

Internes Kontrollsystem im Prozess Beschaffung

Staatssekretariat für Migration (SEM)

Das Wesentliche in Kürze

Das Staatssekretariat für Migration regelt alle ausländer- und asylrechtlichen Belange in der Schweiz. Dies betrifft die Bereiche Einreise und Aufenthalt, Arbeit, Integration, Einbürgerung, Schutz vor Verfolgung sowie Rückkehr ins Ausland.

Die Interne Revision EJPD (IR EJPD) hat im Bereich der Beschaffungen geprüft, ob beim SEM ein angemessenes und den Vorgaben der EFV entsprechendes finanzrelevantes Internes Kontrollsystem (IKS) existiert und ob dieses wirksam ist:

Die Funktionsprüfung der IR 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.

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	6
2	Stand Internes Kontrollsystem beim SEM generell	6
3	Der Beschaffungsprozess im Überblick	7
3.1	Beschaffungsprozess im SEM	7
3.2	Teilprozesse bei der Abwicklung von Beschaffungen	7
3.3	Informatik-Unterstützung durch die Kernanwendungen „Vertragsmanagement“ und „elektronischer Kreditoren-Work-Flow“	7
4	Teilprozesse im Beschaffungsprozess	8
4.1	Zuständigkeiten für Beschaffungen - Beschaffungsdelegation	8
4.2	Bedarfsanforderung /-meldung	8
4.3	Beschaffungsantrag für Auftragswerte ab CHF 50'000	9
4.4	Beschaffungsverfahren	10
4.4.1	Beschaffungen durch freihändige Vergabe	10
4.4.2	Beschaffungen durch Einladungsverfahren	10
4.4.3	Beschaffungen durch öffentliches Ausschreibungsverfahren	11
4.5	Vertragsmanagement	12
4.5.1	Vertragserstellung - Vertragsprüfung	13
4.5.2	Vertragsunterzeichnung – Vertragsüberwachung	13
4.5.3	Vertragsverlängerung	14
4.6	Beschaffungscontrolling	14
4.7	Rechnungsprozess	15
4.7.1	Berechtigungen SAP	15
4.7.2	Rechnungskontrolle / Rechnungsgenehmigung	15
4.7.3	Verbuchung	16
5	Gesamtbeurteilung zum IKS des Beschaffungsprozesses	16
6	Schlussbesprechung	17
Anhang 1:	Abkürzungsverzeichnis	18

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf die Geschäftsordnung der IR EJPD (GO IR EJPD) sowie das Inspektionsprogramm 2025 haben wir beim Staatssekretariat für Migration (SEM) eine Überprüfung des Internen Kontrollsystems im Beschaffungsprozess angekündigt.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die IR EJPD hat beim Beschaffungsprozess 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:

- 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 Beschaffungsprozesses. Die Prüfung des Beschaffungsprozesses wurde beim Fachbereich Beschaffung und Verträge (FBBV) in der Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling und Statistik (FACTS) im Direktionsbereich Planung und Ressourcen (DP PR) durchgeführt.

Nicht Gegenstand der Prüfung waren:

- Beschaffungen im Bereich der Betreuung von Bundesasylzentren (BAZ), welche durch externe Leistungserbringer durchgeführt werden. Für diesen Bereich besteht die interne Weisung des SEM vom 1. März 2019 über den Einkauf von Gütern und Dienstleistungen durch externe Leistungserbringer Betreuung in den BAZ.¹
- Rechnungsprozess; Kontroll- und Genehmigungsprozess der Kreditorenrechnungen im Kreditoren-Workflow in SAP (mit der entsprechenden Berechtigungsverwaltung in SAP). Die Abläufe bei der Rechnungskontrolle und -genehmigung werden jeweils periodisch mit der Funktionsprüfung «Einkaufsprozesse SEM» geprüft. Der Vollständigkeit wegen werden die Abläufe dazu in diesem Bericht kurz aufgeführt.

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.).

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 der IR EJPD. Es besteht kein oder lediglich ein geringfügiges Verbesserungspotenzial. Die Existenz des IKS wird für diesen Prozess bestätigt.

