

**Internes Kontrollsystem im
Prozess Subventionen
Sozialhilfe**

Staatssekretariat für Migration (SEM)

19. April 2016

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) in der Abteilung Subventionen des SEM vorhanden sind. Die Prüfung wurde innerhalb des SEM bei den Sektionen Subventionen und Grundlagen und Finanzaufsicht und Sonderabgabe 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 und Sonderabgabe 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	5
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	5
2	Stand Internes Kontrollsystem beim SEM generell	5
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 und Sonderabgabe (SFASA)	7
3.2	Beschreibung des Subventionsprozesses Sozialhilfe AS / FL	8
3.3	Teilprozesse im Subventionsprozess Sozialhilfe AS / FL	8
3.4	Informatik-Unterstützung durch die Kernanwendungen ZEMIS, Finasi und SAP	9
4	Teilprozesse im Subventionsprozess Sozialhilfe AS / FL	11
4.1	Erfassung von personenbezogenen (finanz-)relevanten Daten	11
4.2	Jährliche Berechnung der Pauschalsätze	11
4.3	Berechnung der Globalpauschalen (quartalsweise)	12
4.4	Verbuchung und Auszahlung der Globalpauschalen	13
4.5	Jährlicher Korrekturlauf für die Globalpauschalen	13
4.6	Nothilfepauschale	14
4.7	Finanzaufsicht durch die Abteilung Subventionen	14
5	IKS-Empfehlungen aus früheren Revisionen	16
6	Gesamtbeurteilung zum IKS des Subventionsprozesses Sozialhilfe	18
7	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 20. September 2012 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 2015 folgende Prozesse beim Staatssekretariat für Migration (SEM) geprüft werden:

- Subventionsprozess
- Einkaufsprozess

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das FISP EJPD hat beim Subventionsprozess 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 und November 2015 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. Interviews und Besprechungen fanden mit folgenden Personen statt:

- [REDACTED] Sektion Finanzaufsicht und Grundlagen,
- [REDACTED], Sektion Subventionen und Grundlagen.

Die Prüfung erfolgte nach den Schweizer Prüfungsstandards und richtete sich nach dem „Vorgehensmodell Anwendungsprüfung“ der Treuhandkammer vom Oktober 2010.

Nicht einbezogen in diese Prüfung wurden die Subventionen für die Kantonalen Integrationsprogramme (KIP).

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

Das IKS beim SEM beurteilen wir in der Abteilung Subventionen als gut. Die finanzrelevanten Geschäftsprozesse sind beschrieben. Die IKS-Dokumentationen liegen vor.

3 Der Subventionsprozess im Überblick

3.1 Abteilung Subventionen des SEM¹

Im SEM ist die Abteilung Subventionen verantwortlich für die Abgeltungen gegenüber den Kantonen im Bereich der Unterbringung und der Unterstützung für Personen aus dem Asylbereich. Zudem ist sie für die Rückerstattung der Sozialhilfekosten von erwerbstätigen 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 und Sonderabgabe (SFASA).

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 und Integrationsverordnung,
- 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 und Sonderabgabe (SFASA)

Die Sektion Finanzaufsicht und Sonderabgabe 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.

Das SEM führt auch Prüfungen vor Ort 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 zu überprüfen. Aufgrund der Prüfungsbefunde schlägt das SEM den Kantonen Massnahmen vor.

3.2 Beschreibung des Subventionsprozesses Sozialhilfe AS / FL

Beim Subventionsprozess der Sozialhilfe Asylsuchende / Flüchtlinge geht es um die korrekte Berechnung und Auszahlung der Abgeltungen vom Bund an die Kantone für die Kosten im Bereich der Unterbringung und Unterstützung der Personen im Asylwesen.

Die Subventionierung 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, welche 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 3. Quartal des Folgejahrs verrechnet.

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 (jeweils im 3. Quartal des Folgejahrs),
- Finanzaufsicht über die Subventionen.

Neben den Globalpauschalen für die Sozialhilfe werden den Kantonen auch die Nothilfepauschalen ausgerichtet.

