungen der EFK zielen nicht direkt auf das Kontrollkonzept und werden im Rahmen des Kapitels III berücksichtigt.

Die nachfolgend beschriebene Methode zur Bewertung der Risiken orientiert sich an den Grundsätzen des Risikomanagements beim Bund (siehe Bericht „Risikopolitik – Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund“ des Eidgenössischen Finanzdepartements vom Dezember 2004).

2.2 Grundkonzept: Risikoprofil

Das im vorliegenden Bericht vorgeschlagene Risikomodell basiert auf dem Risikomodell des Bundes aus dem Bericht „Risikopolitik – Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund“ vom Dezember 2004. Der Bund dokumentiert damit die Grundlage seines Risikomanagements.

Für die Risikobewertung werden die Risiken nach finanziellen Auswirkungen (potenzielle Schadenshöhe) und Eintretenswahrscheinlichkeit beurteilt. Das sich daraus ergebende Risikoprofil lässt sich in einem Koordinatensystem darstellen. Dabei werden drei Risikokategorien unterschieden: Kernrisiken, kritische Risiken und wenig kritische Risiken (vgl. folgende Abbildung).



Abbildung 2: Risikomodelld Bund

Das im vorliegenden Bericht dargestellte Risikomodelld für die Neuregelung der Arbeitgeberkontrollen bei der AHV setzt auf dem Bundes-Modell auf.

Als Ersatzkriterien für Eintretenswahrscheinlichkeit und finanzielle Auswirkungen dienen folgende Dimensionen:

- Beurteilung der Arbeitgeber (x-Achse);
- Lohnsummenkategorien (y-Achse).

2.3 Beurteilung der Arbeitgeber

Die Beurteilung der Arbeitgeber dient als Hilfsinstrument zur Einschätzung der Eintretenswahrscheinlichkeit einer fehlerhaften Abrechnung der AHV-Beiträge (X-Achse des Risikoprofils).

2.3.1 Kriterien

Folgende Kriterien kommen zur Anwendung:

1. Ergebnis der letzten Arbeitgeberkontrolle

Die mit der Arbeitgeberkontrolle beauftragte Person bewertet das Ergebnis der Prüfung aufgrund der festgestellten Mängel in der Abrechnung. Falls die Ausgleichskasse die Kontrolle nicht selber durchführt, hat diese die Möglichkeit, das erteilte Rating zu justieren. Eine Anpassung kann nur vorgenommen werden, wenn das Rating der mit der Kontrolle beauftragten Unternehmung im Quervergleich zu Ergebnissen anderer Arbeitgeberkontrollen zu hoch beziehungsweise zu tief erscheint. Eine Anpassung des Ratings ist entsprechend zu dokumentieren.

2. Qualität Personalwesen

Als zweites Kriterium ist die Qualität des Personalwesens des Arbeitgebers durch die Ausgleichskasse zu beurteilen. Folgende Subkriterien können zur Beurteilung herangezogen werden (Liste nicht abschliessend):

- Vorhandensein und Eignung eines Lohnbuchhaltungsprogramms (Zertifizierung);
- Qualifikationen der mit dem Personalbereich betrauten Personen (Treuhand / intern verantwortliches Personal);
- Veränderungen im Personalwesen.

3. Zusammenarbeit zwischen Ausgleichskasse und Arbeitgeber

Als drittes Kriterium beurteilt die Ausgleichskasse die Qualität der Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber. Folgende Subkriterien können zur Beurteilung der Qualität durch die Ausgleichskassen herangezogen werden:

- Zahlungsmoral;
- Zusammenarbeit im täglichen Geschäft;
- Mitwirkungs- und Auskunftsbereitschaft;
- Reaktion auf Mängel.

4. Unternehmensspezifische Kriterien

Die Ausgleichskassen definieren und bewerten „unternehmensspezifische Kriterien“ der Arbeitgeber, welche nicht bereits unter den Kriterien 2 und 3 enthalten sind (Residualgrösse). Darunter fallen folgende Subkriterien, deren Auswahl beziehungsweise Ergänzung im Ermessen der Ausgleichskassen liegt:

- Fluktuationsrate beim Arbeitgeber;
- Plausibilität der Lohnsummenentwicklung;
- Anteil an Aushilfen / Saisonalpersonal;
- Ausrichtung von Spesen / Fringe Benefits;
- Firmentyp / -entwicklung (z. B. Internationalität, Branche);
- Restrukturierungen, Zusammenlegungen, Handänderungen.

2.3.2 Gewichtung und Bewertung der Kriterien

Die Messung der einzelnen Kriterien erfolgt mit Punktwerten. Je höher der Punktwert, desto höher ist die Eintrittswahrscheinlichkeit einer fehlerhaften Abrechnung (0 bis maximal 18 Punkte).

Die Gewichtung der einzelnen Kriterien widerspiegelt folgende Thesen:

1. Das Ergebnis der letzten Arbeitgeberkontrolle beeinflusst – als wichtigstes aller vier genannten Kriterien – die Gesamtbeurteilung des Arbeitgebers zu 50% (maximal 9 Punkte).
2. Die weiteren drei Kriterien beeinflussen die restlichen 50% der Gesamtbeurteilung zu gleichen Teilen (je 1/3 – das heisst 3 Punkte – der verbleibenden 9 Punkte).

Die Bewertung der Kriterien erfolgt mittels verbal beschriebener, bipolaren Skalen.

Um eine neutrale Bewertung zu vermeiden (Problem der „Einmittung“ der zu beurteilenden Arbeitgeber) und um eine ausreichende Differenzierung vornehmen zu können, kommt grundsätzlich eine 4-stufige Skala zur Anwendung.

Eine Ausnahme bildet das Kriterium „Ergebnis der letzten Arbeitgeberkontrolle“. Das Kriterium lässt eine objektiv messbare Unterscheidung in „keine Differenzen vorhanden“ und „Differenzen vorhanden“ zu. Das Ergebnis „Differenzen vorhanden“ wird zusätzlich unterteilt in die Beurteilung „geringe Mängel“ und „wesentliche Mängel“.

	0 Punkte	1 Punkt	2 Punkte	3 Punkte	9 Punkte
Ergebnis der letzten Kontrolle	keine Differenzen vorhanden			Differenzen vorhanden; geringe Mängel	Differenzen vorhanden; wesentliche Mängel
Qualität Personalwesen	sehr hohe Qualität	eher hohe Qualität	eher tiefe Qualität	sehr tiefe Qualität	
Zusammenarbeit zwischen Ausgleichskasse und Arbeitgeber	sehr hohe Qualität	eher hohe Qualität	eher tiefe Qualität	sehr tiefe Qualität	
Unternehmensspezifische Kriterien	sehr unproblematische Kriterien	eher unproblematische Kriterien	eher problematische Kriterien	sehr problematische Kriterien	

Tabelle 1: Beurteilung der Arbeitgeber

Die Beurteilung der Arbeitgeber findet immer zum Zeitpunkt der Verarbeitung der Berichte einer Arbeitgeberkontrolle statt.

Es sind alle Kriterien zu messen.

Die Beurteilung hat alle Erkenntnisse seit der letzten durchgeführten Arbeitgeberkontrolle zu berücksichtigen.

Die Ausgleichskassen haben eine systematische und nachvollziehbar dokumentierte Beurteilung der Kriterien sicherzustellen.

2.4 Lohnsummenkategorien

Die Lohnsummenkategorie bildet das Ersatzkriterium zur Messung der (potenziellen) finanziellen Auswirkungen (Y-Achse des Risikoprofils).

Folgende Lohnsummenkategorien werden unterschieden.

Lohnsummenkategorie	Untere Grenze in TCHF	Obere Grenze in TCHF
Kategorie 0	= 0	= 0
Kategorie I	> 0	< 100
Kategorie II	>= 100	< 500
Kategorie III	>= 500	< 5'000
Kategorie IV	>= 5'000	

Tabelle 2: Lohnsummenkategorien

2.5 Prüfverfahren

Die Arbeitgeberkontrollen werden im Rahmen eines ordentlichen Prüfverfahrens (analog den bisherigen „Kontrollen an Ort und Stelle“) durchgeführt. Es sind keine vereinfachten Prüfverfahren vorgesehen.

Die Arbeitgeberkontrollen haben durch eine vom BSV anerkannte Revisionsstelle (gemäss den bereits heute geltenden Weisungen) oder durch Fachspezialisten der Ausgleichskassen zu erfolgen. Aufgrund von Unabhängigkeitsüberlegungen und des erforderlichen Spezialwissens wird auf eine allgemeine Delegationsmöglichkeit an die Treuhandgesellschaft bzw. externe Revisionsstelle des zu prüfenden Arbeitgebers verzichtet.

Die Berichterstattung über eine durchgeführte Arbeitgeberkontrolle hat in zwei Formen zu erfolgen:

- **Detailbericht:** Über jede durchgeführte Arbeitgeberkontrolle ist ein detaillierter Bericht zu verfassen.
- **Zusammenfassung:** Aufgrund zu definierender Mindeststandards ist eine Zusammenfassung zu erstellen. Die standardisierte Form erleichtert den administrativen Prozess und ermöglicht einheitliche Auswertungen.

Auf die Einführung einer Anzeigepflicht der Ausgleichskassen gegenüber dem BSV (z. B. bei wiederholten schweren Mängeln bei der Abrechnung) wird abgesehen. Die Ausgleichskassen sind abschliessend für die einzelnen Kassenmitglieder zuständig. Die Ausgleichskassen verfügen über die notwendigen Sanktionsmittel. Das BSV hat die Aufsichtsfunktion über die Durchführungsorgane der Arbeitgeberkontrolle, nicht jedoch über die Kassenmitglieder selbst.

2.6 Prüfzeitpunkt

Gemäss den Anforderungen der EFK sind die Kontrollzyklen unter Berücksichtigung von Risikoüberlegungen zu flexibilisieren.

Dieser Anforderung wird mit einem dreistufigen Modell Rechnung getragen:

Die Bestimmung des Zeitpunkts der Kontrollen orientiert sich dabei an der Definition der Verjährungsfrist gemäss AHVG².

Die Kontrollfrist beginnt jeweils am 1. Januar des Folgejahres des letzten vollständig revidierten Kalenderjahres zu laufen. Die Arbeitgeberkontrolle ist zeitlich so anzusetzen, dass Beiträge spätestens im Folgejahr nach Ablauf der Kontrollfrist durch Verfügung geltend gemacht werden können.

Kontrollfrist	Resultierender Prüfzyklus
Die Kontrolle wird zeitlich so angesetzt, dass Beiträge spätestens im Folgejahr nach Ablauf der Kontrollfrist von 5 Jahren durch Verfügung geltend gemacht werden können.	Die Kontrollen erfolgen in der Regel im 5-Jahresrhythmus . Da bei Kontrollen zu Jahresbeginn das Vorjahr noch nicht geprüft und bei Kontrollen zu Jahresende die Ergebnisse nicht mehr im Kontrolljahr verarbeitet werden können, erfolgen die entsprechenden Kontrollen im 4-Jahresrhythmus.
Die Kontrolle wird zeitlich so angesetzt, dass Beiträge spätestens im Folgejahr nach Ablauf der Kontrollfrist von 7 Jahren durch Verfügung geltend gemacht werden können.	Die Kontrollen erfolgen in der Regel im 7-Jahresrhythmus . Da bei Kontrollen zu Jahresbeginn das Vorjahr noch nicht geprüft und bei Kontrollen zu Jahresende die Ergebnisse nicht mehr im Kontrolljahr verarbeitet werden können, erfolgen die entsprechenden Kontrollen im 6-Jahresrhythmus.

² Art. 16 Abs. 1 AHVG: "Werden Beiträge nicht innert fünf Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, für welches sie geschuldet sind, durch Verfügung geltend gemacht, so können sie nicht mehr eingefordert oder entrichtet werden. ..."

Kontrollfrist	Resultierender Prüfzyklus
Die Kontrolle wird zeitlich so angesetzt, dass Beiträge spätestens im Folgejahr nach Ablauf der Kontrollfrist von 9 Jahren durch Verfügung geltend gemacht werden können.	Die Kontrollen erfolgen in der Regel im 9-Jahresrhythmus . Da bei Kontrollen zu Jahresbeginn das Vorjahr noch nicht geprüft und bei Kontrollen zu Jahresende die Ergebnisse nicht mehr im Kontrolljahr verarbeitet werden können, erfolgen die entsprechenden Kontrollen im 8-Jahresrhythmus.

Tabelle 3: Prüfzeitpunkt

2.7 Laufende Risikoüberwachung

Das Modell zur Bestimmung der Kontrollfrist basiert auf einer vergangenheitsorientierten Beurteilung der Arbeitgeber zum Zeitpunkt der Durchführung einer Arbeitgeberkontrolle.

Neben dieser periodischen Gesamtbeurteilung des Arbeitgebers hat ein Kontrollkonzept sicherzustellen, dass Veränderungen über die Zeit rechtzeitig (das heisst vor Ablauf der Kontrollfrist) erkannt werden können.

Zu diesem Zweck setzen die Ausgleichskassen eine laufende Risikoüberwachung ein. Im Rahmen dieser laufenden Risikoüberwachung werden Informationen gesammelt und ausgewertet, welche auf bestehende und zukünftige Mängel in der Abrechnung schliessen lassen.