¹ Die Beschaffung dieser Güter und Dienstleistungen für die in den Bundesunterkünften untergebrachten Asylsuchenden ist Bestandteil des Betreuungsauftrags der 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.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die IR EJPD hat die erforderlichen Auskünfte erhalten. Die von der IR 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. Die IR EJPD hat beim SEM in den letzten Jahren mehrere Funktionsprüfungen bei finanzrelevanten Prozessen durchgeführt. Die IR EJPD beurteilt das Kontrollbewusstsein beim SEM als gut.

3 Der Beschaffungsprozess im Überblick

3.1 Beschaffungsprozess im SEM

Das öffentliche Beschaffungswesen des Bundes regelt die Rahmenbedingungen und Grundsätze, nach welchen öffentlichen Aufträge vergeben werden. Die rechtlichen Grundlagen des öffentlichen Beschaffungswesens sind im Bundesgesetz und der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB² resp. VöB³) verankert.

Bei Beschaffungen, welche in den Zuständigkeitsbereich des SEM fallen, ist u.a. die interne Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im SEM vom 1. Januar 2021 zu beachten.

Die interne Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im SEM regelt die Zuständigkeiten und Abläufe im Vertrags- und Beschaffungswesen des SEM. Sie erfasst alle Beschaffungen von Bauleistungen, Gütern und Dienstleistungen im SEM und legt die Verantwortlichkeiten innerhalb des SEM fest, insbesondere der Linieneinheiten und der internen Beschaffungsstelle SEM. Diese Rolle wird durch den Fachbereich Beschaffung und Verträge (FBBV) in der Sektion FACTS wahrgenommen.⁴

Zum Beschaffungsprozess generell sowie den verschiedenen Verfahrenstypen bestehen dokumentierte Prozesse. Für die Abwicklung und Dokumentation der Beschaffungsverfahren stehen diverse Dokumente und Hilfsmittel zur Verfügung. Beschaffungen ab einem Beschaffungswert von CHF 5'000 werden in SAP im Modul Vertragsmanagement (VM) abgebildet.

3.2 Teilprozesse bei der Abwicklung von Beschaffungen

Folgende Teilprozesse können aufgeführt werden:

- Bedarfsanforderung /-meldung,
- Genehmigung Beschaffungsantrag
- Beschaffungsverfahren / Vertragsmanagement
- Beschaffungscontrolling
- Rechnungsprozess / Zahlungsprozess

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 Kreditorenworkflow (KWF) in SAP verarbeitet.

² [Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen \(BöB\) \(SR 172.056.1\)](#)

³ [Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen \(VöB\) \(SR 172.056.11\)](#)

⁴ Quelle: Intranet SEM

4 Teilprozesse im Beschaffungsprozess

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 die folgende Beschaffungsdelegation:

- Beschaffungsdelegation BBL – SEM
Gegenstand bildet die Delegation der Beschaffung von Informatikdienstleistungen unterhalb des WTO-Schwellenwerts durch das BBL an das SEM. Nicht Gegenstand der Delegation sind:
 - Beschaffung und Abschluss von Wartungs- und Pflegeverträgen für Hard- und Software,
 - Beschaffung von Gütern (wie z.B. Lizenzen oder Hardware),
 - Beschaffungen, welche zum Erfassen, Verwalten und Herausgeben von elektronischen Medien und Medien in Papierform inkl. der dazu notwendigen Applikation dienen (z.B. Webseiten, Webapplikationen, Apps, Agenturleistungen etc.).

4.2 Bedarfsanforderung /-meldung

Beschaffungen sollten erst vorgenommen werden, wenn das Bedürfnis durch eine Bedarfsanalyse festgelegt ist und die zu beschaffenden Leistungen beschrieben sind. Bei Dienstleistungen ist zu prüfen, ob der Bedarf auch durch interne Ressourcen erbracht werden kann.

Die zuständige Linieneinheit klärt in einer vorbereitenden Phase die Finanzierung ab und nimmt dazu Rücksprache mit den zuständigen kreditverantwortlichen Stellen. Zur Unterstützung einer korrekten Finanzierung/Kontierung stehen dabei auch die Koordinationsperson Finanzen (KOFI) des DBPR sowie die Beschaffungsstelle SEM zur Verfügung.