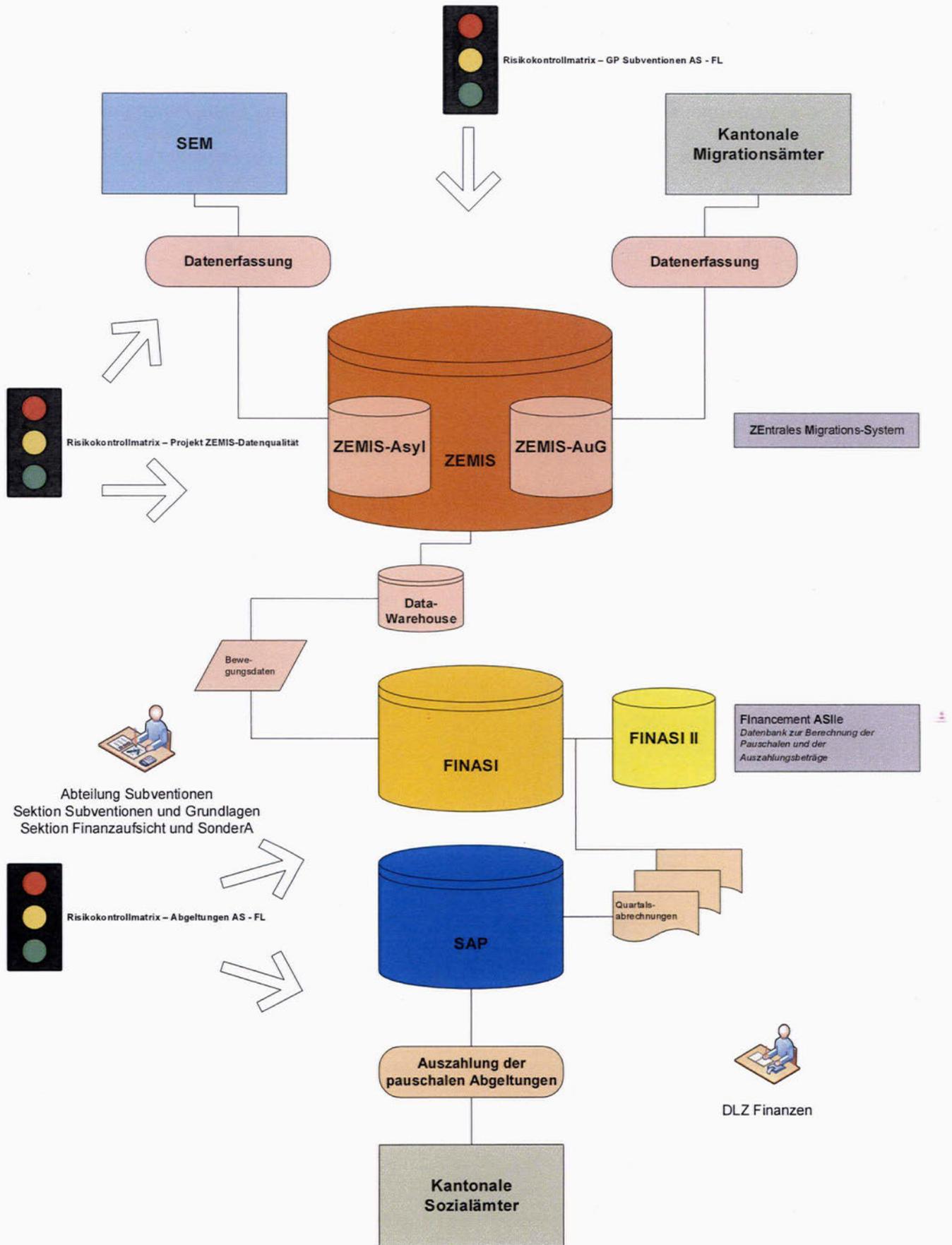
3.4 Informatik-Unterstützung durch die Kernanwendungen ZEMIS, Finasi und SAP

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.

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

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 wurde ein Projekt lanciert, bei dem 20 Prüffelder definiert wurden. Diese Prüffelder werden durch verschiedene Personen innerhalb des SEM bearbeitet. Durch die Sektion Finanzaufsicht und Sonderabgabe werden 11 finanzrelevante Prüffelder bearbeitet.

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 im Geschäftsverwaltungssystem des SEM.

Schlussfolgerung	
●	<p>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.</p> <p>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.</p>

4.2 Jährliche Berechnung der Pauschalsätze

Die Globalpauschalen werden für den Asylbereich (GP1) und für den Flüchtlingsbereich (GP2) berechnet und ausbezahlt. Jährlich werden die Pauschalsätze für den Asylbereich und den Flüchtlingsbereich je Kanton neu berechnet. Die Globalpauschalen beziehen sich pro Person/Monat und betragen im CH-Durchschnitt im Jahr 2015 für beide Bereiche je rund 1'490 CHF.

Die Globalpauschalen beinhalten Anteile für Kosten der Krankenkasse, Mietkosten, Sozialhilfe und Betreuung. Anhand der jährlich vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) herausgegebenen durchschnittlichen Krankenkassenprämien und anhand des aktuellen Landesindex für Konsumentenpreise werden die Pauschalen je Kanton neu berechnet.

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

4.3 Berechnung der Globalpauschalen (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 Finasi II vorgenommen. In Finasi II vorgenommene Korrekturen werden dann bei der Berechnung des jährlichen Korrekturlaufs (jeweils im 3. Quartal des Folgejahrs) verwendet. Die notwendigen Korrekturen werden jeweils in ZEMIS vorgenommen.

Für die Berechnung/Auszahlung der Globalpauschalen besteht eine Vorlage = „Auszahlungsbrief“ (Access) 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 des GS EJPD 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	
●	Die Verbuchung und Auszahlung der Globalpauschalen wird mittels 4-Augen-Prinzip vorgenommen. Wir beurteilen das Design, die Wirksamkeit und Nachvollziehbarkeit der Kontrollen als gut.

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, welche 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 3. Quartal des Folgejahrs 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

Der Bund erstattet den Kantonen die Kosten für die Nothilfe an weggewiesene ausreisepflichtige Personen mit einer Nothilfepauschale. Die Nothilfepauschale beträgt für das Jahr 2015 6'079 CHF. Das SEM passt die Pauschale jeweils Ende des Jahres für das folgende Kalenderjahr an den Landesindex der Konsumentenpreise an. Die Nothilfepauschale setzt sich zusammen aus einem Basisanteil von 4'053 CHF und einem Ausgleichsanteil von 2'026 CHF. Der Basisanteil wird den zuständigen Kantonen quartalsweise ausbezahlt, der Ausgleichsanteil wird jährlich ausbezahlt. Die Nothilfepauschale betrug im Jahr 2014 rund 51.6 Mio. CHF.

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 3. Quartals des Folgejahrs berücksichtigt.

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

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>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 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 flächendeckend Prüfungen bei allen Kantonen vorgenommen. Die wesentlichen Empfehlungen aus diesen System- und Einzelfallprüfungen der Jahre 2008 bis 2014 wurden von der Sektion Finanzaufsicht und Sonderabgabe im Dokument „Hinweise betreffend der 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.

Für den Zeitraum 2015 – 2020 werden 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.

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 Projekt ZEMIS-Datenqualität von der Sektion Finanzaufsicht und Subventionen 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 SFASA 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 IKS-Empfehlungen aus früheren Revisionen