2.8 Sonderfälle

Neben dem Grundmodell zur Bestimmung der Kontrollfrist und der laufenden Risikoüberwachung existieren Sonderfälle, welche direkt eine Arbeitgeberkontrolle auslösen können (Übersteuerung der übrigen Regelungen).

Nr.	Auslöser einer Kontrolle	Verzichtsgründe einer Kontrolle	Spätester Zeitpunkt der Kontrolle und der allfälligen Verfügung
1.	Firmengründung.	Lohnsumme < 50'000	innert 3 Jahren seit der Firmengründung
2.	Ein Unternehmen (Einzelfirma oder Gesellschaft) wird aufgelöst und nicht durch eine andere Firma mit Aktiven und Passiven übernommen.	Lohnsumme < 100'000	umgehend
3.	Es findet ein Kassenwechsel statt.	Lohnsumme < 100'000	umgehend nach vollzogenem Kassenwechsel
4.	Der Konkurs wird eröffnet oder ein Begehren um gerichtlichen Nachlass wird eingereicht.	Lohnsumme < 100'000	umgehend
5.	Beantragen einer Kontrolle durch den Arbeitgeber.		umgehend

Tabelle 4: Sonderfälle

2.9 Gesamtmodell

Aus der Kombination der in den vorangehenden Kapiteln dargestellten Komponenten eines Kontrollkonzepts ergibt sich nachfolgend erläutertes Gesamtmodell. Dessen Hauptbestandteile (Bewertungsmodell; Arbeitgeberkontrollen gemäss den risikogerecht bestimmten Kontrollfristen) fokussieren aus Gründen der Effektivität und der Effizienz die Lohnsummenkategorien II bis IV.

In den Lohnsummenkategorien 0 und I werden an Stelle der flächendeckenden Bewertungen der Arbeitgeber (Mengenproblem) strukturierte Deklarationen eingesetzt. In der Lohnsummenkategorie I werden zudem Minimalanforderungen an die Anzahl durchzuführender Arbeitgeberkontrollen gestellt.

Die laufende Risikoüberwachung sowie die Regelung der Sonderfälle stellen zusätzliche Komponenten des Kontrollkonzepts dar, welche die Lohnklassen I bis IV abdecken.

Bewertungsmodell (Kontrollfristen)	LSK IV	7 Jahre	5 Jahre											Laufende Risiküberwachung und Regelung Sonderfälle	>=5000						
	LSK III	9 Jahre	7 Jahre	5 Jahre						>=500											
	LSK II	9 Jahre	7 Jahre	5 Jahre						>=100											
	LSK I	strukturierte Deklaration											>0								
	LSK 0	strukturierte Deklaration											=0								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18		

Abbildung 3: Gesamtmodell

Lohnsummenkategorie 0

Bei der Kategorie 0 (das heisst Lohnsumme = 0) handelt es sich um „Kontrollbetriebe“, welche nicht als Arbeitgeber im engeren Sinn bezeichnet werden können. Diese sind separat zu behandeln, da die inhaltliche Fragestellung von derjenigen der übrigen Kategorien abweicht. Es stellt sich in der Kategorie 0 primär die Frage, **ob überhaupt** etwas abzurechnen ist; in den Kategorien I bis IV ist zu prüfen, **was** abgerechnet wird.

Als adäquate Massnahme zur Überwachung der „Kontrollbetriebe“ wird die Selbstdeklaration eingesetzt: Alle Arbeitgeber der Lohnsummenkategorie 0 haben der Ausgleichskasse 4-jährlich eine strukturierte Deklaration einzureichen. Darin bestätigt der Geschäftsinhaber beziehungsweise -leiter, dass innerhalb der letzten 4 Jahre keine Löhne und lohnähnliche Entschädigungen entrichtet wurden.

Er bestätigt damit die Zugehörigkeit zur Lohnsummenkategorie 0. Andernfalls ist der Arbeitgeber in die entsprechende Lohnsummenkategorie zu verschieben.

Lohnsummenkategorie I

Bei den Arbeitgebern der Lohnsummenkategorie I wird auf eine systematische, flächendeckende Bewertung verzichtet. Bei Arbeitgebern dieser Grösse ist eine systematische und flächendeckende Beurteilung und Kontrolle angesichts des notwendigen Ressourceneinsatzes (Mengenproblem) und der potenziellen finanziellen Auswirkungen nicht zweckmässig. Darüber hinaus fehlen in der Lohnsummenkategorie I (insbesondere im Segment unter TCHF 50) in vielen Fällen auch die buchhalterischen Grundlagen zur Durchführung einer Kontrolle.