Bis zu einem Auftragswert von unter CHF 50'000 können die Bedarfsstellen die Verfahrensart selbstständig wählen und die Beschaffung durchführen. Sie sind jedoch gemäss der internen Weisung gehalten, in Zweifelsfällen mit der Beschaffungsstelle SEM Rücksprache zu nehmen und abzuklären, ob das SEM oder eine der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes für die konkrete Beschaffung zuständig ist oder eine Delegation besteht. Ebenfalls sind bei Beschaffungen unter CHF 50'000 die zuständigen Linieneinheiten gehalten, die in der internen Weisung des SEM über das Beschaffungs- und Vertragsmanagement genannten beschaffungsrechtlichen Zielsetzungen zu beachten (Einholen von Vergleichsofferten, Dokumentation einer nachvollziehbaren Zuschlagserteilung).

Bei Beschaffungen mit einem Auftragsvolumen von über CHF 50'000.- muss ein Beschaffungsantrag an die Beschaffungsstelle SEM 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 Beschaffungsantrag für Auftragswerte ab CHF 50'000

Für Beschaffungen mit einem Auftragswert von über CHF 50'000 ist im SEM ein formalisiertes Verfahren zu durchlaufen. Mittels Beschaffungsantrag an die Beschaffungsstelle SEM ist diese frühzeitig in den Beschaffungsprozess einbezogen.

Aufgrund des Beschaffungsantrags bestimmt die Beschaffungsstelle SEM das anzuwendende Beschaffungsverfahren; gegebenenfalls nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund (KBB) oder einer anderen zentralen Beschaffungsstelle des Bundes. Sie legt fest, ob es sich um eine Beschaffung im Staatsvertragsbereich oder im Nicht-Staatsvertragsbereich handelt und wer für die Beschaffung (gemäss Org-VöB) zuständig ist. Die interne Beschaffungsstelle SEM begründet ihren Entscheid im Beschaffungsantrag, insbesondere, ob im konkreten Fall eine freihändige Vergabe rechtlich zulässig oder ein höherstufiges Verfahren (Einladungsverfahren, öffentliche Ausschreibung) angezeigt ist. Die interne Beschaffungsstelle SEM holt anschliessend das Visum der Vizedirektorin resp. des Vizedirektors DB PR ein. Ab einem Auftragswert von CHF 150'000.- wird zusätzlich das Visum der Direktion (Staatssekretär oder Stv. Direktor) eingeholt. Mit ihrem Visum bestätigen die vorgesetzten Stellen das von der Beschaffungsstelle festgelegte Beschaffungsverfahren und autorisieren die Durchführung der Beschaffung. Der Beschaffungsantrag wird in eGEVER erfasst. Das weitere Verfahren gestaltet sich in Abhängigkeit des beschlossenen Beschaffungsverfahrens.⁵

	Schlussfolgerung
●	<p>Die gemäss der Weisung des SEM über das Vertrags- und Beschaffungswesen 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>

⁵ Quelle: Interne Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen im SEM

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 Beschaffungsstelle SEM das Beschaffungsverfahren fest.

4.4.1 Beschaffungen durch freihändige Vergabe

Bei den freihändigen Vergaben werden die einzuhaltenden Vorgaben massgeblich durch den jeweiligen Auftragswert bestimmt.

Auftragswert unter CHF 150'000 bei Gütern oder Dienstleistungen (Bauleistungen unter CHF 300'000):

Das freihändige Verfahren kann ohne besondere Voraussetzungen durchgeführt werden. Das Einholen von Vergleichsofferten wird jedoch empfohlen. Ob eine freihändige Vergabe erfolgen kann, liegt im Ermessen des zuständigen Vizedirektors (Beschaffungen bis TCHF 50) oder der Vizedirektorin DB PR (bzw. der Direktion ab TCHF 150).

Auftragswert über CHF 150'000 aber unter CHF 230'000 bei Gütern oder Dienstleistungen (Bauleistungen unter CHF 2'000'000):

Das freihändige Verfahren kann zur Anwendung kommen, wenn eine der Voraussetzungen von Art. 21 Absatz 2 BöB erfüllt ist. Ein Zuschlag unter diesen Voraussetzungen muss nicht auf simap.ch publiziert werden, untersteht aber dem Sekundärrechtsschutz (Art. 52 Absatz 1 und 2 BöB) und ist somit anfechtbar.

Auftragswert über CHF 230'000 bei Gütern oder Dienstleistungen (Bauleistungen über CHF 2'000'000):

Hier kann das freihändige Verfahren ebenfalls zur Anwendung kommen, wenn eine der Voraussetzungen von Art. 21 Absatz 2 BöB erfüllt ist. Eine solche freihändige Vergabe über CHF 230'000 muss jedoch auf simap.ch publiziert werden. Sie unterstehen dem Sekundärrechtsschutz im Nicht-Staatsvertragsbereich oder dem vollen Rechtsschutz im Staatsvertragsbereich.

Wie bereits erwähnt, muss bei einem Auftragswert ab CHF 50'000 ein Beschaffungsantrag an die Beschaffungsstelle SEM gestellt werden. Dabei wird durch die Beschaffungsstelle SEM u.a. die Verfahrenswahl (mit der entsprechenden geforderten Begründung) juristisch geprüft und bewilligt.

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 sollten, wenn möglich mindestens drei Angebote eingeholt werden. Die Einladung von Anbietern im Einladungsverfahren kann nicht mit Beschwerde angefochten werden.

Bei den Vergaben im Einladungsverfahren werden die einzuhaltenden Vorgaben durch folgende Auftragswerte bestimmt:

Auftragswert unter CHF 50'000:

Das Einladungsverfahren kann von der zuständigen Linieneinheit des SEM ohne besondere Vorgaben und ohne Mitwirkung der Beschaffungsstelle SEM selbständig durchgeführt werden. Die interne Weisung des SEM über das Vertrags- und Beschaffungswesen hält jedoch fest, dass die Einholung der Offerten und deren Bewertung sowie die Gründe für die Zuschlagserteilung nachvollziehbar zu dokumentieren ist. Der Zuschlag muss nicht auf simap.ch publiziert werden und ist nicht anfechtbar.

Auftragswert über CHF 50'000 und unter CHF 150'000:

Es ist ein Pflichtenheft zu erstellen, welches die Kriterien und ihre Gewichtung definiert, und ein Evaluationsbericht zu verfassen, der die Bewertung dieser Kriterien transparent begründet und dokumentiert. Das Einladungsverfahren kann von der zuständigen Linieneinheit des SEM selbständig durchgeführt werden. Sie kann bei Bedarf die Beschaffungsstelle SEM zur Beratung beiziehen. Der Zuschlag muss nicht auf simap.ch publiziert werden und ist nicht anfechtbar.

Auftragswert über CHF 150'000:

Ab einem Auftragswert über CHF 150'000 muss die zuständige Linienstelle die Beschaffungsstelle SEM bei der Ausarbeitung des Pflichtenhefts, des Evaluationsberichts und der Zuschlagsverfügung frühzeitig in die Arbeiten ein (Qualitätssicherung und Verminderung des Beschwerderisikos) beiziehen.

Sämtliche internen oder externen Personen, die am Vergabeverfahren mitwirken, haben bei Projektbeginn schriftliche Unbefangenheitserklärungen abzugeben. Pflichtenheft, Evaluationsbericht und Zuschlagsverfügung sind der Direktion (Staatssekretär oder Stv. Direktor) zur Genehmigung zu unterbreiten.

Der Zuschlag muss nicht auf simap publiziert werden, untersteht aber dem Sekundärrechtsschutz (Art. 52 Abs. 1 und 2 BöB) und ist somit anfechtbar. Der Zuschlag wird den zum Angebot eingeladenen Anbietern entsprechend den Voraussetzungen von Artikel 34 VwVG individuell eröffnet. Diese Verfügung muss die Mindestinhalte von Artikel 51 Absatz 3 BöB und eine entsprechende Rechtsmittelbelehrung enthalten. Die Verfügungen müssen von Amtes wegen eröffnet werden und nicht erst auf Verlangen einer Anbieterin.

4.4.3 Beschaffungen durch öffentliches Ausschreibungsverfahren

Eine Ausschreibungspflicht besteht, wenn der Auftrag den WTO – Schwellenwert in der Höhe von CHF 230'000 (Güter und Dienstleistungen) erreicht oder übersteigt. Beschaffungen im Ausschreibungsverfahren werden beim SEM als ein eigenes Projekt geführt, wobei die Beschaffungsstelle SEM und die zuständige Fachlinie die Federführung in einer Co-Leitung übernehmen.


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.

Die Ausschreibung, der Zuschlag und der Abbruch eines Verfahrens sind auf simap.ch zu veröffentlichen. Die Freigabe zur Publikation (Gut-zum-Druck) erfolgt durch die Beschaffungsstelle SEM. Die Publikation wird durch den Dienst für öffentliche Ausschreibungen (DöA) des BBL vorgenommen. Die Beschaffungsstelle SEM erfasst sämtliche Zuschläge über dem WTO-Schwellenwert in der Anwendung Vergabedokumentation (VD).

Bei einer öffentlichen Ausschreibung sind aus beschaffungsrechtlicher sowie auf SEM-interner Sicht verschiedene Vorgaben zu beachten, u.a.:

- Erstellung eines Pflichtenhefts,
- Einholung von schriftlichen Unbefangenheitserklärungen sämtlicher Personen, die am Vergabeverfahren mitwirken,
- Öffentliche Ausschreibungen sind der Direktion SEM zum Entscheid vorzulegen,
- Öffentliche Ausschreibungen sind auf simap.ch zu veröffentlichen. Das SEM ist verantwortlich für das Gut-zum-Druck, die Publikation erfolgt durch den Dienst für öffentliche Ausschreibungen (DöA) des BBL.

	Schlussfolgerung
	<p>Bei den von uns stichprobenweise geprüften Beschaffungen wurden die beschaffungsrechtlichen und internen Vorgaben eingehalten.</p> <p>Die Beschaffungen werden ab einem Auftragswert von CHF 50'000 durch die Beschaffungsstelle SEM unterstützt. Dabei wird die Verfahrenswahl durch die Bedarfsstelle SEM festgelegt. Die notwendigen Unterlagen liegen nachvollziehbar dokumentiert vor.</p> <p>Wir beurteilen die im Bereich der Beschaffungsprozesse vorgenommenen 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>

4.5 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 (ab Vertragsvolumen von CHF 5'000).

4.5.1 Vertragserstellung - Vertragsprüfung

Die Verträge sind schriftlich abzufassen. 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. Der Vertrag wird durch die Beschaffungsstelle SEM im VM zur Vertragsunterzeichnung freigegeben.

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:

- 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, DB PR-IT), dem zuständigen Vizedirektor und Sektionschef (DB PR) resp. der Direktion (Staatssekretär oder Stv. Direktor) und dem zuständigen Stabsbereichsleitenden zu unterzeichnen (Doppelunterschrift).
- Verträge ab CHF 100'000.- bis CHF 150'000.- sind vom zuständigen Vizedirektor und Abteilungschef (DB AS, ZI, INT, DB PR-IT), dem zuständigen Vizedirektor und Sektionschef (DB PR) resp. der Direktion (Staatssekretär oder Stv. Direktor) und dem zuständigen Stabsbereichsleitenden zu unterzeichnen (Doppelunterschrift).
- Verträge über CHF 150'000.- sind von der Direktion (Staatssekretär oder Stv. Direktor) 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 „freigegeben“. 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 Subdossier des Vertrags abgelegt sind.

Die Beschaffungsstelle SEM prüft periodisch, ob die von ihr genehmigten Verträge unterzeichnet vorliegen und mahnt ausstehende Verträge bei der entsprechenden Linieneinheit.

4.5.3 Vertragsverlängerung

Notwendige Vertragsverlängerungen können sich bspw. bei Projektverzögerungen ergeben. Bei Beibehaltung des Gesamtkostendachs stellen solche Vertragsverlängerungen kein Problem dar. Unzulässig sind jedoch zeitliche Staffelungen der Beschaffungen, um beschaffungsrechtliche Vorgaben zu umgehen.

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>Bei den von uns stichprobenweise geprüften Beschaffungen wurden die Vorgaben zur Erstellung und Unterzeichnung von Verträgen eingehalten.</p> <p>Für die Verwaltung der Verträge wird die bundesweite standardisierte Anwendung «Vertragsmanagement (VM)» eingesetzt.</p> <p>Wir beurteilen die Kontrollen zur Erstellung und Verwaltung von beschaffungsrechtlich korrekten Verträgen als wirksam und der Nachvollzug der Geschäfte ist gewährleistet. Das Risiko von nicht autorisierten Verträgen und die Nichteinhaltung von beschaffungsrechtlichen Vorgaben erachten wir als gering.</p>

4.6 Beschaffungscontrolling⁶

Das Beschaffungscontrolling ist ein Führungsinstrument zur prozessbegleitenden Steuerung der Zielerreichung im Beschaffungsbereich. Mit dem Beschaffungscontrolling soll Transparenz über die Beschaffungen hergestellt werden, um einerseits einen Überblick über den Umfang der externen Leistungsbezüge und ihren Inhalt zu gewinnen und um andererseits die Ordnungsmässigkeit der Abwicklung überprüfen zu können. Möglicher Handlungsbedarf soll nötigenfalls identifiziert und beschrieben werden. Zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben verfolgt der Bundesrat zusammengefasst also folgende Hauptziele für ein Controlling über die Beschaffungen des Bundes:

- Einhaltung der Bestimmungen über die öffentliche Ausschreibungspflicht
- Einhaltung der Bestimmungen für freihändige Vergaben
- Transparenz bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen

Das EJPD stützt sich im Rahmen des Beschaffungscontrollings sowie den allenfalls daraus abzuleitenden Massnahmen auf das bundesweit vorhandene Instrument, das sogenannte Reporting Set Beschaffungscontrolling. In diesem Zusammenhang sind drei Controlling-Instrumente vorgesehen, welche die vollständige Datenbasis für das Beschaffungscontrolling sicherstellen sollen:

- Statistik Beschaffungszahlungen (SBeZ)

⁶ Quelle: Organisationshandbuch Beschaffungen im EJPD

- Vertragsmanagement Bundesverwaltung (VM BVerw)
- Monitoring nachhaltige Beschaffung (MnB)

Die Verträge werden dezentral in den VE des EJPD im VM BVerw erfasst. Jedoch können sämtliche Daten über das VM-System abgerufen und so auf Stufe Departement die notwendigen Informationen und Berichte im Rahmen des Beschaffungscontrollings ausgewertet werden.

Ebenfalls sind die Kennzahlen zu den abgeschlossenen Verträgen/Vergaben über dem WTO-Schwellenwert ein Bestandteil des Cockpit Ressourcensteuerung Bund (CRB360) sowie des Amtcontrollings des SEM.

4.7 Rechnungsprozess⁷

Der Rechnungsprozess wird im SEM durch den Kreditorenworkflow (KWF) 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.

4.7.1 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 Workflows 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.

Die durch das SEM vorgenommen Kontrollen im Bereich der SAP-Berechtigungen werden durch die IR EJPD jeweils auch im Rahmen der Jahresabschlussprüfung überprüft.

4.7.2 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.

⁷ Im Jahr 2025 erfolgt eine Funktionsprüfung der Einkaufsprozesse SEM, welche die Prüfung der Rechnungskontroll- und -genehmigungs-Prozesse zum Ziel hat.

4.7.3 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.

5 Gesamtbeurteilung zum IKS des Beschaffungsprozesses

- 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) sind die Schlüsselkontrollen definiert und sind insgesamt effektiv gegenüber entsprechenden Risiken.
- 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.

Die Interne Revision EJPD dankt für die gewährte Unterstützung.

Interne Revision EJPD

Marcel Kneubühl

Interner Revisor

Stefan Jost

Interner Revisor

Anhang 1: Abkürzungsverzeichnis

Abkürzungen:

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen Bund
armasuisse	Bundesamt für Rüstung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAZ	Bundesasylzentrum
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BKB	Beschaffungskoordination Bund
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BRZ	Bundesreisezentrale
CRB360	Cockpit Ressourcensteuerung Bund
DB AS	Direktionsbereich Asyl
DB INT	Direktionsbereich Internationales
DB PR	Direktionsbereich Planung und Ressourcen
DB ZI	Direktionsbereich Zuwanderung und Integration
DLZ	Dienstleistungszentrum
DöA	Dienst für öffentliche Ausschreibungen des BBL
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
eGEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung der Bundesverwaltung
eKWF	elektronischer Kreditoren-Work-Flow
FACTS	Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling & Statistik
FBV	Fachbereich Beschaffung und Verträge
GS EJPD	Generalsekretariat des EJPD
IR EJPD	Interne Revision des EJPD
IKS	Internes Kontrollsystem
KBB	Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund
KOFI	Koordinationsperson Finanzen

Org-VöB	Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung
SEM	Staatssekretariat für Migration
simap.ch	Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz
VD	Vergabedokumentation
VM	Vertragsmanagement
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren
WTO	World Trade Organization