

Internes Kontrollsystem im Einkaufsprozess

Staatssekretariat für Migration (SEM)

07. November 2019

Das Wesentliche in Kürze

Die Prüfung beim Staatssekretariat für Migration (SEM) erfolgte im Rahmen der Staatsrechnungsprüfung 2019. Die Eidgenössische Finanzkontrolle legt mit einer mehrjährigen Prüfungsplanung aufgrund von Risiko- und Wesentlichkeitsüberlegungen auf Stufe Gesamtbund fest, welche finanzrelevanten Geschäftsprozesse bei den einzelnen Verwaltungseinheiten durch die FISP zu prüfen sind. Beim SEM hat das FISP EJPD eine Prüfung der Einkaufsprozesse durchgeführt.

Das Staatssekretariat für Migration regelt alle ausländer- und asylrechtlichen Belange in der Schweiz. Seit dem 1. März 2019 werden die Asylverfahren in der Schweiz in sechs Asylregionen durchgeführt. Jede Region verfügt über ein Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion und bis zu vier Bundesasylzentren ohne Verfahrensfunktion.

Die Funktionsprüfung des FISP EJPD bezog sich auf die Prozessabläufe beim Einkauf von Gütern und Dienstleistungen.

Generelle Feststellungen:

- Kontrollbewusstsein;
Das Kontrollbewusstsein beurteilen wir als gut.
- Prozessdokumentation;
Die IKS-Prozessdokumentationen sind vorhanden.
- Implementierte Kontrollen;
Die Schlüsselrisiken innerhalb der Prozesse sind beschrieben. Entsprechende Kontrollen sind definiert und in den Abläufen implementiert.
- Wirksamkeit der Kontrollen;
Die von uns geprüften Kontrollen beurteilen wir insgesamt als wirksam.
Wir haben jedoch festgestellt, dass Doppelzahlungen von Kreditorenrechnungen vorkommen. Das DLZ Finanzen GS-EJPD überprüft periodisch anhand von SAP-Listen mögliche Doppelzahlungen. Durch eine konsequente Beachtung gewisser Grundsätze bei der Rechnungserfassung könnten Doppelerfassungen vermieden werden (s. Kapitel 4.6.6).

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Prüfungsziel und -fragen	4
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	5
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	5
2	Stand Internes Kontrollsystem beim SEM generell	6
3	Der Einkaufsprozess im Überblick	6
3.1	<i>Einkaufsprozess des SEM</i>	6
3.2	<i>Teilprozesse im Einkaufsprozess</i>	6
3.3	Informatik-Unterstützung durch die Kernanwendungen „Vertragsmanagement“ und „elektronischer Kreditoren-Work-Flow“	6
4	Teilprozesse im Einkaufsprozess	7
4.1	<i>Zuständigkeiten für Beschaffungen - Beschaffungsdelegation</i>	7
4.2	<i>Bedarfsanforderung /-meldung</i>	7
4.3	<i>Genehmigung Beschaffungsantrag</i>	8
4.4	<i>Beschaffungsverfahren</i>	9
4.4.1	<i>Beschaffungen durch freihändige Vergabe</i>	9
4.4.2	<i>Beschaffungen durch Einladungsverfahren</i>	10
4.4.3	<i>Beschaffungen durch offenes Verfahren</i>	10
4.5	<i>Vertragsmanagement</i>	10
4.5.1	<i>Vertragserstellung - Vertragsprüfung</i>	10
4.5.2	<i>Vertragsunterzeichnung – Vertragsüberwachung</i>	11
4.5.3	<i>Vertragsverlängerung</i>	11
4.6	<i>Rechnungsprozess</i>	12
4.6.1	<i>Berechtigungen SAP</i>	12
4.6.2	<i>Rechnungskontierung</i>	12
4.6.3	<i>Rechnungskontrolle / Rechnungsgenehmigung</i>	12
4.6.4	<i>Verbuchung</i>	13
4.6.5	<i>Zahlung</i>	13
4.6.6	<i>Doppelzahlungen</i>	13
5	Gesamtbeurteilung zum IKS des Einkaufsprozesses	15
6	Schlussbesprechung	16
	Anhang 1: Abkürzungsverzeichnis	17

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die EFK hat, gestützt auf Art. 11 Abs. 2 FKG, bezüglich der Prüfung der Jahresabschlüsse der einzelnen Verwaltungseinheiten im Rahmen der Prüfung der Staatsrechnung mit Datum vom 17. Juni 2015 die fachliche Weisung Nr. 1 erlassen. Diese stellt die Koordination der Prüfungstätigkeiten der FISP und der EFK in diesem Kontext sicher. Gleichzeitig dient sie der Umsetzung einer risikoorientierten Prüfungsstrategie im Bereich der Prüfung der Staatsrechnung. Im Rahmen einer mehrjährigen Prüfungsplanung legt die EFK auf Grund von Risiko- und Wesentlichkeitsüberlegungen auf Stufe Gesamtbund fest, welche finanzrelevanten Geschäftsprozesse bei den einzelnen Verwaltungseinheiten durch die FISP zu prüfen sind.

Zusammen mit dem FISP wurde vereinbart, dass im Rechnungsjahr 2019 folgender Prozess beim SEM geprüft wird:

- Einkaufsprozess

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das FISP EJPD hat beim Einkaufsprozess geprüft, ob beim SEM ein angemessenes und den Vorgaben der EFV entsprechendes finanzrelevantes Internes Kontrollsystem (IKS) existiert und ob dieses wirksam ist. Im Vordergrund stand die Beantwortung folgender Prüfungsfragen, die von der EFK in der fachlichen Weisung Nr. 1 vorgegeben sind:

- IKS-Aufzeichnung: Ist das bestehende IKS vollständig und richtig beschrieben?
- IKS-Design: Sind die von der Verwaltungseinheit vorgesehenen Schlüsselkontrollen angemessen und vollständig, um die Risiken von wesentlichen falschen Angaben in der Jahresrechnung aufzudecken?
- IKS-Design: Gibt es Hinweise, dass die angewendeten Schlüsselkontrollen nicht effizient sind? (Doppelspurigkeiten, Kontrollfrequenz, Mix automatisierte / manuelle Kontrollen)
- Werden die Schlüsselkontrollen angewendet?
- Sind die durchgeführten Schlüsselkontrollen angemessen dokumentiert?
- Ist das IKS in den geprüften Bereichen wirksam?
- Können wesentliche Kontrolllücken mit kompensierenden Kontrollen überbrückt werden?
- Sind Massnahmen aus den Empfehlungen früherer Jahre umgesetzt worden?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von den Herren Stefan Jost und Marcel Kneubühl durchgeführt. Sie bezog sich auf die Prüfung der Existenz und Wirksamkeit des Internen Kontrollsystems des Einkaufsprozesses. Die Prüfung des Einkaufsprozesses wurde beim Fachbereich Finanzen und Fachbereich Beschaffung und Verträge innerhalb der Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling und Statistik (FACTS) im Direktionsbereich Planung und Ressourcen (DP PR) sowie bei ausgewählten Bedarfsstellen innerhalb des SEM durchgeführt. Ebenfalls erfolgte eine Kontaktaufnahme mit dem DLZ Finanzen GS-EJPD sowie mit der Berechtigungsverantwortlichen des EJPD

Die Prüfung erfolgte nach den Schweizer Prüfungsstandards und richtete sich nach dem Vorgehensmodell „Anwendungsprüfung“ (Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung, Band „Ordentliche Revision, Kapitel III.3.11.4 ff.).

Nicht einbezogen in diese Prüfung wurden Beschaffungen, welche nicht dem Sach- und Betriebsaufwand zugeordnet werden (z.B. Einkäufe im Bereich des Transferaufwands).

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Belegen und Transaktionen. Die Festlegung dieser Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

Bei der Beurteilung der einzelnen Teilprozesse werden, bezogen auf die Risiken der festgestellten Kontrolldefizite für wesentliche falsche Angaben in der Jahresrechnung, die folgenden Symbole verwendet:

- ▲ Es liegt ein bedeutender Mangel vor. Für die Verwaltungseinheit besteht dringender Handlungsbedarf. Es gibt keine oder praktisch keine internen Kontrollen. Das IKS ist unzuverlässig. Die Existenz kann deshalb für diesen Prozess nicht bestätigt werden.
- Es besteht ein bedeutendes Verbesserungspotenzial, das von der Verwaltungseinheit umgesetzt werden muss. Es gibt zwar oftmals Kontrollen, diese sind aber nicht standardisiert und / oder stark von einzelnen Personen abhängig. Das IKS findet sich lediglich auf einer informellen Ebene. Die Existenz kann für diesen Prozess nur mit Einschränkung bejaht werden.
- Die Ergebnisse entsprechen den Erwartungen des FISP EJPD. Es besteht kein oder lediglich ein geringfügiges Verbesserungspotenzial. Die Existenz des IKS wird für diesen Prozess bestätigt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Das FISP EJPD hat die erforderlichen Auskünfte erhalten. Die vom FISP EJPD gewünschten Unterlagen wurden uneingeschränkt zur Verfügung gestellt.

2 Stand Internes Kontrollsystem beim SEM generell

Die Einführung des IKS gemäss den Vorgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung wurde im EJPD mittels eines departementalen Projektes vorgenommen. Dabei wurden die Anforderungen zur Beschreibung des IKS für die wesentlichen finanzrelevanten Prozesse der Ämter umgesetzt. Mit der organisatorischen Schaffung einer Beschaffungsstelle hat das SEM den hohen Anforderungen im Bereich der Güter- und Dienstleistungsbeschaffung Rechnung getragen. Das FISP EJPD beurteilt das Kontrollbewusstsein beim SEM als gut.

3 Der Einkaufsprozess im Überblick

3.1 Einkaufsprozess des SEM

Beim SEM ergeben sich die wesentlichsten Aufwandpositionen im Sach- und Betriebsaufwand aus den Beschaffungen in diversen Gebieten des Betriebes der Bundesasylzentren (BAZ).

Bei Beschaffungen und Beschaffungsverträgen, welche in den Zuständigkeitsbereich des SEM fallen, ist die Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im SEM vom 1. Januar 2018 zu beachten. Im Bereich der Betreuung in den Bundesasylzentren ist ebenfalls die interne Weisung über den Einkauf von Gütern und Dienstleistungen durch externe Leistungserbringer vom 1. März 2019 zu beachten.

Zum Zweck der Kontrolle und Steuerung der Beschaffungen besteht im SEM innerhalb der Sektion FACTS ein Fachbereich Beschaffung und Verträge. Die Beschaffungen ab einem Beschaffungswert von CHF 5'000 werden im SAP Modul Vertragsmanagement (VM) abgebildet.

3.2 Teilprozesse im Einkaufsprozess

Folgende Teilprozesse können aufgeführt werden:

- Bedarfsanforderung /-meldung,
- Genehmigung Beschaffungsantrag
- Beschaffungsverfahren / Vertragsmanagement
- Rechnungsprozess
 - Rechnungskontrolle,
 - Rechnungskontierung,
 - Rechnungsgenehmigung,
 - Verbuchung,
 - Zahlung

3.3 Informatik-Unterstützung durch die Kernanwendungen „Vertragsmanagement“ und „elektronischer Kreditoren-Work-Flow“

- SAP; im Modul VM wird die Abbildung und Führung der Beschaffungen systemgestützt vorgenommen.
- Die Rechnungen der Lieferanten/Dienstleister werden mittels des elektronischen Kreditorenworkflows (eKWF) verarbeitet.

4 Teilprozesse im Einkaufsprozess

4.1 Zuständigkeiten für Beschaffungen - Beschaffungsdelegation

Bestimmte Güter müssen über die zentralen Beschaffungsstellen des Bundes (armasuisse, BBL, ASTRA, BRZ) beschafft werden. Gemäss der Weisung des SEM über das Vertrags- und Beschaffungswesen haben die Linienstellen im Zweifelsfall mit der Beschaffungsstelle SEM Rücksprache zu nehmen, ob das SEM oder eine der zentralen Beschaffungsstellen für die konkrete Beschaffung zuständig ist.

Das SEM verfügt momentan über folgende Beschaffungsdelegationen:

- Beschaffungsdelegation BBL – SEM
Gegenstand bildet die Delegation der Beschaffung von Informatikdienstleistungen durch das BBL an das SEM. Sie gilt für die Beschaffung von Informatikdienstleistungen bis zum gesetzlichen Schwellenwert (von aktuell CHF 230'000; exkl. MWST). Nicht Gegenstand der Delegation sind:
 - Beschaffung und Abschluss von Wartungs- und Pflegeverträgen für Hard- und Software,
 - Beschaffung von Standardsoftware,
 - Beschaffung von Hardware.

- Beschaffungsdelegation armasuisse – SEM
Gegenstand bildet hierbei die Delegation der Beschaffungskompetenz für folgende Güterkategorien:
 - Nahrungsmittel und Getränke / Medizinische Produkte und Pharmabereich¹,
 - Transportleistungen, Güter und Waren.

4.2 Bedarfsanforderung /-meldung

Zuerst muss mittels Bedarfsplanung abgeklärt werden, was genau beschafft werden soll und ob die Leistung intern oder extern vergeben wird. Sofern keine externen Leistungen beschafft werden, ist der Prozess bereits beendet. Wird die Leistung extern beschafft, muss eine Schätzung des ungefähren Gesamtvolumens erfolgen. Danach wird der Kreditverantwortliche angefragt, ob Mittel vorhanden sind, um das geplante Vorhaben überhaupt finanzieren zu können. Dies wird der Linie entweder mittels Kostengutsprache bestätigt oder abgelehnt. Beträgt das Auftragsvolumen unter CHF 50'000 kann die Linie selbstständig die Verfahrensart wählen.

¹ Die Beschaffung dieser Güter und Dienstleistungen für die in den Bundesunterkünften untergebrachten Asylsuchenden ist Bestandteil des Betreuungsauftrags der im Jahr 2013 gestützt auf eine öffentliche Ausschreibung an verschiedene Dienstleister vergeben wurde. Die Auswahl von Lieferanten (z.B. für Catering) und der Abschluss der entsprechenden Verträge sind an die Betreuungsdienstleister delegiert. Die Verträge bedürfen jedoch der vorgängigen schriftlichen Zustimmung des SEM. Das SEM verfügt zudem über ein umfassendes Weisungsrecht. Ebenso werden die Rechnungen durch das SEM kontrolliert.

Die zuständigen Linieneinheiten sind auch bei Beschaffungen in ihrem Zuständigkeitsbereich (Beschaffungen unter CHF 50'000) gehalten, die in der Weisung des SEM über das Beschaffungs- und Vertragsmanagement genannten beschaffungsrechtlichen Zielsetzungen zu beachten. So wird die Beachtung der Wirtschaftlichkeit (Einholen mehrerer Offerten vor der Zuschlagserteilung) wie die auch die Transparenz (Dokumentation einer nachvollziehbaren Zuschlagserteilung) ebenso bei diesen Beschaffungen gefordert. Die Beschaffungen im Zuständigkeitsbereich der Linieneinheiten werden vom zuständigen Sektions- oder Abteilungschef (bis CHF 20'000) bzw. Vizedirektor (bis CHF 50'000) genehmigt und unterschrieben.

Bei Auftragsvolumen über CHF 50'000.- muss ein Beschaffungsantrag an die Beschaffungsstelle gestellt werden.

Schlussfolgerung	
●	<p>Beschaffungen unter CHF 50'000 können durch die Linie selber abgewickelt werden. Es erfolgt eine Prüfung der jeweiligen Kredite, ob für die Vorhaben genügend finanzielle Mittel vorhanden sind.</p> <p>Bei Beschaffungen über CHF 50'000 ist der Bedarf mittels Beschaffungsantrag an die zentrale Beschaffungsstelle einzureichen, welche die Beschaffungsanträge prüft.</p> <p>Das Risiko von unkontrollierten und nicht genehmigten Bedarfsmeldungen erachten wir als gering.</p>

4.3 Genehmigung Beschaffungsantrag

Der Antrag wird durch die Beschaffungsstelle des SEM geprüft und das Verfahren wird definiert. Entspricht der Antrag nicht den Anforderungen, wird er durch die Beschaffungsstelle abgelehnt. Entspricht der Antrag den Anforderungen wird er durch den Vizedirektor Planung und Ressourcen geprüft. Handelt es sich um eine freihändige Vergabe \geq CHF 150'000 oder ein Vorhaben \geq CHF 200'000, muss der Antrag zusätzlich der Direktion des SEM (Staatssekretär SEM oder Stv. Direktorin SEM) zur Genehmigung vorgelegt werden. Wird der Antrag genehmigt, leitet die Beschaffungsstelle den genehmigten Beschaffungsantrag an die Linie weiter und die Beschaffung kann eingeleitet werden.

Schlussfolgerung	
●	<p>Die gemäss der Weisung des SEM über das Beschaffungs- und Vertragswesen zu erstellenden Beschaffungsanträge werden im 4-Augen-Prinzip kontrolliert und genehmigt.</p> <p>Wir beurteilen den Kontrollprozess für die Beschaffungsanträge als angemessen und nachvollziehbar dokumentiert.</p> <p>Das Risiko von unkontrollierten und nicht genehmigten Beschaffungen von über TCHF 50 erachten wir als gering.</p>

4.4 Beschaffungsverfahren

Die Weisung des SEM über das Beschaffungs- und Vertragswesen führt im Kapitel 3 die Beschaffungsverfahren und die entsprechenden Schwellenwerte auf.

Die Beschaffungsverfahren der im Zuständigkeitsbereich der Linienverantwortlichen liegenden Beschaffungen werden von diesen selbständig festgelegt und durchgeführt.

Für Beschaffungen, welche mittels Beschaffungsantrag erfolgen müssen (Beschaffungen > TCHF 50), legt die zentrale Beschaffungsstelle das Beschaffungsverfahren fest. Der Beschaffungsantrag ist standardisiert. Der Bedarf der zu beschaffenden Ware/Dienstleistung sowie die Notwendigkeit einer externen Beschaffung muss im Antrag begründet werden. Die zentrale Beschaffungsstelle überprüft die Beschaffungsanträge. Aufgrund des Beschaffungsantrags bestimmt die Beschaffungsstelle das anzuwendende Beschaffungsverfahren, gegebenenfalls nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund (KBB). Der Entscheid der Verfahrenswahl wird im Antrag begründet. Nach der Prüfung der Anträge holt die zentrale Beschaffungsstelle das Visum des Vizedirektors des Direktionsbereichs Planung und Ressourcen (DB PR) ein. Ab einem Beschaffungswert von CHF 200'000, bei freihändigen Vergaben bereits ab CHF 150'000 muss zusätzlich das Visums der Direktion eingeholt werden.

4.4.1 Beschaffungen durch freihändige Vergabe

Ob eine freihändige Vergabe erfolgen kann liegt im Ermessen des zuständigen Vizedirektors (Beschaffungen bis TCHF 50) oder des Vizedirektors DB PR (bzw. der Direktion ab TCHF 150).

Das freihändige Verfahren kann ohne besondere Voraussetzungen zur Anwendung kommen, wenn der Auftragswert für Güterbeschaffungen unter CHF 50'000 oder Dienstleistungsbeschaffungen unter CHF 150'000 liegt. Zudem kann das freihändige Verfahren bei Beschaffungen unter dem WTO Schwellenwert zum Einsatz kommen, wenn der Auftragswert für Güterbeschaffungen über CHF 50'000 oder Dienstleistungsbeschaffungen über CHF 150'000 liegt, wenn gleichzeitig ein Ausnahmetatbestand vorliegt.

Freihändige Vergaben über dem WTO – Schwellenwert werden juristisch überprüft. In jedem Fall ist eine schriftliche Begründung zu erstellen, welche mit der Beschaffungsdokumentation abzulegen ist. Darin muss begründet werden, dass und weshalb ein Ausnahmetatbestand nach Art. 13 Abs. 1 VöB vorliegt.

4.4.2 Beschaffungen durch Einladungsverfahren

Die Zuständige Linieneinheit im SEM (bzw. die zuständige zentrale Beschaffungsstelle des Bundes) bestimmt, wen sie direkt (d.h. ohne öffentliche Ausschreibung) zur Angebotsabgabe einladen will. Es sind grundsätzlich mindestens drei Angebote einzuholen. Von diesen soll mindestens eines von einem ortsfremden Anbieter stammen. Als ortsfremd gilt, wer seinen Sitz in einem anderen Wirtschaftsraum hat als die übrigen Eingeladenen.

Die Evaluation der Offerten und der Zuschlag werden in eGEVER dokumentiert.

Zuschläge im Rahmen von Einladungsverfahren über dem WTO Schwellenwert werden auf simap.ch veröffentlicht.

4.4.3 Beschaffungen durch offenes Verfahren

Eine Ausschreibungspflicht besteht, wenn der Auftrag den WTO – Schwellenwert in der Höhe von CHF 230'000 erreicht oder übersteigt. Beschaffungen im Ausschreibungsverfahren werden als ein eigenes Projekt geführt, wobei die Beschaffungsstelle des SEM die Federführung übernimmt.

Bei öffentlichen Ausschreibungen werden das offene Verfahren und das selektive Verfahren unterschieden: Im offenen Verfahren können alle geeigneten Anbieter und Anbieterinnen ein Angebot einreichen. Das selektive Verfahren wird in der Regel gewählt, wenn mit vielen Eingaben gerechnet werden muss. Jeder geeignete Anbietende kann einen Antrag auf Teilnahme einreichen. Aufgrund der Eignung und der in der Ausschreibung bekannt gegebenen Anzahl werden mindestens drei Anbietende bestimmt, welche ein Angebot einreichen dürfen. In einem weiteren Schritt wird ermittelt, welcher Anbietende den Zuschlag erhält. Zuschläge welche den WTO – Schwellenwert erreichen oder übersteigen, sind auf der Beschaffungsplattform [simap](http://simap.ch) zu veröffentlichen. Die Publikation erfolgt durch die Beschaffungsstelle des SEM resp. den Dienst für öffentliche Ausschreibungen (DöA) des BBL.

4.5 Vertragsmanagement

Nach der Durchführung des Beschaffungsverfahrens erstellt die zuständige Linieneinheit den notwendigen Vertragsentwurf. Der Vertragsentwurf wird im elektronischen Geschäftsverwaltungssystem (eGEVER) dokumentiert und im Vertragsmanagementsystem (VM) in SAP erfasst.

4.5.1 Vertragserstellung - Vertragsprüfung

Die zuständige Linieneinheit erstellt den Vertragsentwurf im entsprechenden eGEVER Subdossier. Sämtliche Unterlagen zur Bedarfsabklärung (Konzepte, interne Anträge, Kreditanmeldung), zur Beschaffung (Beschaffungsantrag, Pflichtenheft resp. Leistungsbeschreibung, Vergabeentscheid) und zum Vertrag (Offerte, AGB, Selbstdeklarationsformular der BKB und sämtliche Beilagen) sind in den entsprechenden eGEVER Subdossiers abzulegen.

Die Beschaffungsstelle des SEM prüft die Vollständigkeit der Einträge im VM und in den eGEVER Subdossiers. Die Beschaffungsstelle des SEM prüft die juristische Korrektheit des Vertragsentwurfs sowie die Einhaltung der Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen. Der durch die Beschaffungsstelle SEM überprüfte und gegebenenfalls abgeänderte Vertragsentwurf wird mit

einem Visum versehen. Dieser Entwurf darf ohne Zustimmung der Beschaffungsstelle SEM nicht mehr verändert werden.

4.5.2 *Vertragsunterzeichnung – Vertragsüberwachung*

Unter Vorbehalt politisch sensibler Verträge, deren Genehmigung generell vorgängig der Direktion zu beantragen ist, gilt für Verträge im SEM folgende Unterschriftsberechtigungen (die genannten Summen verstehen sich inkl. Mehrwertsteuer).

- Verträge bis CHF 50'000.- sind vom zuständigen Sektionschef resp. Stabsbereichsleitenden zu unterzeichnen (Einzelunterschrift).
- Verträge ab CHF 50'000.- bis CHF 100'000.- sind vom zuständigen Abteilungs- und Sektionschef (DB AS, ZI, INT), dem zuständigen Vizedirektor und Sektionschef (DB PR) resp. der Direktion (Staatssekretär oder Stv. Direktorin) und dem zuständigen Stabsbereichsleitenden zu unterzeichnen (Doppelunterschrift).
- Verträge ab CHF 100'000.- bis CHF 200'000.- sind vom zuständigen Vizedirektor und Abteilungs- und Sektionschef (DB AS, ZI, INT), dem zuständigen Vizedirektor und Sektionschef (DB PR) resp. der Direktion (Staatssekretär oder Stv. Direktorin) und dem zuständigen Stabsbereichsleitenden zu unterzeichnen (Doppelunterschrift).
- Verträge über CHF 200'000.- sind von der Direktion (Staatssekretär oder Stv. Direktorin) und dem zuständigen Vizedirektor resp. dem zuständigen Stabsbereichsleitenden zu unterzeichnen (Doppelunterschrift).

Nach der Unterzeichnung des Vertrages vergleicht die Beschaffungsstelle SEM den Vertrag mit dem ursprünglich visierten Vertragsentwurf. Sofern alles i. O. mutiert sie den Bearbeitungsstatus im VM auf „freigeben“. Damit wird der Vertrag aktiviert, erst jetzt können Rechnungen bezahlt werden.

Die zuständige Linieneinheit überwacht die vertragskonforme Leistungserbringung durch den Vertragspartner in qualitativer und quantitativer Hinsicht. Sie ist verantwortlich für die Rechnungsprüfung und die Genehmigung sowie die Kostendachkontrolle. Nach Genehmigung der letzten Rechnung bestätigt die zuständige Linieneinheit der Beschaffungsstelle SEM, dass sämtliche Zahlungen zu diesem Vertrag erfolgt sind und sämtliche geschäftsrelevanten Unterlagen im eGEVER Subdosier des Vertrags abgelegt sind.

4.5.3 *Vertragsverlängerung*

Sollte sich abzeichnen, dass eine Vertragsverlängerung absehbar ist, müssen die Linienverantwortlichen frühzeitig mit der Beschaffungsstelle SEM Kontakt aufnehmen, damit die beschaffungsrechtlichen- und vertragsrechtlichen Konsequenzen abgeklärt werden können.

Schlussfolgerung	
●	<p>Die zu beschaffenden Güter und Dienstleistungen werden hinsichtlich der Berechtigung zur Beschaffung und der Wahl der Auftragsvergabe durch die Beschaffungsstelle SEM überprüft und überwacht.</p> <p>Wir beurteilen die Kontrollen als wirksam und der Nachvollzug der Geschäfte ist gewährleistet. Das Risiko von nicht autorisierten Beschaffungen und die Nichteinhaltung von beschaffungsrechtlichen Vorgaben erachten wir als gering.</p>

4.6 Rechnungsprozess

Der Rechnungsprozess wird im SEM durch den elektronischen Kreditorenworkflow (eKWF) unterstützt. Der Rechnungseingang erfolgt zentral beim Dienstleistungszentrum (DLZ) Finanzen EFV. Die Kreditorenrechnungen werden im DLZ eingescannt, validiert und in SAP vorerfasst. Ebenfalls werden im DLZ die Kreditoren-Stammdaten gepflegt sowie das Mahnwesen geführt.

4.6.1 Berechtigungen SAP

Die Berechtigungsverwaltung SAP ist ein wichtiger Bestandteil eines wirksamen IKS. Der Berechtigungsverantwortliche des SEM führt eine fachliche Prüfung des Berechtigungsbedürfnisses durch. Die notwendigen Berechtigungen werden vom Berechtigungsverantwortlichen SEM mittels Workflow den Berechtigungsverantwortlichen des Departementes zur Prüfung und Genehmigung weitergeleitet. Bevor der Workflow gestartet werden kann müssen die Risiken geprüft respektive vom System simuliert werden. Der Berechtigungsadministrator Departement prüft die beantragten Berechtigungen und die Risikoprüfung und genehmigt den Antrag.

4.6.2 Rechnungskontierung

Anhand einer Referenznummer gemäss Rollenmatrix gelangen die Kreditorenrechnungen im eKWF zum Genehmiger 1. Die Rechnungen werden durch den Genehmiger 1 kontiert.

4.6.3 Rechnungskontrolle / Rechnungsgenehmigung

Die Rechnungskontrolle wird im 4-Augen-Prinzip vorgenommen. Im Kreditorenprozess sind die Genehmiger 1 und 2 definiert und sind in SAP erfasst. Neben der Kontierung prüft der Genehmiger 1 die Rechnungen materiell, formell und finanziell. Die geprüften Rechnungen werden elektronisch visiert und dabei entweder genehmigt oder abgelehnt.

Die Genehmiger 2 (Objektverantwortliche) erhalten die Rechnung elektronisch bei Genehmigung durch die Genehmiger 1. Die Genehmiger 2 prüfen die formelle und finanzielle Korrektheit der Rechnungen und visieren diese ebenfalls elektronisch.

4.6.4 *Verbuchung*

Die Rechnungen werden nach der Genehmigung durch den Genehmiger 2 direkt in SAP verbucht. Der systemgestützte Ablauf stellt sicher, dass die Kreditorenrechnungen vor der Verbuchung einer mehrfachen Kontrolle (Einhaltung 4-Augen-Prinzip) unterliegen und dass die entsprechenden Schritte im System nachvollziehbar abgebildet werden.

4.6.5 *Zahlung*

Die Rechnungen werden, gemäss definiertem Workflow, im 4-Augen-Prinzip genehmigt (Genehmiger 1 und 2) und verbucht. Als Genehmiger 1 zur Prüfung der Rechnungen ist der Besteller der Güter oder Dienstleistungen zuständig. Als Genehmiger 2 ist der jeweilige Kostenstellenverantwortliche zur Kontrolle der Rechnungen verantwortlich.

Nach Verbuchung der Rechnungen werden diese, gemäss den jeweiligen Zahlungsbedingungen, zur Zahlung freigegeben. Hierfür erstellt das DLZ Finanzen des GS EJPD die Zahlläufe in SAP. Die Zahlläufe werden kritisch durchgesehen. Die periodisch mittels Zahlläufen generierten Zahlungsaufträge werden vom DLZ Finanzen mittels Workflow-Steuerung elektronisch visiert und an die Eidgenössische Finanzverwaltung übermittelt. Die Freigabe der Zahlungsaufträge erfolgt zweistufig, zwecks Einhaltung des 4-Augen-Prinzips. Die Abwicklung der Zahlungen erfolgt anhand des definierten Prozesses im Zahlungsmanagement (ZM).

Beim KWF gibt es einige Fälle, bei denen die Zahlungen von den Empfängerbanken wieder zurück an das SEM überwiesen werden, da die Daten der Zahlungsempfänger nicht korrekt oder unvollständig sind. Die entsprechenden Kreditorenstammdaten müssen angepasst und die notwendigen Korrekturbuchungen vorgenommen werden.

4.6.6 *Doppelzahlungen*

Bei unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass Doppelzahlungen von Kreditorenrechnungen vorkommen. Es sind verschiedene, nicht korrekte Szenarien denkbar, warum Doppelzahlungen möglich sind (keine abschliessende Aufzählung):

- Mahnungen werden als Kreditorenrechnungen erfasst,
- Rechnungskopien werden erstellt, welche nochmals in den KWF gelangen,
- Zweimaliger Versand der Rechnung durch Lieferanten/Dienstleister,
- Erfassung derselben Rechnung mit unterschiedlicher Referenz (Rechnungsnummern).

Bei der Vorerfassung erfolgt eine Systemwarnung, falls eine Rechnung mit demselben Kreditor, demselben Betrag und gleicher Rechnungsreferenz ein 2. Mal erfasst wird. Dies soll helfen zu verhindern, dass Rechnungen doppelt erfasst werden. Die Rechnungen müssen nach der Erfassung durch die Genehmiger 1 und 2 geprüft und freigegeben werden. Die vorhandenen Fälle von Doppelzahlungen zeigen, dass die implementierten Rechnungskontrollen innerhalb des eKWF nicht immer zu 100% wirksam sind. Das DLZ Finanzen GS-EJPD überprüft jeweils periodisch anhand von SAP-Auswertungen mögliche Doppelzahlungen (kompensierende Kontrolle).

Die festgestellten Doppelzahlungen werden abgeklärt und korrigiert (Rückerstattungen). Die festgestellten Doppelzahlungen sind zum Zeitpunkt der Funktionsprüfung (betragsmässig) im Sinne des Jahresabschlusses SEM 2019 nicht wesentlich.

Empfehlung Nr. 1 Vermeidung von Doppelerfassungen	
	Wir empfehlen dem SEM, die beim Kreditorenrechnungsprozess beteiligten Stellen (Rechnungserfassung / Rechnungskontrolle) auf mögliche Ursachen einer Doppelerfassung von Kreditorenrechnungen hinzuweisen und zu sensibilisieren. Eine konsequente Beachtung gewisser Grundsätze (z.B. keine Erfassung von Mahnungen als Rechnung, Vorsicht mit Rechnungskopien, Erfassung von Rechnungsreferenz, gewissenhafte Rechnungskontrolle, etc.) verhindert die Doppelerfassung von Rechnungen.

Stellungnahme SEM zu Empfehlung Nr. 1	
	Wir danken dem FISP für die professionelle Prüfung unserer Einkaufsprozesse. Wir sind mit der Empfehlung einverstanden und werden die nötigen Massnahmen ergreifen, um das Risiko von Doppelzahlungen weiter zu reduzieren.

Schlussfolgerung	
●	<p>Die Kreditorenrechnungen werden, systemgestützt, durch mehrere Stellen kontrolliert. Anhand der Rechnungsfreigabe durch die Genehmiger 1 und 2 wird die Kontrolltätigkeit im eKWF dokumentiert. Die notwendigen Berechtigungen in SAP werden unter Einhaltung einer IKS-konformen Berechtigungsverwaltung vergeben. Wir erachten das Risiko von nicht korrekten Kreditorenrechnungen als gering.</p> <p>Die erwähnte Problematik von Doppelerfassungen (-zahlungen) von Kreditorenrechnungen sollte durch das SEM angegangen werden (s. Empfehlung). Das IKS-Design und die Anwendung der Schlüsselkontrollen sind jedoch grundsätzlich geeignet einen korrekten Rechnungsprozess sicherzustellen.</p>

5 Gesamtbeurteilung zum IKS des Einkaufsprozesses

- IKS-Aufzeichnung
Die IKS-Dokumentation ist vorhanden.
- IKS-Design
Das Design des IKS im geprüften Prozess erachten wir als geeignet, um den Kontrollrisiken wirkungsvoll zu begegnen.
- Anwendung der Schlüsselkontrollen
Die Schlüsselkontrollen werden angewendet und sind insgesamt wirksam.
- Dokumentation der Schlüsselkontrollen
Die Schlüsselkontrollen liegen dokumentiert vor.
- Wirksamkeit der Schlüsselkontrollen
Die Schlüsselkontrollen beurteilen wir als wirksam. In der gesamten Prozesskette (Genehmigung Beschaffungsanträge, Kontrolle/Management des Vergabeverfahrens, Kontrolle der Lieferungen/Leistungen, Berechtigungsmanagement SAP, Rechnungskontrolle) sind die Schlüsselkontrollen definiert und sind insgesamt effektiv gegenüber entsprechenden Risiken.
Wir haben jedoch festgestellt, dass Doppelzahlungen von Kreditorenrechnungen vorkommen. Das DLZ Finanzen GS-EJPD überprüft periodisch anhand von SAP-Listen mögliche Doppelzahlungen. Durch eine konsequente Beachtung gewisser Grundsätze bei der Rechnungserfassung könnten Doppelerfassungen vermieden werden (s. Kapitel 4.6.6).
- Kompensierende Kontrollen
Wir haben keine wesentlichen Kontrolllücken festgestellt.
- IKS-Empfehlungen des FISP aus früheren Revisionen
Keine.

6 Schlussbesprechung

Der Bericht wurde dem SEM vorgängig zur Stellungnahme zugesandt. Den im Bericht aufgeführten Feststellungen und Schlussfolgerungen wurde zugestimmt. Einzelne Präzisierungen wurden berücksichtigt. Auf eine Schlussbesprechung wurde verzichtet. Für weitere Erläuterungen zu einzelnen Punkten dieses Berichts stehen Ihnen die Verantwortlichen dieser Prüfung jederzeit gerne zur Verfügung.

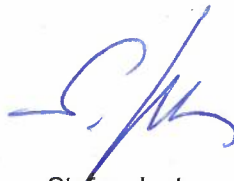
Das FISP EJPD dankt für die gewährte Unterstützung.

Finanzinspektorat EJPD



Marcel Kneubühl (Revisionsleiter)

Finanzinspektor



Stefan Jost

Finanzinspektor

Anhang 1: Abkürzungsverzeichnis

Abkürzungen:

armasuisse	Bundesamt für Rüstung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAZ	Bundesasylzentrum
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BRZ	Bundesreisezentrale
DB PR	Direktionsbereich Planung und Ressourcen
DLZ	Dienstleistungszentrum
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
eGEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung der Bundesverwaltung
eKWF	elektronischer Kreditoren-Work-Flow
FACTS	Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling & Statistik
FISP EJPD	Finanzinspektorat des EJPD
FKG	Finanzkontrollgesetz
GS EJPD	Generalsekretariat des EJPD
IKS	Internes Kontrollsystem
KBB	Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund
MWST	Mehrwertsteuer
SEM	Staatssekretariat für Migration
simap.ch	Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz
VM	Vertragsmanagement
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
WTO	World Trade Organization
ZM	Zahlungsmanagement