Dennoch soll in der Lohnsummenkategorie I nicht gänzlich auf Kontrollen verzichtet werden (Signalwirkung). Folgende Festlegungen werden getroffen:

- Für die Lohnsummenkategorie I gelten die laufende Risikoüberwachung und die Regelung der Sonderfälle.
- Alle Arbeitgeber haben 4-jährlich eine strukturierte Deklaration an die Ausgleichskasse einzureichen. Darin bestätigt der Geschäftsinhaber beziehungsweise -leiter spezifische Sachverhalte im Zusammenhang mit einer gesetzeskonformen Abrechnung und bestätigt formell die Richtigkeit der gemachten Angaben. Die Ausgleichskasse entscheidet aufgrund der eingereichten Informationen und unter Berücksichtigung der ihr zur Verfügung stehenden Informationen aus der laufenden Risikoüberwachung über die Notwendigkeit der Durchführung einer Arbeitgeberkontrolle.
- Als minimale Anforderung an die Kontrolltätigkeit gilt: In der Lohnsummenkategorie I (>TCHF 0 und <TCHF 100) ist jährlich mindestens folgende Anzahl an Arbeitgeberkontrollen durchzuführen:
$$\frac{5 \times (\text{Anzahl Arbeitgeber mit Lohnsumme } \geq \text{TCHF } 50 \text{ und } < \text{TCHF } 100)}{100}$$
- Sofern die Anzahl der Arbeitgeberkontrollen aus der laufenden Risikoüberwachung und aus den Sonderfällen die minimal geforderte Kontrolltätigkeit in der Lohnsummenkategorie I nicht erreicht, sind bis zur Erreichung der Mindestanforderung weitere Arbeitgeber zu bestimmen und zu kontrollieren.

Lohnsummenkategorien II bis IV

Für alle Arbeitgeber der Lohnsummenkategorien II bis IV kommt das Bewertungsmodell gemäss Kapitel 2.3. zur Anwendung. Die Kombination aus dem ermittelten Punktwert (1 – 18 Punkte) bei der Beurteilung der Arbeitgeber und der Bestimmung der Lohnsummenkategorie bestimmt die Position des Arbeitgebers im Risikoprofil. Aus dem Risikoprofil kann die Kontrollfrist ermittelt werden.

	Kontrollfrist 9 Jahre	Kontrollfrist 7 Jahre	Kontrollfrist 5 Jahre
LSK II	0 - 5 Punkte	6 - 10 Punkte	11 - 18 Punkte
LSK III	0 - 3 Punkte	4 - 8 Punkte	9 - 18 Punkte
LSK IV		0 -5 Punkte	6 - 18 Punkte

Tabelle 5: Kontrollfrist je Lohnsummenkategorie

Da mit steigenden Punktwerten das Schadensrisiko steigt, nimmt der Kontrollzyklus mit steigenden Punktwerten zu.

Je höher die Lohnsummenkategorie, desto grösser sind die potenziellen (finanziellen) Auswirkungen einer fehlerhaften Abrechnung. Aus diesem Grund steigt mit zunehmender Lohnsummenkategorie die Anforderung an eine verlängerte Kontrollfrist.

Für die Lohnsummenkategorie II bis IV kommen zudem die laufende Risikoüberwachung und die Regelung der Sonderfälle zur Anwendung.

Aufgrund der Erkenntnisse aus der laufenden Risikoüberwachung wird über die Notwendigkeit einer Verkürzung der Kontrollfrist entschieden. Diese Massnahme ist insbesondere bei folgenden Beobachtungen angezeigt:

- die Lohnunterlagen / Lohnbescheinigungen sind nicht erhältlich;
- die Lohnunterlagen / Lohnbescheinigungen sind mangelhaft ausgefüllt oder nicht plausibel;
- die Zahlungsmoral verschlechtert sich;

- es werden andere Umstände bekannt, welche auf Mängel in der Abrechnung schliessen lassen.

Falls die Umstände auf erhebliche Mängel in der Abrechnung schliessen lassen, ist spätestens innerhalb der kürzesten Kontrollfrist von 5 Jahren eine Arbeitgeberkontrolle durchzuführen.

Adaptionsmöglichkeiten

Das beschriebene Gesamtkonzept definiert den Mindeststandard der durchzuführenden Kontrolltätigkeiten. Individuelle Adaptionen und Ergänzungen des Modells sind zulässig. Diese müssen jedoch zwingend und in jedem Einzelfall (das heisst bezogen auf jeden einzelnen Arbeitgeber) zu einer Erhöhung der Kontrollfrequenz beziehungsweise zu zusätzlichen Massnahmen führen.

3 Prävention, Anreizmechanismen und Sanktionsmassnahmen

3.1 Prävention

Schulung / Information

Folgende Massnahmen können vorgesehen werden:

- Kurs für Neumitglieder / Neuunternehmer;
- Newsletter;
- Kurse für Treuhänder;
- Ausführlichere Begleitschreiben zum Versand von Merkblättern;
- Berufsverbände / Sportverbände vermehrt einbeziehen;
- Hilfsmittel, z. B. Arbeitgeberhandbuch (diesbezüglich ist aber bereits einiges auf dem Markt);
- Internet (insbesondere Websites der Ausgleichskassen).

Teilnahme an BVG Kursen

Jeweils zu Jahresbeginn führen die Aufsichtsbehörden von Personalvorsorgeeinrichtungen Kurse durch; eventuell könnte bei Bedarf ein Traktandum AHV eingeschoben werden.

Zertifizierung Lohnprogramm

Eine Liste der zertifizierten Programme ist im Internet unter www.swissdec.ch publiziert.

Ausbildung von Arbeitgeberkontrolleuren (BSV / Ausgleichskassen / Schweiz. Treuhandkammer)

Der Ausbildung der Arbeitgeberkontrolleure kommt namentlich in Bezug auf eine einheitliche Praxis grosse Bedeutung zu. Es sollte angestrebt werden, dass ähnliche Sachverhalte auch gleich beurteilt werden. Zudem sind Neuerungen flächendeckend bekannt zu machen.

Es wäre zu prüfen, ob der Besuch dieser Kurse vom BSV vorgeschrieben werden sollte.

3.2 Anreizmechanismen

Für die einzelnen Arbeitgeber ergibt sich mit dem neuen Kontrollkonzept die Möglichkeit, einen gegenüber den heutigen Weisungen verlängerten Kontrollrhythmus zu erreichen. Arbeitgeber, welche einer fachlich korrekten Abrechnung der Löhne eine erhöhte Beachtung schenken, werden dadurch belohnt.

Für die Ausgleichskassen gilt grundsätzlich der mit der Gesetzgebung verbundene Leistungsauftrag zur Durchführung der Arbeitgeberkontrollen. Ergänzend kommt bereits heute die Regelung zur Anwendung, dass im Falle einer Nachforderung ein Fünftel der Verzugszinsen von 5% den Ausgleichskassen als positiver Anreiz für zusätzliche Kontrollen zu Gute kommt.

Die Verzugszinsen wirken bei den Arbeitgebern entsprechend als (negativer) Anreiz für Vermeidung von Fahrlässigkeit oder Unwissen.

Eine Ausweitung der ökonomischen Anreize für die Ausgleichskassen (z. B. Rückfluss von 10% der generierten Nachzahlungen an die Ausgleichskassen) wird seitens des BSV als problematisch beurteilt.

3.3 Sanktionsmassnahmen

Sanktionsmassnahmen stellen ein repressives Mittel zur Sicherstellung korrekter Abrechnungen dar.

Eine Weiterverrechnung der durch eine Kontrolle verursachten Kosten ist als Sanktionsmassnahme in folgenden Fällen durchzusetzen:

- der Arbeitgeber enthält dem Revisor absichtlich Unterlagen vor;
- aus dem Verhalten des Arbeitgebers ergibt sich, dass er versucht, sich der Kontrolle teilweise oder ganz zu entziehen;
- der Arbeitgeber beachtet Weisungen nicht, die ihm von der Ausgleichskasse bei einer früheren Arbeitgeberkontrolle erteilt wurden;
- der Arbeitgeber hält an Mängeln fest;
- der Arbeitgeber betreibt Schwarzarbeit.

Darüber hinaus kann die Ausgleichskasse in weiteren, begründeten Fällen die durch eine Kontrolle verursachten Kosten weiterverrechnen. Darunter fallen unter anderem folgende Sachverhalte:

- der Arbeitgeber empfängt den Revisor ohne triftigen Grund nicht oder ersucht verspätet um die Verschiebung eines angekündigten Besuches;
- die Bücher sind mangelhaft geführt.

4 Synergiepotenziale

Zusammenarbeit mit SUVA / UVG Privatversicherern

Im heutigen Zeitpunkt führt lediglich die SUVA bei der Kontrolle der Arbeitgeber (UVG) auch AHV-Arbeitgeberkontrollen durch. Die AHV-Revisoren führen im umgekehrten Fall nur Ausnahmsweise Prüfungen von UVG-Lohnsummen durch respektive geben der SUVA oder anderen UVG-Versicherern Berichte ab. Dies führt dazu, dass bei vielen Arbeitgebern zwei Kontrollen durchgeführt werden.

In Zukunft sollte der Arbeitgeberkontrolleur sowohl die AHV- als auch die UVG-Löhne bestätigen, unabhängig davon ob die Prüfung durch die SUVA oder einen anderen Arbeitgeberkontrolleur durchgeführt wird. Somit wird eine Vielzahl von doppelten Kontrollen wegfallen.

Diese Massnahme ist kurzfristig umsetzbar.

Koordination zwischen Verbands- und Familienausgleichskassen

Bei Mitgliedern von Verbandsausgleichskassen werden bei den Arbeitgeberkontrollen nicht immer auch die Beiträge und Leistungen betreffend die kantonalen Familienausgleichskassen geprüft. Zumindest werden die Prüfungsergebnisse nicht immer den kantonalen Familienausgleichskassen weitergeleitet.

Die Ausgleichskassen sind zu autorisieren, dass bei den Arbeitgeberkontrollen die Ergebnisse an die entsprechende Familienausgleichskasse weitergeleitet werden können. Dies könnte sich positiv auf die Einnahmen der Familienausgleichskassen auswirken.

Diese Massnahme kann sofort umgesetzt werden.

Meldung von Schwarzarbeit³

Bei der Feststellung entsprechender Personen führt dies heute zu einer Erwähnung im Revisionsbericht und zu einer Nachtragsrechnung. Die Arbeitgeberkontrolleure sind bezüglich Schwarzarbeit noch vermehrt zu sensibilisieren.

Koordination mit Pensionskassen

Soweit uns bekannt ist, wird im heutigen Zeitpunkt von den Pensionskassen die korrekte Lohndeklaration selten vor Ort überprüft. Im Rahmen der AHV-Arbeitgeberkontrolle könnte diese Prüfung vorgenommen werden.

Die Güte und namentlich die Vollständigkeit des BVG könnte mit der Prüfung anlässlich der Arbeitgeberkontrolle erhöht werden.

Die Massnahme wäre in wenigen Jahren umsetzbar. Dazu müsste mit den zuständigen Gremien / Verband der Pensionskassen Gespräche geführt werden.

Koordination mit weiteren Sozialwerken

Es bestehen heute noch verschiedene weitere Sozialwerke oder lohnbasierte Beiträge. Darunter fällt z. B. der Parifonds im Bauhauptgewerbe. Diese Prüfungen werden bereits heute teilweise im Rahmen der AHV-Arbeitgeberkontrolle vorgenommen.

Diese Koordination kann noch verstärkt werden.

Einheitliche Lohnmeldungen (ELM) / EDV Plausibilitäten

Es ist abzuklären, ob aufgrund von EDV gestützten Plausibilitäten die ELM-Datensätze automatisch überprüft werden könnten (Plausibilitätsprüfungen im Sinne der laufenden Risikoüberwachung). Bei den Krankenkassen müssen die Revisionsstellen jeweils die an den Risikoausgleich elektronisch zu meldenden Daten bestätigen.

³ gemäss Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA)

5 Aufsichtsfunktion BSV

Die Aufsichtsfunktion des BSV umfasst mehrere Komponenten:

1. Weisungen für die Ausgleichskassen-Revision

Im Rahmen der Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen ist festgehalten, dass der Bereich der Arbeitgeberkontrollen Gegenstand des Prüfauftrags ist. Die bestehende Regelung in Rz 2301 ist so offen formuliert, dass auch in Zukunft sichergestellt ist, dass die AK-Revisionen berichten müssen, wenn sich eine Ausgleichskasse im Bereich der Arbeitgeberkontrolle nicht den Weisungen entsprechend verhält. Dies wäre sodann der Anknüpfungspunkt für eine Intervention des BSV als Aufsichtsbehörde.

2. Statistik / Reporting

Auf der Basis des neuen Kontrollkonzepts hat das BSV die Möglichkeit, Kennzahlen im Zusammenhang mit der Durchführung der Arbeitgeberkontrollen periodisch zu erheben, um Entwicklungstendenzen und signifikante statistische Ausreisser zu erkennen und bei Bedarf Massnahmen einzuleiten.

3. Anpassung der Grenzwerte des Regelsystems

Das Kontrollkonzept beinhaltet mehrere Parameter (Grenzwerte Lohnsummenkategorien, Punktwerte der Prüfzyklen etc.), welche angepasst werden können, ohne dass das Kontrollkonzept grundsätzlich überarbeitet werden muss.

Aufgrund der Erfahrungswerte (gemäss Punkt 2 Statistik / Reporting) überwacht das BSV das Regelsystem (Grenzwerte, Auslöser für Arbeitgeberkontrollen aus der laufenden Risikoüberwachung etc.) und nimmt bei Bedarf Anpassungen vor.

Aus Sicht der Ausgleichskassen ist anzumerken, dass die Umsetzbarkeit bzw. die Konsequenzen von Änderungen im Einzelfall im Voraus zu beurteilen sind.

6 Schluss

Wir sind überzeugt, dass mit dem vorliegenden Bericht eine gute Grundlage für die zukünftige Regelung der Arbeitgeberkontrolle im Bereich der AHV geschaffen wurde.

Wir danken dem BSV und der Begleitgruppe für die konstruktive Zusammenarbeit.

Bern, 22. Dezember 2006

Mit freundlichen Grüßen

PricewaterhouseCoopers AG

Urs Bolz
Director

Stefan Janz
Manager

**Bundesamt für Sozialversicherungen
BSV. Neuregelung der Arbeitgeber-
kontrollen bei der AHV**

Condensé en français

PricewaterhouseCoopers AG

Berne, le 22 décembre 2006

Condensé

Le rapport du Contrôle fédéral des finances intitulé « Contrôles auprès des employeurs dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants – évaluation du système de contrôle » a paru en avril 2005. Afin de tenir compte des recommandations qui y sont formulées ainsi que des constatations faites par le Contrôle fédéral des finances lorsqu'il a examiné le rapport de révision des caisses de compensation AVS portant sur la révision principale 2004, l'Office fédéral des assurances sociales a décidé de modifier la réglementation relative aux contrôles auprès des employeurs dans l'assurance-vieillesse et survivants (AVS).

L'un des principaux objectifs de ces modifications est de remplacer le système de contrôle actuellement en vigueur, qui comprend deux niveaux, par un modèle axé sur les risques.

La nouvelle stratégie du contrôle, dont les grands traits s'inspirent du modèle de gestion des risques au sein de la Confédération¹, repose sur un certain nombre d'éléments.

L'intensité des contrôles dépendra du profil de risques que présentent les employeurs. Ceux-ci seront répartis en plusieurs catégories en fonction du total des salaires déclarés et feront l'objet d'une évaluation en points. Plus le total des salaires déclarés sera élevé, plus le nombre de points influera sur le risque monétaire et donc sur le rythme des contrôles (5 / 7 / 9 ans).

L'évaluation des employeurs se basera sur différents critères : « Résultat des derniers contrôles », « Qualité de la gestion du personnel », « Collaboration entre caisse de compensation et employeur » et « Critères propres à l'entreprise ».

En ce qui concerne le contrôle systématique des employeurs dont le total des salaires est compris entre 0 et 100 000 francs, on ne prévoit pas de procéder selon des cycles bien définis ; en effet, ces employeurs sont très nombreux, ils présentent un risque financier relativement faible et certains aspects échappent au contrôle. On introduit en revanche des déclarations structurées tous les quatre ans, ainsi que des contrôles sur place pour une partie d'entre eux (au minimum 5 % de ceux ayant un total des salaires $\geq 50\,000$ francs et $< 100\,000$ francs).

Ces contrôles ponctuels seront complétés par une surveillance constante des risques. Dans le cadre de cette surveillance, la caisse de compensation évaluera les informations sur les opérations de gestion faisant suspecter des problèmes de décompte actuels ou à venir. Les délais entre les contrôles pourront être raccourcis en conséquence.

La nouvelle stratégie règle également les cas exceptionnels (création d'entreprise par exemple), qui déclencheront des contrôles auprès des employeurs dans des délais précis.

¹ Cf. rapport « Politique de gestion des risques : bases pour la gestion des risques au sein de la Confédération », décembre 2004

Ces contrôles correspondront toujours à la procédure d'examen ordinaire (« contrôle d'employeur sur place »). Les procédures simplifiées, telles que les « contrôles par d'autres mesures », sont supprimées.

Les résultats des contrôles seront documentés dans un rapport circonstancié et un résumé standard.

Pour optimiser les contrôles, d'autres mesures sont proposées :

- formation, information, conseil aux clients,
- certification de logiciels relatifs aux salaires,
- formation de réviseurs,
- sanctions (participation aux coûts).

Des synergies potentielles ont en outre été identifiées, notamment la collaboration avec la SUVA et la coordination avec les caisses de compensation pour allocations familiales. Leur mise en œuvre pourrait se faire assez rapidement.