Umsetzungsstand aus den Berichten über frühere Prüfungen		
Empfehlung / Bericht-Nr.	Thema	Kommentar FISP EJPD
Empfehlung Nr. 1 – Bericht Prozessprüfung Subventionen 2012	Überprüfung der jährlichen Prüfungsplanung	Sämtliche Kantone wurden in den vergangenen Jahren durch das SEM überprüft. Das SEM hat das Finanzaufsichtskonzept per April 2015 aktualisiert. Für den Zeitraum 2015 – 2020 werden Schwerpunktthemen für die Prüfungen festgelegt.
Empfehlung Nr. 2 – Bericht Prozessprüfung Subventionen 2012	Konsolidierung der Kontrollaktivitäten	<p>Das FISP EJPD hat empfohlen, die Kontrollaktivitäten auf ihre Wesentlichkeit hin zu überprüfen und mögliche Konsolidierungen vorzunehmen. Das SEM führte dazumal 29 Kontrollrisiken, welche, je nach Kontrolle in unterschiedlicher Periodizität, regelmässig vorgenommen wurden.</p> <p>In der Risikokontrollmatrix für Risiken der Abteilungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich der Abteilung Subventionen sind neu 20 Risiken aufgeführt.</p> <p>Im Bereich des Projektes ZEMIS-Datenqualität wird zusätzlich eine Risikokontrollmatrix mit 24 Prüffeldern geführt. 11 dieser Prüffelder werden durch die Sektion SFASA bearbeitet.</p>
Empfehlung Nr. 3 – Bericht Prozessprüfung Subventionen 2012	Abklärung der Möglichkeit einer Abstimmung von ZEMIS-Daten mit AHV-Daten	<p>Das FISP EJPD hat empfohlen, abzuklären, ob eine Möglichkeit besteht, einen Datenabgleich von ZEMIS-Daten mit AHV-Daten vorzunehmen, um erwerbstätige Personen zu identifizieren, für welche immer noch eine Globalpauschale ausgerichtet wird.</p> <p>Im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision ist ein ergänzender Artikel im AHVG vorgesehen, wonach die ZAS die vom SEM übermittelten AHV-Nummern von Personen aus dem Asyl- und Ausländerbereich mit den Einträgen in den individuellen Konten abgleicht.</p> <p>Das SEM erstellt zusammen mit der ZAS und dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ein Umsetzungskonzept.</p>
Empfehlung Nr. 4 – Bericht Prozessprüfung Subventionen 2012	Überprüfung des Finanzaufsichtskonzepts	<p>Das FISP EJPD hat empfohlen, das Finanzaufsichtskonzept hinsichtlich allfälliger Abweichungen zu den tatsächlich durchgeführten Prüfungen zu analysieren und, wo nötig, Änderungen vorzunehmen.</p> <p>Das Finanzaufsichtskonzept wurde durch das SEM aktualisiert.</p>

<p>Empfehlung Nr. 5 – Bericht Prozessprüfung Subventionen 2012</p>	<p>Umfassende Darstellung der Prozesskontrollen</p>	<p>Wir haben empfohlen, die Dokumentation der Kontrollmassnahmen innerhalb des Geschäftsprozesses Subventionen einheitlich und gesamthaft vorzunehmen. Eine konsolidierte Dokumentation der durch das BFM durchzuführenden (Schlüssel)-Kontrollen erachten wir als nützlich.</p> <p>Momentan bestehen bei der Abteilung Subventionen folgende Dokumentationen bezüglich Kontrollmassnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risikokontrollmatrix Geschäftsprozess Subventionen, • Risikokontrollmatrix für Risiken der Abteilungen im Asyl- und Flüchtlingsbereich mit den entsprechenden Prüfprotokollen, • Risikokontrollmatrix aus dem Projekt Datenqualität ZEMIS. <p>Die Kontrollmassnahmen werden nicht in einer gesamthaften Darstellung aufgeführt. Die verwendeten Dokumentationen stellen jedoch für das SEM eine gute Lösung dar.</p>
--	---	--

Schlussfolgerung	
<p>●</p>	<p>Aus Sicht des FISP EJPD wurden die Empfehlungen umgesetzt oder die notwendigen Schritte zur Umsetzung wurden eingeleitet.</p>

6 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. 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.
- **IKS-Empfehlungen FISP aus früheren Revisionen**
Die in früheren Revisionen gemachten Empfehlungen wurden umgesetzt oder entsprechende Massnahmen wurden eingeleitet.

7 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
SFASA	Sektion Finanzaufsicht und Sonderabgabe
SSUG	Sektion Subventionen und Grundlagen
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem