

Internes Kontrollsystem im Subventionsprozess Sozialhilfe

Staatssekretariat für Migration (SEM)

28. Oktober 2020

Das Wesentliche in Kürze

Die Abteilung Subventionen ist verantwortlich für die Abgeltungen gegenüber den Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich. Die Leistungen an die Kantone erfolgen gemäss den gesetzlichen Bestimmungen quartalsweise, gestützt auf die im Datensystem (ZEMIS) des Staatssekretariats für Migration und den kantonalen Migrationsämtern erfassten Daten.

Ziel der Revision war die Beurteilung der Kontrollen, welche zur korrekten Berechnung und Ausrichtung der Globalpauschalen 1 (Asylsuchende) und 2 (Flüchtlinge) sowie der Nothilfe- und Verwaltungskostenpauschale in der Abteilung Subventionen des SEM vorhanden sind. Die Prüfung wurde innerhalb des SEM bei den Sektionen Subventionen und Grundlagen und Finanzaufsicht durchgeführt, welche Teil der Abteilung Subventionen sind.

Die Funktionsprüfung des FISP EJPD bezog sich auf die Abläufe beim Prozess der Berechnung und Auszahlung der Globalpauschalen sowie auf die Kontrolltätigkeiten, welche von der Sektion Finanzaufsicht zur Verbesserung der Datenqualität in ZEMIS vorgenommen werden.

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 als wirksam. Wir haben keine negativen Feststellungen gemacht.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Prüfungsziel und -fragen	4
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	4
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	5
2	Stand Internes Kontrollsystem beim SEM generell	6
3	Der Subventionsprozess im Überblick	7
3.1	Abteilung Subventionen des SEM	7
3.1.1	Sektion Subventionen und Grundlagen (SSUG)	7
3.1.2	Sektion Finanzaufsicht (SFA)	7
3.2	Beschreibung der Subventionsprozesse der Abteilung Subventionen	8
3.3	Teilprozesse im Subventionsprozess Sozialhilfe AS / FL	9
3.4	Informatik-Unterstützung durch die Kernanwendungen ZEMIS, Finasi und SAP	9
4	Teilprozesse im Subventionsprozess Sozialhilfe AS / FL, Nothilfepauschale und Verwaltungskostenpauschale	11
4.1	Erfassung von personenbezogenen (finanz-)relevanten Daten	11
4.2	Jährliche Berechnung der Pauschalsätze	12
4.3	Berechnung der Globalpauschalen für die Sozialhilfe (quartalsweise)	12
4.4	Verbuchung und Auszahlung der Globalpauschalen	13
4.5	Jährlicher Korrekturlauf für die Globalpauschalen	14
4.6	Nothilfepauschale (NHP)	15
4.7	Verwaltungskostenpauschale (VKP)	16
4.8	Finanzaufsicht durch die Abteilung Subventionen	17
5	Gesamtbeurteilung zum IKS des Subventionsprozesses Sozialhilfe	18
6	Schlussbesprechung	19
Anhang 1:	Abkürzungen	20

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 2020 folgende Prozesse beim Staatssekretariat für Migration (SEM) geprüft werden:

- Subventionsprozesse
- Personalprozesse

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das FISP EJPD hat beim Subventionsprozess der Abteilung Subventionen 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 Marcel Kneubühl und Stefan Jost im September 2020 durchgeführt. Sie bezog sich auf die Prüfung der Existenz und Wirksamkeit des Internen Kontrollsystems

des Subventionsprozesses. Die Prüfung des Subventionsprozesses wurde bei der Abteilung Subventionen des SEM durchgeführt. Die fachspezifischen Interviews wurden mit den Herren [REDACTED] geführt.

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 Gegenstand der Prüfung waren sämtliche Kontrollen, welche durch die Abteilung Subventionen bei der Ausübung der Finanzaufsicht in den Kantonen vor Ort (Schwerpunktprüfungen / Einzelfallprüfungen) durchgeführt wurden. Über die Prüfung der Subventionen im Bereich der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) wird ein separater Bericht erstellt.

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. Das FISP EJPD führte in den vergangenen Jahren bereits Prüfungen des IKS in den Prozessen Subventionen (Sozialhilfe AS / FL), Personal und Einkauf durch. Das FISP EJPD beurteilt das Kontrollbewusstsein beim SEM als gut.

3 Der Subventionsprozess im Überblick

3.1 Abteilung Subventionen des SEM¹

Die Abteilung Subventionen des SEM ist verantwortlich für die Abgeltungen gegenüber den Kantonen im Bereich der Unterbringung und Unterstützung (Sozialhilfe und Nothilfe) für Personen aus dem Asylbereich. Weiter stellt sie die Finanzaufsicht in diesem Bereich sicher und ist für die Rückerstattung der Sozialhilfekosten bei Vermögenswertabnahmen von Asylsuchenden zuständig. Die Abteilung ist hier für sämtliche finanzrelevanten und finanzpolitischen Fragen sowie für die Erstellung der entsprechenden Gesetzesgrundlagen zuständig.

Innerhalb der Abteilung Subventionen gibt es die Sektion Subventionen und Grundlagen (SSUG) sowie die Sektion Finanzaufsicht (SFA).

3.1.1 Sektion Subventionen und Grundlagen (SSUG)

Die Sektion Subventionen ist verantwortlich für

- die Sicherstellung und Bewirtschaftung der Sozialhilfekredite im Asyl- und Flüchtlingsbereich,
- die Berechnung der Auszahlungen an die Kantone gemäss Asylverordnung 2
- die Führung der Sozialhilfestatistik im Asyl- und Flüchtlingsbereich,
- die Entwicklung von Finanzierungsmodellen im Asyl- und Ausländerbereich,
- die Erarbeitung von gesetzlichen Grundlagen für die Abgeltung der Kantone im Asyl- und Ausländerbereich (auf Stufe Gesetz, Verordnung und Weisungen),
- die Klärung von Grundsatzfragen im Bereich Subventionen im Asyl- und Ausländerrecht und im Sozialversicherungsrecht,
- die Zusammenarbeit mit den Kantonen (Asyl- und FlüchtlingskoordinatorInnen) im Bereich Subventionen im Asyl- und Ausländerrecht und im Sozialversicherungsrecht,
- die Beratung des Direktionsbereiches und des Amtes im Bereich Subventionen im Asyl- und Ausländerrecht und im Sozialversicherungsrecht,
- die Ausbildung im Amt und extern im Bereich Subventionen im Asyl- und Ausländerrecht und im Sozialversicherungsrecht,
- die Evaluation von gesetzlichen Massnahmen,
- die Entwicklung und den Betrieb eines Systems Monitoring Sozialhilfestopp.

3.1.2 Sektion Finanzaufsicht (SFA)

Die Sektion Finanzaufsicht übt die Aufsichtsfunktion über die Verwendung der Bundesbeiträge im Asyl- und Flüchtlingsbereich aus.

Geprüft werden

- die subventionsrechtlich korrekte, d.h. zweckentsprechende Verwendung,
- die Wirksamkeit,

¹ Quelle: Intranet SEM

- die vorschriftsgemässe Abrechnung

der vom Bund an die Kantone geleisteten Abgeltungen. Im Zentrum der Finanzaufsicht steht die Prüfung der Richtigkeit der im Datensystem ZEMIS (Zentrales Migrationsinformationssystem) erfassten finanzrelevanten Daten, insbesondere der Bestandes- und Flusszahlen und der Daten zur Erwerbstätigkeit, welche für die Berechnung der Auszahlungen der Bundespauschalen dienen.

Das SEM führt ebenfalls Prüfungen in den Kantonen durch. Dabei werden die Organisationssysteme und Arbeitsmethoden der Kantone analysiert. Es wird geprüft, ob sich aus der Organisationsform des Kantons, den Abläufen und Daten-Meldeflüssen finanzielle Risiken für den Bund oder den Kanton ergeben. In Risikobereichen werden Einzelfallprüfungen vorgenommen, um die vorschriftsgemässe Abrechnung bzw. Datenerfassung in ZEMIS zu überprüfen. Es werden auch regelmässig Schwerpunktthemen in die Prüfungsplanung integriert. Aufgrund der Prüfungsbefunde schlägt das SEM den Kantonen Massnahmen vor.

3.2 Beschreibung der Subventionsprozesse der Abteilung Subventionen

Bei den Subventionsprozessen geht es um die korrekte Berechnung und Auszahlung der Abgeltungen vom Bund an die Kantone im Bereich der Sozialhilfe Asylsuchende / Flüchtlinge für die Kosten der Unterbringung und Unterstützung der Personen im Asylwesen, um die Ausrichtung der Nothilfepauschalen für Personen mit einem negativen Asylentscheid sowie um die pauschale Vergütung an die Verwaltungskosten.

Die Subventionierung der Sozialhilfe wird den Kantonen mittels quartalsweiser Auszahlung von Globalpauschalen (GP) ausgerichtet. Die Berechnung der Globalpauschalen wird durch die Anwendung Finasi vorgenommen. Die zur Berechnung der Pauschalen benötigten finanzrelevanten Daten werden via Schnittstelle von ZEMIS in Finasi importiert. Die Erfassung finanzrelevanter Daten wird sowohl im SEM wie auch dezentral in den kantonalen Migrationsämtern vorgenommen.

Die Berechnung der Globalpauschalen wird in der Sektion Subventionen und Grundlagen (SSUG) vorgenommen. Die erstellten Auszahlungsbelege (Buchungsbelege) gelangen ins Dienstleistungszentrum Finanzen (DLZ Finanzen) des GS-EJPD und werden mittels elektronischem Kreditorenworkflow (eKWF) und Zahlungsmanagement verarbeitet (Verbuchung/Auszahlung).

Jährlich wird für die Globalpauschalen ein Korrekturlauf durchgeführt, welcher die in den finanzrelevanten ZEMIS-Daten vorgenommenen Korrekturen bei der Berechnung der Globalpauschalen berücksichtigt. Die Korrekturbeträge werden jeweils mit den Beträgen der Quartalsabrechnungen für das 1. Quartal des übernächsten Jahres verrechnet.

Die Nothilfepauschale (NHP) wird ebenfalls quartalsweise vergütet und das Korrekturverfahren erfolgt analog der Globalpauschalen. Die Vergütung der Verwaltungskostenpauschale (VKP) erfolgt jährlich.

3.3 Teilprozesse im Subventionsprozess Sozialhilfe AS / FL

Der Subventionsprozess kann grob in folgende Teilprozesse eingeteilt werden:

- Erfassung der personenbezogenen (finanz-)relevanten Daten,
- Jährliche Berechnung der Pauschalsätze,
- Berechnung der Globalpauschalen (quartalsweise),
- Verbuchung und Auszahlung der Globalpauschalen,
- Jährlicher Korrekturlauf der Globalpauschalen (Verrechnung jeweils im 1. Quartal des übernächsten Jahres),
- Finanzaufsicht über die Subventionen.

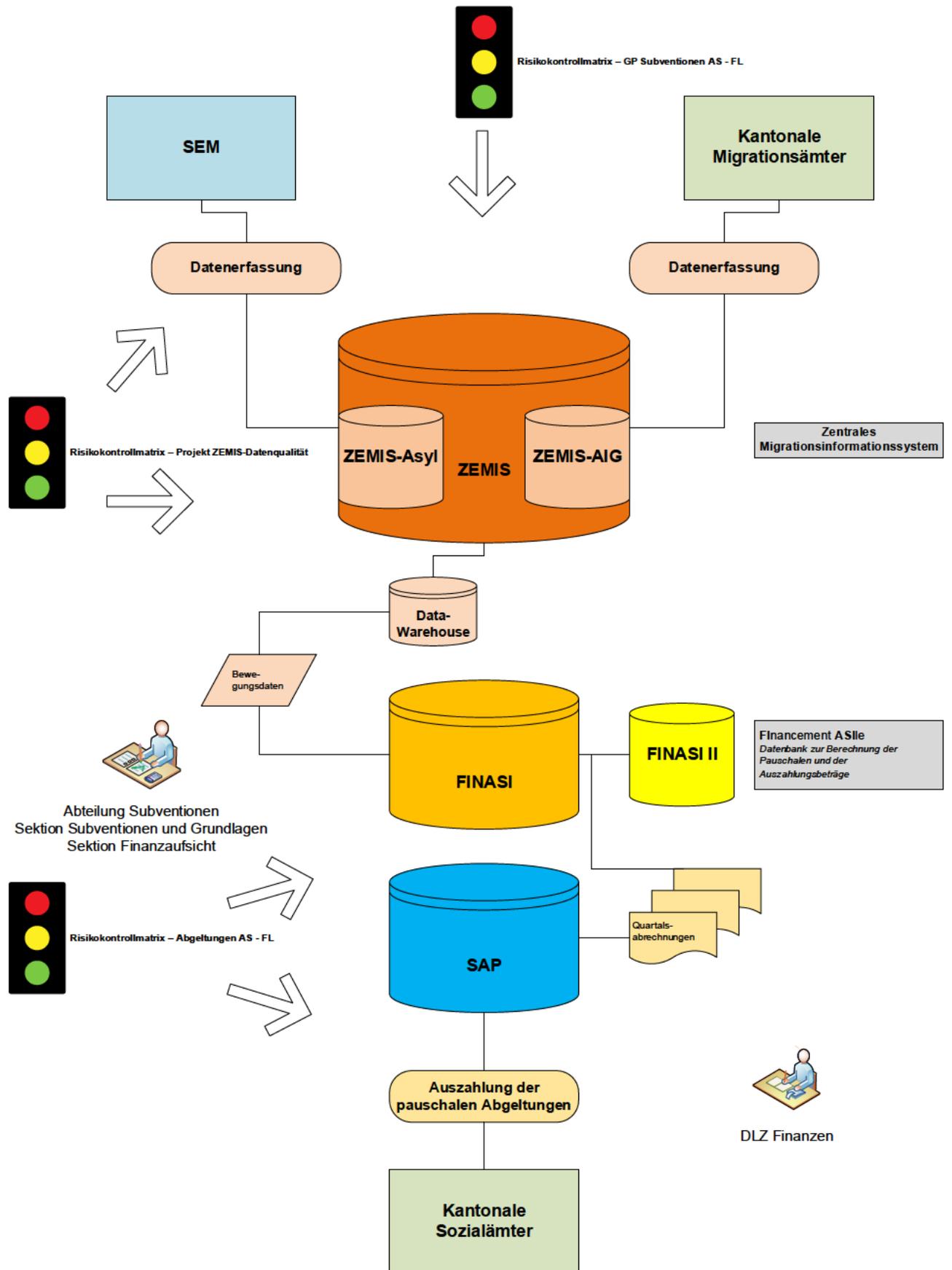
3.4 Informatik-Unterstützung durch die Kernanwendungen ZEMIS, Finasi und SAP

ZEMIS ist das zentrale Migrationsinformationssystem des SEM. Die Anwendung dient der einheitlichen Bearbeitung der Daten von Ausländerinnen und Ausländern einschliesslich der Personen aus dem Asylbereich. In ZEMIS werden sämtliche personenbezogenen Daten erfasst, welche zur Berechnung der Globalpauschalen benötigt werden.

Via Schnittstelle gelangen die relevanten Daten periodisch in die Anwendung Finasi. Diese wird zur Berechnung der Globalpauschalen benötigt. Basisdaten wie die durchschnittlichen Krankenkassenprämien oder der Landesindex der Konsumentenpreise werden in Finasi manuell gepflegt. Die Berechnung der quartalsweise auszurichtenden Globalpauschalen ist in Finasi programmiert. Beim SEM befindet sich ein Projekt in der Initialisierungsphase, welches zum Ziel hat, die Anwendung Finasi abzulösen. Der Planungshorizont sieht die Einführung einer neuen Anwendung zur Berechnung und zum Korrekturlauf der Globalpauschalen im Jahr 2024 vor.

Die Globalpauschalen werden quartalsweise in SAP verbucht und ausbezahlt. Die Verarbeitung der Belege erfolgt über den elektronischen Kreditorenworkflow (eKWF).

Der Ablauf der Subventionierung Sozialhilfe / Nothilfe kann vereinfacht wie folgt dargestellt werden:



4 Teilprozesse im Subventionsprozess Sozialhilfe AS / FL, Nothilfepauschale und Verwaltungskostenpauschale

4.1 Erfassung von personenbezogenen (finanz-)relevanten Daten

Die Daten betreffend die Personen, welche sich im Asyl- oder Flüchtlingsbereich befinden, werden in ZEMIS erfasst. Die Zuständigkeiten für die Erfassung der jeweiligen Sachverhalte sind geregelt. Daten werden sowohl im SEM wie auch dezentral bei den Kantonen erfasst. Diverse Sachverhalte (wie z.B. die Erfassung einer Erwerbsaufnahme/-aufgabe) haben einen direkten Einfluss auf die Höhe der quartalsweise an die Kantone ausbezahlten Globalpauschalen.

Zur Steigerung der Datenqualität in ZEMIS werden seit dem Jahr 2016 regelmässige Prüfarbeiten durchgeführt. Monatlich oder quartalsweise werden aktuell 20 mehrheitlich finanzrelevante Prüffelder durch verschiedene Organisationseinheiten / Personen im DB Asyl und DB ZI innerhalb des SEM bearbeitet. Durch die Sektion Finanzaufsicht (SFA) werden zusätzliche 11 finanzrelevante Prüffelder bearbeitet. Die Prüfarbeiten und ZEMIS-Korrekturen erfolgen teilweise auch in Zusammenarbeit mit den kantonalen Migrationsämtern. Die in ZEMIS korrigierten Einträge haben oft finanzielle Konsequenzen in Bezug auf die Auszahlungen der Globalpauschalen 1 und 2 und der Nothilfepauschalen. Eine gute Datenqualität in ZEMIS hat zusätzlich auch direkte Auswirkungen auf die monatliche Asylstatistik, da die Korrekturen der ZEMIS-Einträge ab dem Folgemonat mitberücksichtigt werden. Die Relevanz der Prüffelder wird anhand der Feststellungen regelmässig analysiert und bei Bedarf erfolgen entsprechende Anpassungen.

Zu jedem Prüffeld wird ein Datenblatt geführt, auf welchem in einer Kurzbeschreibung die möglichen Risiken aufgeführt werden. Die Grundlagen, Zuständigkeiten, Arbeitsschritte, Ziele der Prüfungen sowie die durchgeführten Prüfungen werden auf dem Datenblatt festgehalten. Ebenso werden allfällige Massnahmen definiert. Die Datenblätter enthalten Verweise auf die dokumentierten Prüfungsunterlagen in Acta Nova dem Geschäftsverwaltungssystem des SEM.

Über die durchgeführten Prüfungen erfolgt jährlich ein Reporting «Datenprüfung ZEMIS und Asylstatistik». Das letztmalige Reporting über die Prüfung des Jahres 2019 zeigt folgende Eckwerte:

Nachbearbeitete Einzelfälle: 2'828 (Vorjahr: 4'081; 2017: 3'561). Davon hatten 2'053 Einzelfälle finanzielle Auswirkungen von 3.08 Mio. CHF zu Gunsten des Bundes und 708 Einzelfälle von 1.06 Mio. CHF zu Gunsten der Kantone (Netto zu Gunsten des Bundes 2.02 Mio. CHF).

Schlussfolgerung	
●	Die Erfassung von finanzrelevanten Personendaten in ZEMIS erfolgt durch verschiedene Stellen im SEM sowie dezentral durch die Erfassungsstellen der kantonalen Migrationsämter. Die Risiken von falschen, doppelten oder fehlenden finanzrelevanten Daten sind aufgrund der Vielzahl der Erfassungen und Mutationen und aufgrund der vielen Erfassungsstellen latent vorhanden.

	Das SEM ist sich der Problemfelder bewusst und hat entsprechende Kontrollen implementiert. Die zu prüfenden Fälle sind nachvollziehbar dokumentiert. Wir beurteilen die Ausgestaltung der Kontrollen und deren Wirksamkeit als gut. Sie tragen zur Verbesserung der Datenqualität bei und führen letztlich zu einer (unter Wesentlichkeitsaspekten) korrekten Globalpauschale.
--	--

4.2 Jährliche Berechnung der Pauschalsätze

Die Globalpauschalen werden für den Asylbereich (GP1) und für den Flüchtlingsbereich (GP2) berechnet und ausbezahlt. Die Globalpauschalen beinhalten Anteile für Kosten der Krankenkasse, Mietkosten, Sozialhilfe, Betreuung und neu einen Anteil für unbegleitete minderjährige Personen. Anhand der jährlich vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) herausgegebenen durchschnittlichen Krankenkassenprämien und anhand des aktuellen Landesindex für Konsumentenpreise werden die Pauschalen je Kanton jährlich neu berechnet.

Die Anpassungen der Pauschalansätze ab 1. Januar 2020 ergeben im Asylbereich eine Globalpauschale von rund CHF 1'541 (CH-Durchschnitt) und im Flüchtlingsbereich eine Globalpauschale von rund CHF 1'486 (CH-Durchschnitt) pro Monat und Sozialhilfe beziehende Person.

Der Betrag der neuen Globalpauschalen wird in der Abteilung Subventionen durch zwei Personen unabhängig berechnet. Die zwei Berechnungen werden einander rechnerisch gegenübergestellt und allfällige Differenzen werden analysiert.

Schlussfolgerung	
●	Die richtige jährliche Neuberechnung der Pauschalsätze ist Voraussetzung für die korrekte Ausrichtung der Subventionen an die Kantone. Wir beurteilen die Vorgehensweise zur Neuberechnung der Pauschalsätze als angemessen. Die vorgenommene Kontrolle erachten wir als wirksam.

4.3 Berechnung der Globalpauschalen für die Sozialhilfe (quartalsweise)

Die Globalpauschalen werden für den Asylbereich (GP1) und für den Flüchtlingsbereich (GP2) quartalsweise berechnet und den Kantonen ausbezahlt.

Wie bereits unter 3.4 kurz erwähnt, gelangen die relevanten Daten via Schnittstelle von ZEMIS in die Anwendung Finasi. Die Abteilung Subventionen erhält monatlich aus Finasi die aktuellen Namenslisten der Personen im Asyl-/Flüchtlingsbereich. Diese Namenslisten werden auf offensichtliche Fehler hin plausibilisiert (Anzahl Zeilen plausibel; keine Lücken bei den Codes; alle Kantone aufgeführt, etc.). Da allfällige Korrekturen nicht direkt in Finasi vorgenommen werden dürfen, werden die Finasi-Namenslisten in das sogenannte „Finasi II“ importiert (entspricht einer Spiegelung/Kopie der Daten). Die Namenslisten werden dann monatlich in Finasi II auf weitere Merkmale

hin überprüft. Falls Korrekturen anzubringen sind, werden diese an den Daten in ZEMIS und in Finasi II vorgenommen. In Finasi II vorgenommene Korrekturen werden dann bei der Berechnung des jährlichen Korrekturlaufs (jeweils im 1. Quartal des übernächsten Jahres) verwendet.

Für die Berechnung/Auszahlung der Globalpauschalen besteht eine Vorlage = „Auszahlungsbrief“ in welche die Daten aus Finasi (exportierte Excel-Liste) kopiert werden. Die Daten des Auszahlungsbriefes (= Daten aus Finasi) werden dann mit den Berechnungen mittels der Daten aus Finasi II abgeglichen. Dadurch wird sichergestellt, dass zur Berechnung die vollständigen Daten verwendet werden. Die 2. Berechnung (mit Daten aus Finasi II) wird durch eine andere Person vorgenommen (4-Augen-Prinzip).

Schlussfolgerung	
●	<p>Die Risiken und die entsprechenden Kontrollen zur Berechnung der Quartalszahlungen sind in den IKS-Aufzeichnungen festgehalten. Die Kontrollen werden durchgeführt und sind nachvollziehbar dokumentiert.</p> <p>Wir beurteilen die Kontrollen zur korrekten Berechnung der Globalpauschalen als wirksam.</p>

4.4 Verbuchung und Auszahlung der Globalpauschalen

Neben dem Auszahlungs- und Begleitbrief wird in der Abteilung Subventionen auch der Eigenbeleg (=Buchungsbeleg) für die Globalpauschalen erstellt. Die Buchungsbelege werden im 4-Augen-Prinzip vor der Weiterverarbeitung kontrolliert.

Die Belege zur Verbuchung und Auszahlung der Globalpauschalen werden von der Abteilung Subventionen an das DLZ Finanzen der EFV zur Bearbeitung weitergeleitet.

Im DLZ Finanzen werden die Belege wie Kreditoren-Rechnungen im elektronischen Kreditoren-workflow (eKWF) verarbeitet. Die Genehmigung der Rechnungsverbuchung sowie die Genehmigung zur Auszahlung der Globalpauschalen erfolgt, systemgestützt durch den eKWF, mittels 4-Augen-Prinzip (Genehmiger 1 und Genehmiger 2).

Schlussfolgerung	
●	<p>Die Verbuchung und Auszahlung der Globalpauschalen wird mittels 4-Augen-Prinzip vorgenommen.</p> <p>Wir beurteilen das Design, die Wirksamkeit und Nachvollziehbarkeit der Kontrollen als gut.</p>

4.5 Jährlicher Korrekturlauf für die Globalpauschalen

Die Abteilung Subventionen führt während des Jahres verschiedene Kontrollen durch, bei denen diverse Sachverhalte festgestellt werden, bei denen an Personendaten Korrekturen vorgenommen werden müssen.

Jährlich wird für die Globalpauschalen ein Korrekturlauf durchgeführt, welcher die in den finanzrelevanten ZEMIS-Daten vorgenommenen Korrekturen bei der Berechnung der Globalpauschalen berücksichtigt. Die Korrekturbeträge werden jeweils mit den Beträgen der Quartalsabrechnungen für das 1. Quartal des übernächsten Jahres verrechnet.

Die in ZEMIS vorzunehmenden Korrekturen werden bei der Abteilung Subventionen in der Access-Anwendung „Finasi II“ zu Kontrollzwecken geführt. Die von ZEMIS gelieferte Liste „Correctives“ zur Erstellung der Korrekturabrechnung der GP 1 und GP 2 wird in die Anwendung „Finasi II“ importiert und die Daten werden auf Abweichungen hin kontrolliert. Nach Bereinigung der Liste „Correctives“ wird die Berechnung der Korrekturen unabhängig von zwei Mitarbeitern der Abteilung Subventionen vorgenommen. Die Berechnungen werden miteinander verglichen und allfällige Differenzen werden analysiert.

	Schlussfolgerung
●	<p>Die jährliche Korrekturabrechnung wird auf der Basis von den in ZEMIS laufend korrigierten/ergänzten finanzrelevanten Daten vorgenommen. Die Namenslisten werden in der Abteilung Subventionen nochmals überprüft. Es werden zwei unabhängige Berechnungen der Korrekturen vorgenommen und miteinander abgeglichen.</p> <p>Wir beurteilen die Kontrolle als geeignet und wirksam, um eine korrekte Korrekturabrechnung sicherzustellen.</p>

4.6 Nothilfepauschale (NHP)

Die Kantone erhalten für jede rechtskräftig weggewiesene Person, welche die Schweiz verlassen muss, eine einmalige Pauschale für allfällige Nothilfeleistungen.

Für die Nothilfepauschale bestehen seit der Asylgesetzesrevision im Jahr 2019, je nach durchlaufenem Asylverfahren, unterschiedliche Pauschalen. Ab 1. Januar 2020 beträgt die NHP bei einem Dublin-Verfahren CHF 399, für ein beschleunigtes Verfahren CHF 2'007 und für ein erweitertes Verfahren CHF 5'988 pro Entscheid.

Aufgrund der Gesetzesänderungen und der damit verbundenen unterschiedlichen Betragshöhe der NHP hätte bei der Schnittstelle (DWH) ZEMIS – Finasi im Jahr 2019 eine Anpassung erfolgen sollen, um die NHP wie bis anhin in Finasi automatisch berechnen zu können. Aus Ressourcengründen beim Leistungserbringer (ISC-EJPD) wurde die Anpassung der Programmierung nicht vorgenommen. Das SEM hat für die Berechnung der NHP mit den neuen Pauschalsätzen eine Excel-Lösung erstellt. Die korrekte Berechnung der NHP mit dieser separaten Lösung wurde geprüft.

Die Nothilfepauschalen werden jährlich anhand der aktuellsten Finasi-Namenslisten auf berechnete, korrekte und vollständige Bezahlung hin überprüft. Festgestellte Korrekturen werden, wie bei den Globalpauschalen, in der Abrechnung des jeweils 1. Quartals des übernächsten Jahres berücksichtigt.

Das Risiko von nicht korrekten Nothilfepauschalen wird in der Risikokontrollmatrix geführt. Über die durchgeführten Kontrollen wird ein Prüfprotokoll erstellt.

Schlussfolgerung	
●	<p>Wie bei den finanzrelevanten Daten für die Abgeltung der Sozialhilfe kann auch bei den finanzrelevanten Daten für die Ausrichtung der Nothilfepauschale das Risiko von nicht korrekt erfassten oder fehlenden Sachverhalten nicht ausgeschlossen werden.</p> <p>Das SEM hat eine entsprechende Kontrolle implementiert. Die zu prüfenden Fälle sind nachvollziehbar dokumentiert.</p> <p>Die Berechnung der NHP wird in einer separaten Excel-Datei vorgenommen. Sie beinhaltet eine manuelle Eingabe (Anzahl Entscheide je Verfahren), diese wird kontrolliert.</p> <p>Wir beurteilen die Ausgestaltung der Kontrolle und deren Wirksamkeit als gut. Sie tragen zur Verbesserung der Datenqualität bei und führen letztlich zu einer (unter Wesentlichkeitsaspekten) korrekten Nothilfepauschale.</p>

4.7 Verwaltungskostenpauschale (VKP)

Verwaltungskosten sind Kosten, die den Kantonen aus dem Vollzug des AsylG entstehen und nicht nach besonderen Bestimmungen abgegolten werden. Der Bund beteiligt sich an diesen Kosten mit einem jährlichen Pauschalbeitrag.

Die Pauschale für die Verwaltungskosten wird gemäss Art. 31 Abs. 3 AsylV2 dem Landesindex für Konsumentenpreise (LIK) angepasst. Die VKP für das Jahr 2020 beträgt CHF 548 pro Person. Die VKP wird nach dem Jahresende aufgrund der bekannten Anzahl Asylgesuche für das entsprechende Jahr berechnet und den Kantonen ausbezahlt. Die Kantonsverteilung entspricht dem Schlüssel zur bevölkerungsproportionalen Zuweisung gemäss Anhang 3 zu Art. 21 Abs. 3 AsylV1.

Die jährliche Anpassung des Pauschalsatzes sowie die jährliche Berechnung der Pauschalbeiträge werden kontrolliert.

	Schlussfolgerung
●	<p>Das SEM hat eine entsprechende Kontrolle implementiert um eine korrekte Berechnung und Ausrichtung der VKP zu gewährleisten.</p> <p>Wir beurteilen die Ausgestaltung der Kontrolle und deren Wirksamkeit als gut.</p>

4.8 Finanzaufsicht durch die Abteilung Subventionen

Gemäss Art. 95 Abs. 1 und 3 AsylG üben sowohl das SEM wie auch die EFK und die kantonalen Finanzkontrollen eine Aufsichtsfunktion aus. Die Abteilung Subventionen hat ein Konzept für die Aufsichtstätigkeiten erstellt. Das Aufsichtskonzept zeigt die Aufsichtstätigkeiten für die Jahre 2015 bis 2020 auf. In der vorangegangenen Prüfperiode wurden bei den meisten Kantonen zwei Prüfungen vorgenommen. Im Jahr 2020 konnte lediglich beim Kanton Waadt anfangs März eine Prüfung vor Ort durchgeführt werden. Die geplanten folgenden Prüfungen mussten wegen der Corona-Situation verschoben werden. Bezüglich der Durchführung von geplanten Prüfungen im Herbst und Winter 2020/2021 besteht deshalb noch Unsicherheit.

Die wesentlichen Empfehlungen und Erfahrungen aus den System- und Einzelfallprüfungen der vergangenen Jahre wurden von der Sektion Finanzaufsicht im Dokument „Hinweise betreffend die Erfassung von finanzrelevanten ZEMIS-Daten und der Auszahlung der Globalpauschalen“ zusammengefasst, welches den Ansprechpartnern (Kantonale Migrationsämter, kantonale Asyl- und Flüchtlingskoordinatorinnen und -koordinatoren, kantonale Finanzkontrollen etc.) zugesandt wurde. Dieses Dokument wird gestützt auf neue Gegebenheiten (z.B. Kantonsbesuche, IKS-Prüfungen, Gesetzesänderungen) regelmässig angepasst.

Für den Zeitraum 2015 – 2020 wurden Schwerpunktthemen für die Prüfungen festgelegt. Die Abteilung Subventionen möchte pro Jahr 1 bis 3 Schwerpunktprüfungen vornehmen; dabei sollten u.a. folgende Kriterien berücksichtigt werden.

- Kantone mit grossen Städten und ländlich geprägte Kantone,
- dezentral und zentral organisierte Kantone,
- Kantone nach Sprachregionen.

Für die zukünftige Prüfperiode von 2021 bis 2026 wird das Finanzaufsichtskonzept überarbeitet.

Schwerpunktorientierte Prüfung 2020: Datenabgleich ZEMIS-ZAS

Mit einer Gesetzesänderung des AHVG im Jahr 2016 wurde die Grundlage für einen Datenabgleich zwischen ZEMIS und der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) betreffend die Erwerbstätigkeit von Personen aus dem Asylbereich geschaffen. Ein erster flächendeckender Datenabgleich fand erstmals 2017 mit Angaben für das Jahr 2015 statt und wird seither jährlich durchgeführt. Der Datenvergleich der Erwerbstätigkeiten zwischen ZEMIS- und ZAS-Daten ergab für die Korrekturberechnung der Globalpauschalen 2018 Rückforderungen von netto 8.7 Millionen Franken zugunsten des Bundes für insgesamt 1285 Einzelfälle, welche an die Kantone gemeldet wurden. Von diesen Einzelfällen waren 640 Erwerbe nicht in ZEMIS erfasst, bei den übrigen handelt es sich um Erwerbe mit anderen Beginn- oder Enddaten oder in ZEMIS noch nicht beendete Erwerbe.

Das FISP EJPD hat sich nur mit den Kontrollen befasst, welche im direkten Prozessablauf zur Erstellung und Ausrichtung der Globalpauschalen durch die Abteilung Subventionen vorgenommen werden. Ebenso wurden die Prüffelder eingesehen, welche im Aufgabenbereich ZEMIS-Datenqualität von der Sektion Finanzaufsicht bearbeitet werden.

Nicht Gegenstand der Prüfung waren sämtliche Kontrollen, welche durch die Abteilung Subventionen bei der Ausübung der Finanzaufsicht in den Kantonen vor Ort durchgeführt wurden.

Das FISP EJPD beurteilt die Kontrollen, welche die SFA im Prozessablauf wahrnimmt, in den einzelnen Prozessschritten.

Die Wahrnehmung der Finanzaufsicht erachten wir als ein notwendiges und nützliches Instrument um das Ziel von korrekt berechneten, ausbezahlten und wirksamen Bundessubventionen sicherstellen zu können.

5 Gesamtbeurteilung zum IKS des Subventionsprozesses Sozialhilfe

- **IKS-Aufzeichnung**
Die IKS-Dokumente (Risiko-Kontrollmatrix, Prozessabläufe und -beschreibungen mit den entsprechenden Kontrollen) sind vorhanden.
- **IKS-Design**
Das Design der definierten Kontrollen dient dazu, die geforderten Kontrollziele zu erreichen. Das Design der implementierten Kontrollen unterstützt die Aufrechterhaltung der geforderten Qualität innerhalb des stabilen Prozesses der Subventionen im Bereich der Sozialhilfe und Not- hilfe. Wir erachten das IKS-Design der durchgeführten Kontrollen als zielführend.
- **Anwendung der Schlüsselkontrollen**
Die Schlüsselkontrollen werden im geprüften Prozess angewendet.
- **Dokumentation der Schlüsselkontrollen**
Die Schlüsselkontrollen werden angemessen dokumentiert.
- **Wirksamkeit der Schlüsselkontrollen**
Die durchgeführten Schlüsselkontrollen beurteilen wir als wirksam. Die massgeblichen Risiken werden durch das Kontrollsystem abgedeckt. Das IKS im Bereich der Subventionen Sozialhilfe beurteilen wir als wirksam.
- **Kompensierende Kontrollen**
Es bestehen keine Kontrolllücken.

6 Schlussbesprechung

Auf eine Schlussbesprechung wurde aufgrund von fehlenden Empfehlungen verzichtet. Der Bericht wurde der Abteilung Subventionen des SEM vorgängig zur Stellungnahme zugesandt. Den im Bericht aufgeführten Feststellungen und Schlussfolgerungen wurde zugestimmt. Einzelne Präzisierungen wurden berücksichtigt.

Das FISP EJPD dankt für die gewährte Unterstützung.

Finanzinspektorat EJPD



Marcel Kneubühl (Revisionsleiter)

Finanzinspektor



Stefan Jost

Finanzinspektor

Anhang 1: Abkürzungen

Abkürzungen:

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)
AS	Asylsuchende
AsylG	Asylgesetz (AsylG; SR 142.31)
DLZ	Dienstleistungszentrum
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
eKWF	elektronischer Kreditorenworkflow
Finasi	Financement Asile – Datenbank zur Berechnung der Pauschalen und der Auszahlungsbeträge
FKG	Finanzkontrollgesetz
FL	Flüchtlinge
FISP	Finanzinspektorat
GP	Globalpauschalen
IKS	Internes Kontrollsystem
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFA	Sektion Finanzaufsicht
SSUG	Sektion Subventionen und Grundlagen
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem