



# ***Prüfung der Umsetzung des Finanzaufsichtskonzepts im Asylbereich***

Staatssekretariat für Migration



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch">http://www.efk.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.15339.420.00145.006
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Deutsch
<b>Texte original</b>	Allemand
<b>Testo originale</b>	Tedesco
<b>Original text</b>	German
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Prüfung der Umsetzung des Finanzaufsichtskonzepts im Asylbereich Staatssekretariat für Migration**

### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat 2015 im Zusammenhang mit der Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich insgesamt 968 Millionen Franken Subventionen in Form von Pauschalbeiträgen an die Kantone bezahlt. Die Abteilung Subventionen ist zuständig für die korrekte Berechnung der Subventionen und die Finanzaufsicht darüber. Per April 2013 hat das SEM die Berechnung mit einem neuen Finanzierungssystem angepasst und per April 2015 das Aufsichtskonzept aktualisiert. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beide Neuerungen geprüft.

### **Die Aufsicht über die Kantone wird im Konzept zu wenig berücksichtigt**

Das Finanzaufsichtskonzept enthält gute Elemente, bildet aber die drei gesetzlichen Anforderungen ungleichmässig ab<sup>1</sup>. So wird die vorschriftsgemässe Abrechnung im Konzept umfassend berücksichtigt. Es ist eine Vielzahl an internen Kontrolltätigkeiten vor allem im Bereich der Datenqualität des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) vorgesehen. Die Wirksamkeit und die subventionsrechtlich korrekte Verwendung der Bundesbeiträge werden zwar erwähnt, sind jedoch nur schwach ausgeprägt. Insgesamt sollte der Aufsicht über die Kantone mehr Beachtung geschenkt werden. Das Aufsichtskonzept und somit die -tätigkeit sollten überarbeitet werden.

### **Bei den Kontrollen besteht Potenzial zur Effizienzsteigerung**

Bei der Umsetzung bewertet die EFK die Qualität der durchgeführten Tätigkeiten insgesamt als gut, die Ausrichtung jedoch als zu einseitig. In der Abteilung Subventionen sind 5,5 Vollzeitstellen zum Grossteil mit manuellen Kontrolltätigkeiten rund um die Datenqualität ZEMIS und mit der Berechnung der Pauschalbeiträge beschäftigt. Dies beurteilt die EFK als viel, ist sich aber bewusst, dass sie bei dieser Betrachtung die Auswirkung der ZEMIS-Datenqualität auf andere Bereiche des SEM nicht miteinbezogen hat. Die Nettokorrektur der Subventionszahlungen belief sich 2015 auf rund 2,6 Millionen Franken bzw. 0,3 % des Gesamtbetrages zugunsten des Bundes (4 Millionen zugunsten des Bundes, 1,4 Millionen zugunsten der Kantone).

Zur Reduktion des Prüfungsaufwandes sollten bereits bei den Erfassungsstellen Verbesserungen angestrebt werden. Unwesentliche Kontrollen sollten eliminiert und die übrigen so weit wie möglich durch automatisierte Anwendungskontrollen ersetzt werden. Für die verbleibenden manuellen Kontrollen ist zu prüfen, ob und wie oft deren Durchführung sinnvoll ist. Der Datenabgleich mit dem Versichertenregister der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Die jährliche Berechnung der Pauschalansätze pro Person sowie die monatliche Berechnung der Pauschalbeiträge pro Kanton erfolgen grösstenteils systembasiert und werden vom SEM mehrfach nachgerechnet. Auf diese Vollkontrolle könnte aus Sicht der EFK verzichtet werden, sofern die korrekte Berechnung, die Sicherheit und ein straffes Änderungswesen beim involvierten System sichergestellt sind.

---

<sup>1</sup> Artikel 95 Absatz 1 Asylgesetz (SR 142.31)



### **Die Zahlen zur Berechnung der Pauschale sollten aktualisiert werden**

Die Pauschalansätze pro Person aus dem Asyl- oder Flüchtlingsbereich werden nachvollziehbar berechnet und beziehen auch kantonale Unterschiede mit ein. Allerdings stützt sich die Berechnung in weiten Teilen nicht auf die tatsächlich in den Kantonen anfallenden Normkosten. Zudem werden veraltete Indizes, wie der Konsumentenpreisindex von 1993 und ein Mietpreisindex basierend auf einer Erhebung des Bundesamtes für Statistik (BFS) aus dem Jahr 2003, verwendet. Diese Parameter sind zu aktualisieren.

Die Verbesserungen, die sich der Bundesrat und das Parlament von den Pauschalbeiträgen und dem neuen Finanzierungssystem erhofft haben, wurden aus Sicht der EFK teilweise erreicht. So wurde etwa die Transparenz verbessert. Die angestrebte Reduktion des administrativen Aufwands beim Bund und den Kantonen sollte jedoch gemäss Einschätzung der EFK weiter verstärkt werden. Die Förderung des wirtschaftlichen Handelns in den Kantonen kann bisher nicht belegt werden. Zur Förderung der Erwerbstätigkeit kann noch keine Aussage gemacht werden, weil zum Revisionszeitpunkt keine Auswertungen vorliegen.

Von den vier Empfehlungen der EFK aus früheren Prüfungen sind drei umgesetzt, eine vierte teilweise. Sie betrifft die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch der verschiedenen Aufsichtsfunktionen beim SEM. Die EFK beurteilt die Umsetzung im Rahmen einer anderen Revision.

## **Audit de l'application du système de surveillance financière dans le domaine de l'asile**

### **Secrétariat d'État aux migrations**

#### **L'essentiel en bref**

---

En 2015, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a versé un total de 968 millions de francs de subventions aux cantons sous forme de contributions forfaitaires au titre de l'aide sociale dans les domaines de l'asile et des réfugiés. La division Subventions du SEM est chargée de veiller au calcul correct des subventions et d'assurer la surveillance financière. En avril 2013, le SEM a modifié ce calcul au moyen d'un nouveau système de financement et remis à jour le système de surveillance en avril 2015. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit sur ces deux nouveautés.

#### **Le système accorde trop peu de place à la surveillance des cantons**

Le système de surveillance financière comprend de bons éléments, mais ne respecte que de manière inégale les trois exigences légales<sup>1</sup>. Il porte par exemple sur l'établissement correct des décomptes, puisque toute une série de vérifications internes sont prévues, en particulier dans le domaine de la qualité des données du système d'information central sur la migration (SYMIC). S'il mentionne certes l'efficacité des contributions fédérales et leur utilisation conforme à la législation sur les subventions, il ne leur réserve qu'une place insuffisante. Dans l'ensemble, il devrait accorder une plus grande attention à la surveillance des cantons. En conséquence, il convient de revoir le système et, dès lors aussi, les activités de surveillance.

#### **L'efficacité des contrôles peut être accrue**

Pour ce qui est de l'application du système, le CDF estime que les activités sont dans l'ensemble de bonne qualité, mais que leur orientation s'avère par trop unilatérale. Au sein de la division Subventions, la majeure partie de 5,5 postes à plein temps est consacrée à des contrôles manuels en lien avec la qualité des données du SYMIC et du calcul des forfaits. Le CDF considère que c'est beaucoup, tout en sachant que son évaluation ne tient pas compte de l'impact de la qualité des données sur les autres domaines du SEM. En 2015, le montant net des corrections apportées aux subventions versées a avoisiné 2,6 millions de francs, soit 0,3 % du total des versements en faveur de la Confédération (4 millions en faveur de cette dernière, 1,4 million en faveur des cantons).

Afin de réduire les dépenses consacrées au contrôle, il faudrait s'efforcer d'améliorer l'ensemble dès la saisie des données. Il conviendrait par ailleurs de supprimer les contrôles accessoires et de remplacer dans la mesure du possible les autres vérifications par des contrôles d'application automatisés. Pour ce qui est des contrôles manuels restants, il importe de déterminer leur utilité et leur fréquence. La comparaison avec le registre des assurés de la Centrale de compensation (CdC) constitue un pas dans la bonne direction.

---

<sup>1</sup> Art. 95, al. 1, de la loi sur l'asile (RS 142.31)



Le calcul annuel des montants forfaitaires par personne et le calcul mensuel des contributions forfaitaires par canton se fondent pour l'essentiel sur le système prévu et sont recalculés à maintes reprises par le SEM. Selon le CDF, il est possible de renoncer à ce contrôle exhaustif, pour autant que le système en place garantisse un calcul correct, la sécurité et un mécanisme de modification rigoureux.

### **Une actualisation s'impose dans les données de base servant à calculer les forfaits**

Les forfaits par personne dans les domaines de l'asile et des réfugiés sont calculés de manière claire et prennent en considération les différences cantonales. Globalement toutefois, le calcul ne se fonde pas sur les coûts effectifs qui incombent aux cantons. Par ailleurs des indices obsolètes sont utilisés, tels que l'indice des prix à la consommation de 1993 et l'indice des loyers fondé sur un relevé réalisé par l'Office fédéral de la statistique (OFS) en 2003. Ces paramètres doivent être mis à jour.

Du point de vue du CDF, les contributions forfaitaires et le nouveau système de financement ont permis de réaliser une partie des progrès escomptés par le Conseil fédéral et le Parlement. La transparence a été améliorée, mais le CDF estime qu'il est possible de réduire encore la charge administrative de la Confédération et des cantons. Quant à la promotion de l'approche économique des cantons, elle n'a pas fait ses preuves jusqu'ici. Enfin, aucun avis ne peut être émis sur les mesures destinées à favoriser l'emploi, car aucune évaluation des données n'était disponible au moment de l'audit.

Sur les quatre recommandations formulées par le CDF dans le cadre d'audits précédents, trois sont appliquées et la dernière l'est partiellement. Celle-ci concerne la collaboration et l'échange d'informations entre les divers services chargés de la surveillance au sein du SEM. Le CDF évaluera la mise en œuvre de cette recommandation à l'occasion d'un prochain audit.

### **Texte original en allemand**

## **Verifica dell'applicazione del piano di vigilanza finanziaria nel settore dell'asilo Segreteria di Stato della migrazione**

### **L'essenziale in breve**

---

Per sostenere l'aiuto sociale nei settori dell'asilo e dei rifugiati, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) nel 2015 ha versato ai Cantoni dei sussidi sotto forma di contributi forfettari per un totale di 968 milioni di franchi. La divisione Sussidi è responsabile della correttezza del calcolo dei sussidi e della relativa vigilanza finanziaria. Nel mese di aprile 2013 la SEM ha adeguato il calcolo a un nuovo sistema di finanziamento e nell'aprile 2015 ha aggiornato il piano di vigilanza finanziaria. Il Controllo federale delle finanze (CDF) si è occupato di verificare questi due aggiornamenti.

### **Scarsa attenzione alla vigilanza a livello cantonale**

Il piano di vigilanza finanziaria presenta elementi positivi ma soddisfa in modo disomogeneo i tre requisiti imposti dalle basi legali<sup>1</sup>. In particolare, il piano assicura che i conteggi vengano allestiti secondo le prescrizioni e prevede numerose attività di controllo interno soprattutto per quanto concerne la qualità dei dati del Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). L'efficacia dei sussidi federali e il loro utilizzo conforme al diritto in materia vengono menzionati, ma non sono poi debitamente sviluppati. Il CDF ritiene quindi che si debba prestare più attenzione alla vigilanza a livello cantonale. Il piano di vigilanza finanziaria e le attività ad esso connesse dovrebbero quindi essere rielaborate.

### **Margine di miglioramento nei controlli**

La qualità della attività legate all'applicazione del nuovo piano è considerata dal CDF come complessivamente positiva, tuttavia tale ridefinizione del sistema di vigilanza è ancora incompleto. Nella divisione Sussidi, per esempio, 5,5 posti a tempo pieno sono impegnati principalmente in attività di controllo manuale della qualità dei dati del SIMIC e di conteggio dei contributi forfettari. Il CDF reputa questa prassi eccessiva, pur tenendo conto che nella sua verifica non ha considerato gli effetti della qualità dei dati del SIMIC su altri ambiti della SEM. Nel 2015 la correzione netta dei versamenti dei sussidi corrispondeva a circa 2,6 milioni di franchi, ossia lo 0,3 per cento della somma forfettaria globale per la Confederazione (4 milioni in favore della Confederazione e 1,4 milioni in favore dei Cantoni).

Per ridurre le spese di verifica si dovrebbero apportare dei miglioramenti già a partire dal momento della raccolta dei dati: i controlli non essenziali dovrebbero essere eliminati e quelli rimanenti dovrebbero essere automatizzati il più possibile attraverso apposite applicazioni; per quanto riguarda i controlli manuali rimanenti, infine, si dovrebbe verificarne l'effettiva necessità e la frequenza col quale effettuarli. In tal senso, l'armonizzazione dei dati raccolti con il registro degli assicurati dell'Ufficio centrale di compensazione (UCC) rappresenta uno sforzo verso i miglioramenti auspicati.

Il calcolo annuale delle somme forfettarie pro capite e il calcolo mensile dei contributi forfettari versati ai Cantoni sono svolti per la gran parte attraverso programmi informatici e vengono rivisti più volte dalla

---

<sup>1</sup> Art. 95 cpv. 1 legge del 26.6.1998 sull'asilo (RS 142.31)



SEM. Il CDF ritiene tuttavia che un controllo così approfondito sia superfluo, fermo restando che devono essere garantite la correttezza del calcolo e la sicurezza e che si dovrebbe introdurre un rigido meccanismo di modifica nel sistema.

### **Aggiornamento dei dati necessario per il calcolo delle somme forfettarie**

Le somme forfettarie pro capite nei settori dell'asilo e dei rifugiati sono calcolate in modo comprensibile e tengono anche conto delle differenze fra Cantoni. Il calcolo, però, in molte sue parti non si basa sulle effettive spese di riferimento dei Cantoni. Inoltre, vengono usati indici elaborati dall'Ufficio federale di statistica che sono ormai obsoleti, come l'indice nazionale dei prezzi al consumo risalente al 1993 e l'indice degli affitti elaborato nel 2003. Questi parametri necessitano un aggiornamento.

Secondo il CDF, i miglioramenti auspicati dal Consiglio federale e dal Parlamento nel contesto dei contributi forfettari e del nuovo sistema di finanziamento sono stati raggiunti solo parzialmente. Dalle valutazioni del CDF si evince infatti che la trasparenza è aumentata, ma che si deve continuare a lavorare sull'obiettivo della riduzione dell'onere amministrativo sia a livello federale che cantonale. Infine, il CDF non ha potuto stabilire se l'attività dei Cantoni fosse orientata al risparmio, né ha potuto indagare la promozione delle attività lucrative nei settori dell'asilo e dei rifugiati, in quanto al momento della verifica mancavano valutazioni a riguardo.

Delle quattro raccomandazioni elaborate nelle precedenti verifiche del CDF ne sono state attuate tre. La quarta, che riguarda la collaborazione e lo scambio di informazioni delle diverse istanze di vigilanza della SEM, è stata invece applicata solo parzialmente. Il CDF valuterà l'attuazione delle raccomandazioni nel contesto di un'altra verifica.

### **Testo originale in tedesco**

## **Audit of implementation of the financial supervision concept in the area of asylum State Secretariat for Migration**

### **Key facts**

---

In respect of social assistance for asylum-seekers and refugees, in 2015 the State Secretariat for Migration (SEM) paid the cantons a total of CHF 968 million in subsidies in the form of flat-rate contributions. The Subsidies Division is responsible for the correct calculation of the subsidies and financial supervision thereof. In April 2013, SEM adjusted the calculation in line with a new financing system, and it updated the supervision concept in April 2015. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined both of those new developments.

### **Supervision of the cantons is inadequately addressed in the concept**

Although the financial supervision concept includes good elements, coverage of the three statutory requirements is uneven<sup>1</sup>. For example, the concept comprehensively covers proper accounting. Many internal checks, especially in relation to data quality in the Central Migration Information System (ZEMIS), are envisaged. However, although the effectiveness and proper use of federal contributions in accordance with subsidy law are mentioned, these aspects are not well developed. Overall, greater attention should be paid to supervision of the cantons. The supervision concept, and consequently supervision activities, should be revised.

### **Potential exists for increasing the efficiency of checks**

Overall, the SFAO rated the quality of the activities performed as good, but found that the focus was too one-sided. In the Subsidies Division, 5.5 full-time posts are mainly occupied with manually checking the quality of the ZEMIS data and with calculating the flat-rate contributions. The SFAO considers this to be a lot, but is aware that this view does not take account of the impact of the quality of the ZEMIS data on other SEM departments. In 2015, the net correction of subsidy payments came to approximately CHF 2.6 million, or 0.3% of the total amount, in favour of the Confederation (4 million in the Confederation's favour, 1.4 million in the cantons' favour).

To reduce the amount of checking required, efforts should be made to make improvements at the point of data entry. Trivial checks should be eliminated, and other checks should be replaced by automated application checks wherever possible. The remaining manual checks should be reviewed to determine whether and how often they should be performed. Data reconciliation with the register of insured persons maintained by the Central Compensation Office (CCO) is a step in the right direction.

The annual calculation of the flat rates per person and the monthly calculation of the flat-rate contributions per canton are mostly system-based and are recalculated by SEM a number of times. The SFAO believes this full check could be dispensed with, provided the correct calculation, security and rigorous change management is ensured with the system concerned.

---

<sup>1</sup> Article 95 para. 1 Asylum Act (SR 142.31)



### **The figures for calculating the flat rates should be updated**

The flat rates per person for asylum-seekers and refugees are calculated transparently and also take cantonal differences into account. However, many of the calculations are not based on the standard costs actually incurred in the cantons. Moreover, out-of-date indices, such as the 1993 consumer price index and a rent index based on a survey conducted by the Federal Statistical Office (FSO) in 2003, are being used. These parameters must be updated.

In the opinion of the SFAO, the improvements which the Federal Council and Parliament hoped to see from the flat-rate contributions and the new financing system have been achieved to some extent. Transparency has been improved. The SFAO believes that the desired reduction in the administrative burden for the Confederation and the cantons should be taken further. To date, there is no evidence that the cantons have been encouraged to operate cost-effectively. It is not yet possible to draw any conclusions as regards the encouragement of gainful employment, as no analyses were available at the time of the audit.

Of the four recommendations made by the SFAO in previous audits, three have been implemented, and the fourth one in part. It relates to cooperation and the exchange of information between the various supervisory functions at SEM. The implementation of this is assessed by the SFAO in a separate audit.

### **Original text in German**

### **Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Migration zur Prüfung:**

Die Beschleunigung der Asylverfahren, ein konsequenter Vollzug rechtskräftiger Wegweisungen sowie eine rasche und nachhaltige Integration beeinflussen wesentlich die Kosten im Sozial- und Nothilfebereich. Daher hat das SEM in den letzten Jahren verschiedene Instrumente entwickelt, welche auf Grund der flächendeckenden Vergleichbarkeit die Überprüfung der Wirksamkeit der verschiedenen kantonalen Systeme sowie die subventionsrechtlich korrekte Mittelverwendung ermöglichen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse erlauben eine bedarfsgerechte und gezielte Steuerung der finanziellen Abgeltungen und die Einleitung von notwendigen Massnahmen. Das SEM wird diese Instrumente zusammen mit den Kantonen in den folgenden Jahren weiter ausbauen, namentlich auch in Hinblick auf die Umsetzung der Neustrukturierung im Asylbereich. Damit soll insgesamt eine Effizienzsteigerung erreicht und spezifische Themen für schwerpunktorientierte Prüfungen in den Kantonen eruiert werden.

Die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der kantonalen Systeme wird zudem massgebend über das pauschale Abgeltungssystem gesteuert. Dieses enthält einen finanziellen Anreiz, wonach diejenigen Kantone finanziell belohnt werden, welche vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge rasch und nachhaltig in den Arbeitsmarkt integrieren. Es liegt auch daher im Interesse der Kantone, wirtschaftlich günstige Lösungen zu realisieren, da sie einerseits frei in der Verwendung von allfälligen Überschüssen der Globalpauschalen sind und der Bund andererseits keine Defizite übernimmt.

Eine zuverlässige und möglichst fehlerfreie Datenbasis von ZEMIS ist eine entscheidende Grundlage für die korrekte Berechnung und Auszahlung der Bundessubventionen und für die publizierte Asylstatistik. Auch für die operativen Geschäfte des SEM und für die externen Nutzer (z.B. kantonale Migrations- und Polizeibehörden, Grenzwachtkorps usw.) ist sie entscheidend und unverzichtbar. Die Qualität des Datenflusses und die Datenerfassung innerhalb des SEM und bei den Kantonen bedingen eine regelmässige Überwachung, was zwingend auch Einzelfallprüfungen beinhaltet.



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>13</b>
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel und -fragen	13
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	14
<b>2</b>	<b>Das Subventionswesen im Asylbereich – Einführung in die Materie</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>Das neue Finanzaufsichtskonzept</b>	<b>17</b>
3.1	Das Konzept deckt grundsätzlich die gesetzlichen Anforderungen ab	17
3.2	Das Finanzaufsichtskonzept ist gut in die Strategie und die Risikoüberlegungen des SEM eingebunden	20
<b>4</b>	<b>Das Konzept wurde in weiten Teilen umgesetzt</b>	<b>21</b>
<b>5</b>	<b>Datenqualität ZEMIS</b>	<b>24</b>
5.1	Hohe Qualitätsanforderungen an kritische Datenelemente	24
5.2	Die nachgelagerte Kontrolle in den Kantonen ist nur teilweise wirksam	26
5.3	Das Prüfkonzept für die Datenqualität ZEMIS sollte überarbeitet werden	26
5.4	Durch einen Registerabgleich wird die Datenqualität weiter verbessert	29
<b>6</b>	<b>Die Bundesbeiträge an die Kantone</b>	<b>30</b>
6.1	Die Basis der Pauschalansätze sollte aktualisiert werden	30
6.2	Die Systemberechnung wird manuell nachgerechnet	31
6.3	Das Korrekturverfahren könnte automatisiert werden	32
6.4	Grosse Anzahl an Superusern in Finasi I	33
6.5	Die Ziele des neuen Finanzierungssystems werden nur teilweise erreicht	33
<b>7</b>	<b>Kurzfristige Verbesserungen sind ungeachtet der geplanten Neuausrichtung im Asylbereich sinnvoll</b>	<b>36</b>
<b>8</b>	<b>Die Empfehlungen der EFK sind grösstenteils umgesetzt</b>	<b>36</b>
<b>9</b>	<b>Schlussbesprechung</b>	<b>37</b>
	<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b>	<b>38</b>
	<b>Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen</b>	<b>39</b>
	<b>Anhang 3: Nachprüfung der Empfehlungen</b>	<b>41</b>

## **1 Auftrag und Vorgehen**

### **1.1 Ausgangslage**

Gestützt auf Artikel 88 ff des Asylgesetzes (AsylG) richtet das Staatssekretariat für Migration (SEM) jährlich Subventionen in Form von Pauschalen an die Kantone aus. Die Mittel sind für die Sozialhilfe an Asylsuchende (AS), vorläufig Aufgenommene (VA), Flüchtlinge (FL) und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (VAFL) bestimmt. 2015 wurden insgesamt 968 Millionen Franken an die Kantone bezahlt, davon 552 Millionen Franken als Globalpauschale (GP) für AS und VA (GP1) und 308 Millionen Franken als GP für FL und VAFL (GP2). Zusätzlich wurden im Zusammenhang mit der Sozialhilfe noch weitere Subventionen in der Höhe von 108 Millionen Franken an die Kantone entrichtet wie die Verwaltungskosten- oder die Nothilfepauschale. Diese und die Aufsicht darüber sind nicht Bestandteile dieser Prüfung.

Gemäss Artikel 95 AsylG überprüft der Bund die subventionsrechtlich korrekte Verwendung, die Wirksamkeit und die vorschriftsgemässe Abrechnung der Bundesbeiträge.

Auf den 1. April 2013 wurde das Finanzierungssystem für die Berechnung der GP überarbeitet. Ausserdem ist seit April 2015 ein neues Finanzaufsichtskonzept des SEM in Kraft.

### **1.2 Prüfungsziel und -fragen**

Ziel der Prüfung war es, die Qualität und die Umsetzung des neuen Finanzaufsichtskonzepts des SEM in Zusammenhang mit den GP sowie die neue Berechnung der GP zu beurteilen. Das Finanzaufsichtskonzept wurde daraufhin analysiert, ob es die Anforderungen des Asylgesetzes und die vom SEM festgelegten Ziele erfüllt und zielgerichtet umgesetzt wird. Die Prüfung der GP erfolgte vor allem unter den Aspekten korrekte Berechnung und Anreize für wirtschaftliches Handeln in den Kantonen. Zusätzlich wurde eine Nachprüfung von Empfehlungen aus früheren Berichten der EFK durchgeführt.

### **1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Prüfung wurde (mit Unterbruch) von Mitte Oktober bis Mitte Dezember 2015 von Christine Jausi, Thomas Hungerbühler und Gabriela Carrapa (Revisionsleiterin) schwergewichtig in der Abteilung Subventionen bei den Sektionen „Subventionen und Grundlagen“ (SSuG) und „Finanzaufsicht und SonderA“ (SFASA) durchgeführt. Ausserdem begleitete die EFK das SEM bei Tätigkeiten in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt und hat selber einige Erhebungen in den Kantonen St. Gallen und Waadt durchgeführt. Die Feststellungen der EFK auf kantonaler Ebene beziehen sich immer auf die beiden besuchten Kantone. Sie sind nicht repräsentativ für alle Kantone sondern sollen die kantonale Perspektive beispielhaft aufzeigen.

Mitte März 2016 hat die EFK noch einige pendente Punkte nachverfolgt.

Nicht geprüft wurden der System- und Datenschutz beim Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) sowie der Prozess der Subventionsauszahlungen an die Kantone. Beide waren Themen früherer Prüfungen. Die IT-Prüfung der EFK stellte keine komplette Prüfung der IT General Controls (ITGC) dar. Vielmehr wurde die Systemlandschaft aufgenommen und generell die Informatiksicherheit für diesen Prozess beurteilt.



Die Beurteilung der EFK stützt sich auch auf die Botschaft vom 4. September 2002<sup>5</sup>, welche der Revision AsylG vom 1. Januar 2008 zugrunde liegt. Im Bericht wird mit der Bezeichnung „die Botschaft“ immer auf diesen Bezug genommen.

Das SEM verwendet für die Subventionszahlungen an die Kantone den Begriff „Globalpauschale“. Subventionsrechtlich ist dieser Begriff nicht präzise. Es handelt sich dabei eigentlich um einen Pauschalbeitrag, der gekoppelt wird an ein Mengengerüst (hier Anzahl AS, FL etc.). Davon zu differenzieren ist die Bezeichnung Globalbeitrag, die üblich ist für Subventionszahlungen an die Kantone im Rahmen von Programmvereinbarungen. Für die bessere Verständlichkeit im Bericht arbeitet die EFK trotzdem mit der beim SEM gebräuchlichen Bezeichnung.

#### **1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die notwendigen Auskünfte wurden von allen Befragten umfassend erteilt. Die verlangten Unterlagen standen uneingeschränkt zur Verfügung.

## **2 Das Subventionswesen im Asylbereich – Einführung in die Materie**

Für die Berechnung der GP wird für jeden Kanton monatlich der Bestand an anrechenbaren Personen aus ZEMIS mit dem Pauschalansatz pro Person multipliziert.

Das Finanzierungssystem für die Subventionen wurde im Verlauf der letzten zehn Jahre mehrfach angepasst. Zuerst erfolgte der Wechsel von Einzelfall- auf Globalpauschalen. Diese wurden anfangs als Tagespauschalen festgelegt. Zudem wurde ein Anreizsystem für die Förderung der Erwerbstätigkeit der VA, FL und VAFL eingeführt. Dann erfolgte 2013 eine Umwandlung in Monatspauschalen und das SEM hat das Finanzierungssystem angepasst, um das Anreizsystem für die Erwerbstätigkeit zu verbessern.

#### **Die Pauschalansätze pro Person und Monat**

Mit der Pauschale sollen alle vergütbaren Aufwendungen der Kantone bei kostengünstiger Lösung abgegolten werden. Dies sind die Kosten für Miete, Krankenkasse und Sozialhilfe. Zudem werden Beiträge an die Betreuungskosten im Asylbereich bzw. an die Betreuungs- und Verwaltungskosten im Flüchtlingsbereich geleistet. Der durchschnittliche Pauschalansatz beträgt rund 1500 Franken pro Person und Monat. Der individuelle Ansatz je Kanton wird jeweils Ende Oktober für das Folgejahr in Finasi I, der Webapplikation der Abteilung Subventionen, berechnet. Die massgebenden Grössen sind alle in der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV2) geregelt.

---

<sup>5</sup> BBI 2002 6845

## Der Bestand an anrechenbaren Personen aus ZEMIS

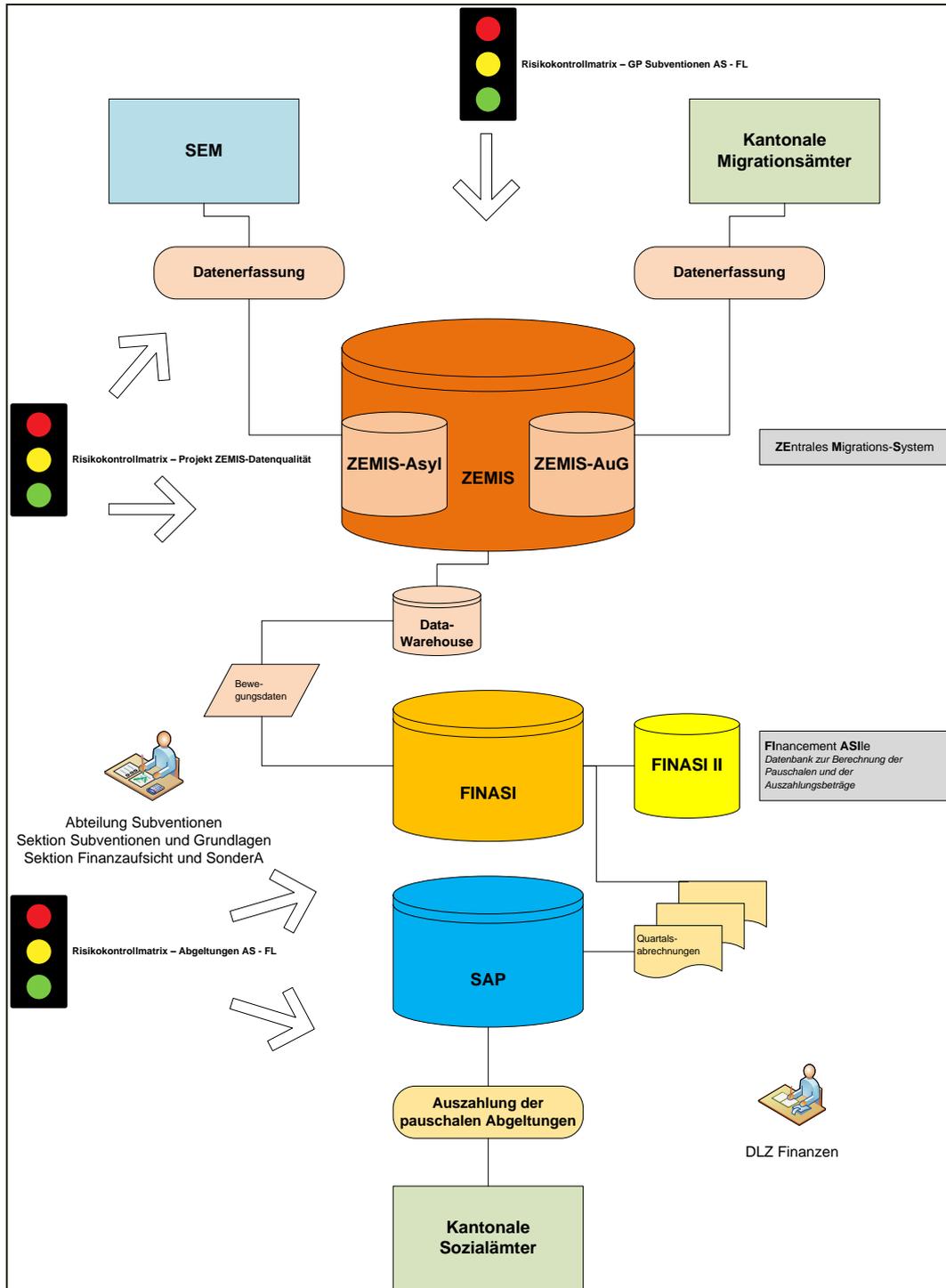
Die für die Berechnung der GP relevanten Daten in ZEMIS werden in drei Bereichen erfasst: in der Abteilung Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) des Bundes, im Dienst Datenmanagement Asyl und Rückkehr beim SEM (DDAR) und in den kantonalen Migrationsämtern (Kanton).

Finanzrelevante Felder in ZEMIS und Erfassungsstelle:

- Einreisedatum Schweiz (EVZ)
- Datum Asylgesuch (EVZ)
- Wohnadresse im Kanton (Kanton)
- Datum der Geburt (Meldung Kanton, Erfassung DDAR)
- Erwerbstätigkeit (Kanton)
- Status (DDAR)
- Datum Asylentscheid (DDAR)
- Datum Verschwinden oder Ausreise (Meldung EVZ oder Kanton, Erfassung DDAR)
- Kantonszuweisung (DDAR)

Aus ZEMIS werden die Daten vom Statistikdienst des SEM in die Statistik (Datawarehouse) heruntergeladen. Finasi I importiert sie in seine Datenbank. Es berechnet die monatlichen Globalpauschalen an die Kantone durch Multiplikation der importierten Personenbestände aus ZEMIS mit den im Vorjahr berechneten Pauschalansätzen. Gleichzeitig wird für jeden Kanton eine Liste aller Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs erstellt (Finasi Namenslisten). Darauf sind alle für die Berechnung relevanten Angaben ersichtlich. Anschliessend werden sämtliche Daten noch manuell mit einem Excel-Export in Finasi II, eine Access Datenbank, übertragen. Diese ist ein Arbeitsinstrument der Abteilung Subventionen für die Protokollierung der unterjährigen Korrekturen und die Durchführung des Korrekturverfahrens nach Ablauf des Geschäftsjahres.

Am Ende eines Quartals ergibt die Berechnung aus Finasi I die Höhe der Zahlung pro Kanton, welche in Folge über den Kreditorenworkflow des SEM ausgelöst wird.



Quelle: Bericht „Internes Kontrollsystem im Prozess Subventionen Sozialhilfe“, 19. April 2016, FISP EJPD

## **Die Korrekturen in der Berechnung**

Die laufenden unterjährigen Korrekturen entstehen durch Fehlermeldungen der Kantone und SEM-Mitarbeitenden oder aus den Kontrolltätigkeiten der Abteilung Subventionen. Sie werden in Finasi II protokolliert. Damit sie effektiv werden, müssen die Korrekturen jedoch in ZEMIS vorgenommen werden, da Finasi II keinen „Rücktransfer“ von Daten in ZEMIS ermöglicht.

Das Korrekturverfahren wird jeweils Mitte Jahr für das Vorjahr durchgeführt. Die Zahlungen an die Kantone werden nachträglich korrigiert, um die Differenzen zwischen dem Ereignis- und dem Erfassungsdatum auszugleichen.

Die Kantone müssen bis zum 30. April die Finasi-Namenslisten kontrollieren und bereinigen. Nach Verarbeitung der Rückmeldungen erfolgen weitere manuelle Prüfungen durch das SEM. Nach den letzten Fehlerkorrekturen werden die GP für das Vorjahr mit den Daten aus Finasi II manuell neu berechnet und die Differenz zu den bereits bezahlten Beträgen mit der nächsten Quartalszahlung verrechnet.

## **Die Lenkungsponente des neuen Finanzierungsmodells**

Vom Bestand der AS aus ZEMIS werden die erwerbsfähigen und gleichzeitig erwerbstätigen Personen abgezogen. Für diese wird keine Pauschale ausgerichtet, da der Bund die Erwerbstätigkeit der AS nicht fördert. Bei den VA, den VAFL und den FL wird der Bestand an erwerbsfähigen Personen um die durchschnittliche schweizerische Erwerbsquote für diese Bevölkerungsgruppe reduziert, um einen Anreiz für die Förderung der Erwerbstätigkeit zu schaffen. Dem kantonalen Arbeitsmarkt wird mit einer Bereinigung der Erwerbsquote um die Differenz zwischen der eidgenössischen und der kantonalen Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer Rechnung getragen.

## **3 Das neue Finanzaufsichtskonzept**

### **3.1 Das Konzept deckt grundsätzlich die gesetzlichen Anforderungen ab**

Das Asylgesetz bestimmt in Artikel 95, wie die Aufsicht über die Subvention wahrzunehmen ist. Darin ist für den Bund Folgendes geregelt:

- Der Bund muss die subventionsrechtlich korrekte Verwendung, die Wirksamkeit und die vorschriftsgemässe Abrechnung der Bundesbeiträge überprüfen.
- Er hat die Möglichkeit, Dritte mit dieser Aufgabe zu beauftragen oder die Kantonalen Finanzkontrollen (KFK) zur Unterstützung beizuziehen.
- Ausserdem haben das SEM, die EFK und die KFK die Pflicht, ihre Tätigkeiten zu koordinieren, das geeignete Vorgehen zu bestimmen und sich gegenseitig über die Erkenntnisse zu informieren.

Der Artikel wurde bei der Umstellung des Finanzierungssystems auf Globalpauschalen überarbeitet. In der Botschaft steht dazu, dass die Neuausrichtung der Finanzaufsicht in erster Linie ermöglichen soll, durch die Analyse der unterschiedlichen Arbeits- und Organisationsmethoden in den Kantonen



einen Vergleich der Wirksamkeit untereinander zu machen. Damit sollen die Auswirkungen der Pauschale beurteilt und wenn nötig Anpassungen vorgeschlagen werden. Als zweiten Schwerpunkt der Aufsicht bezeichnet die Botschaft vor allem die Transparenz und Zuverlässigkeit der Asylrechnung und der den Bundesbeiträgen zugrunde liegenden ZEMIS-Daten. Die vorgesehenen Instrumente sollten unter anderem Systemkontrollen, Informationsflüsse, Wirkungsanalysen sowie eine Offenlegung der Organisation und Zahlen des Asylbereichs sein. Ausserdem soll das SEM seine Aufsicht weg von den Kontrollen individueller Listen und Einzelfehler hin zur Analyse von kantonalen Systemen und Beurteilung der Risiken ausrichten. Das SEM weist darauf hin, dass neben den Abläufen auch Einzelfälle geprüft werden müssen, um die Theorie mit der Praxis zu vergleichen.

Seit April 2015 wird das neue Finanzaufsichtskonzept angewandt. Es ist sehr sachlogisch und übersichtlich aufgebaut, verständlich und pragmatisch – ein Dokument aus der Praxis für die Praxis. Die ganze Abteilung hat ihre Tätigkeiten auf mögliche Risiken analysiert und beurteilt. Daraus entstand eine „Risiko-Kontroll-Matrix (RKM) Internes Kontrollsystem (IKS)“ mit 19 Prüffeldern, die regelmässig durchzuführen und zu dokumentieren sind. Ausserdem wurde eine ähnliche RKM zur Datenqualität ZEMIS mit 24 Prüffeldern erstellt.

Im Gegensatz zum vorherigen Aufsichtskonzept mit dem Schwerpunkt „Systemprüfungen in den Kantonen“ wird dieser neu auf die Datenqualität ZEMIS gelegt. Im Konzept wird die korrekte Berechnung und Auszahlung der Bundessubvention als Ziel der Aufsichtstätigkeit aufgeführt. Dazu sollen vor allem die Risiken bei der Datenqualität und den Datenflüssen erkannt und adressiert werden. Bezüglich der drei gesetzlichen Anforderungen wird nur die vorschriftsgemässe Abrechnung im Konzept umfassend berücksichtigt. Die subventionsrechtlich korrekte Verwendung und die Wirksamkeit werden zwar im Konzept erwähnt, jedoch nicht prioritär.

### **Die korrekte Mittelverwendung soll über die Sozialhilfestatistik plausibilisiert werden**

Die subventionsrechtlich korrekte Verwendung der Bundesbeiträge ist gemäss Konzept gegeben, wenn der Kanton, die dem Verwendungszweck entsprechenden Aufgaben erfüllt hat. Wie er diese Aufgabe erfüllt, ist aus Sicht des SEM Sache der Kantone (Durchführungsautonomie), da diese gemäss Bundesverfassung für die Unterstützung von Bedürftigen zuständig sind. Gemäss Botschaft richtet der Bund die Subventionen aus, um die Grundversorgung der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich sicherzustellen und zumutbare Lebensbedingungen für alle betroffenen Personen zu garantieren. Vorgesehen wäre im Konzept einzig die Überprüfung anhand der Sozialhilfestatistik im Asyl- und Flüchtlingsbereich. Diese soll die korrekte Verwendung, die Wirksamkeit und die Angemessenheit der Bundessubventionen an die Kantone ermöglichen. Die Sozialhilfestatistik im Asylbereich lieferte jedoch bisher für eine Prüfung nicht genügend zuverlässige Daten, da sie auf einer Hochrechnung von Stichproben basierte. Ab 2016 wird die Statistik neu ausgerichtet und sollte gemäss SEM ab 2017 zuverlässigere Zahlen liefern können. Die EFK gibt jedoch zu bedenken, dass eine Statistik die Prüfung der tatsächlichen Gegebenheiten und Zahlen vor Ort nicht vollständig ersetzen kann.

Die Verwendung allfälliger Überdeckungen aus der Subvention entzieht sich jedoch der Aufsicht durch das SEM. Bei Pauschalbeiträgen sind die Kantone in der konkreten Mittelverwendung im Rahmen des gesetzlichen Auftrags frei. Im Subventionsgesetz (SuG) ist nichts vermerkt und es gilt das Spezialgesetz, in diesem Falle das AsylG. Die zugrunde liegende Botschaft geht davon aus, dass

die Kantone es in der Hand haben, unter dem neuen System sowohl Über- als auch Unterdeckungen zu erzielen. Unterdeckungen lösen keinen Anspruch auf höhere Subventionen aus; Überdeckungen können vom Kanton in seinem Ermessen verwendet werden.

### **Die Überprüfung der Wirksamkeit beschränkt sich auf die Lenkungs Komponente**

Als Wirkungsprüfungen sind im Konzept die statistischen Auswertungen der Erwerbsquote, der Sozialhilfequote (Sozialhilfestatistik) und des Nothilfebezuges (Monitoring Sozialhilfestopp) vorgesehen. Da das SEM bezüglich der Sozialhilfe keine Ziele vorgibt, kann es gemäss eigener Einschätzung auch keine Wirkung der eingesetzten Mittel beurteilen. Es vertritt den Standpunkt, es sei generell schwierig, die Wirkung von Sozialhilfe zu prüfen. Aus diesem Grund hat es entschieden, nicht die Wirkung der Subvention zu prüfen, sondern die des Finanzierungssystems auf die Kosten und Leistungen im Kanton. Eine der Hauptanalysen soll dabei die Veränderung der Erwerbsquote aufgrund der Lenkungs Komponente in der GP sein (siehe Kapitel 6.5).

In der Botschaft war vorgesehen, dass mit dem neuen System die sozialen und finanziellen Auswirkungen der Sozialhilfe und der Betreuung im Asylbereich besser erfasst werden können. Klare Zielvorgaben erlauben die Prüfung der Wirksamkeit kantonaler Massnahmen im Bereich der Sozialpolitik (z.B. sozialer Frieden).

### **Die Überprüfung der vorschriftsgemässen Abrechnung wird zu stark gewichtet**

Die vorschriftsgemässe Abrechnung der Bundesbeiträge wird im Konzept ausführlich berücksichtigt. Die nachfolgenden Kapitel zeigen die Folgen dieses Konzept-Schwerpunkts in der Umsetzung. Die vorgesehenen Prüffelder Datenqualität ZEMIS und IKS sind sehr umfangreich und auch zeitintensiv. Aus Sicht der EFK zu zeitintensiv (siehe auch Kapitel 5.3). Das Konzept definiert die Rolle der SFASA als eine interne Kontrolle des SEM. Damit läuft es den Erwartungen der Botschaft „weg von den Kontrollen individueller Listen und Einzelfehler hin zur Analyse von kantonalen Systemen und Beurteilung der Risiken“ entgegen.

### **Zu wenig Prüfhandlungen betreffen die Kantone**

Die kantonale Dimension und die eigentliche Finanzaufsicht über die Subventionsempfänger ist neben der Datenqualität ZEMIS insgesamt in den Hintergrund geraten. Es ist vorgesehen, die Erkenntnisse aus den System- und Einzelfallprüfungen der vorherigen Prüfperiode in regelmässigen Abständen zu aktualisieren. Wie und wie oft das zu geschehen hat, ist nicht definiert. Bei der Prüfung der Umsetzung hat sich gezeigt, dass eine bessere konzeptionelle Ausarbeitung die entstandenen Probleme hätte verhindern können (siehe Kapitel 4). Weiter sollen pro Jahr ein bis drei Schwerpunktprüfungen zu risikoorientierten Schwerpunkten in jeweils mehreren Kantonen durchgeführt werden. Das SEM hat auch geplant, alle zwei bis vier Jahre Datenbankvergleiche in den Kantonen durchzuführen. So sollen die Differenzen zwischen ZEMIS und den kantonalen Datenbanken analysiert und bereinigt werden. Diese Prüfung findet zwar auf kantonaler Ebene statt, betrifft aber wiederum nur die Datenqualität.

Die einzige Vorgabe zu Prüfhandlungen in den Kantonen definiert, dass in allen Kantonen während der Laufzeit des Konzepts (d.h. innerhalb von sechs Jahren) mindestens eine Prüfung vor Ort stattfinden muss. Aus Sicht der EFK reicht dies nicht. Gewisse Kantone, die zu Beginn des letzten Aufsichtskonzepts geprüft worden sind, wurden bereits seit sieben Jahren nicht mehr geprüft. Der



Fokus der Finanzaufsicht SEM muss vermehrt wieder nach aussen orientiert werden. Die Kantonsprüfungen sind konzeptionell stärker zu berücksichtigen.

Die meisten Mitarbeitenden in den beiden besuchten Kantonen würden sich auch mehr persönlichen Kontakt mit dem SEM bzw. mehr Aufsicht vor Ort wünschen. Die Zusammenarbeit und der Kontakt mit der Abteilung Subventionen wurden ausnahmslos als sehr gut und angenehm bezeichnet.

### **3.2 Das Finanzaufsichtskonzept ist gut in die Strategie und die Risikoüberlegungen des SEM eingebunden**

Die Datenqualität ZEMIS war 2014 und 2015 ein Jahresziel des Direktionsbereichs (DB) Asyl. In den letzten Jahren wurde die Stelle eines Datenqualitätsverantwortlichen ZEMIS und eine Fachgruppe Datenqualität ZEMIS geschaffen. Auch der Qualitätsverantwortliche des DB ist auf der Steuerungsebene in die Datenqualität ZEMIS involviert. Durch die starke Ausrichtung des Konzepts auf die Datenqualität wird dieses strategische Ziel des SEM abgedeckt. Dieser Fokus auf die Datensicherheit spiegelt sich auch im Risikomanagement des SEM wider. Die Risiken aus ungenügender Finanzaufsicht bei Subventionen werden hingegen noch zu wenig im Aufsichtskonzept aufgegriffen.

#### *Empfehlung 1 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, das Aufsichtskonzept und somit seine Aufsichtstätigkeit zu überarbeiten, sodass sämtliche gesetzlichen Anforderungen und die Risikobeurteilung des Amtes ausreichend berücksichtigt werden. Wenn es dies als nicht machbar erachtet, muss das SEM veranlassen, dass eine entsprechende Gesetzesänderung von Artikel 95 AsylG in die Wege geleitet wird.*

#### Stellungnahme des SEM:

Das SEM wird das Finanzaufsichtskonzept bezüglich der Systemprüfungen in den Kantonen ergänzen. Um die Wirksamkeitsprüfungen zu intensivieren, wird das SEM seine Finanzinstrumente weiter ausbauen insbesondere mit dem Ziel, zusätzliche flächendeckende Analysen vorzunehmen (z.B. Verlaufsanalyse in der Sozialhilfe und der Erwerbstätigkeit, kantonaler Kostendeckungsgrad).

Gegenwärtig wird in Zusammenarbeit mit Vertretern der SODK, KKJPD, VKM, Städte und Gemeinden im Hinblick auf die Neustrukturierung ein Monitoringkonzept – u.a. zur Prüfung der Wirksamkeit – erarbeitet. Die Einführung eines solchen periodischen Monitorings wurde anlässlich der nationalen Asylkonferenz vom 28. März 2014 unter der Leitung von Frau Bundesrätin Sommaruga auf Regierungsratsstufe von sämtlichen Kantonen sowie den Spitzen des Städte- und Gemeindeverbandes einstimmig beschlossen (siehe Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 3. September 2014, Seite 8001).

#### **4 Das Konzept wurde in weiten Teilen umgesetzt**

Die EFK hat die Umsetzung der im Konzept vorgesehenen Tätigkeiten für 2015 geprüft. Dabei konnte festgestellt werden, dass der grösste Teil der geplanten Tätigkeiten durchgeführt wurde und die Arbeit allgemein von guter Qualität ist. Es wurden nur einige Feststellungen gemacht, die sich weitgehend mit denen im Jahresbericht 2015 der Abteilung Subventionen decken. Nachfolgend werden einzelne aufgeführt.

##### **Die Durchführung der IKS-Prüffelder wird inhaltlich nicht geprüft**

Die RKM der IKS-Prüffelder wird vom Verantwortlichen nur daraufhin kontrolliert, ob alle Kontrollen eingetragen worden sind. Ob und wie diese durchgeführt worden sind, wird nicht geprüft. Die Kontrollnachweise werden nicht eingesehen (siehe Empfehlung 8).

Positiv ist zu vermerken, dass die RKM aufgrund der ersten Erfahrungen bereits aktualisiert worden ist. So ist ein Prüffeld inzwischen bereits gestrichen und ein anderes hinzugefügt worden.

##### **Zu wenig Datenbankvergleiche**

2015 sind insgesamt fünf Datenbankvergleiche durchgeführt worden. Da das Konzept vorsieht, dass diese mindestens alle vier Jahre zu wiederholen sind, hätten mindestens sechs bis sieben Vergleiche durchgeführt werden sollen. Wie in Kapitel 5.2 beschrieben, gehören die Datenbankvergleiche aus Sicht der EFK in die Verantwortung der Kantone. Deshalb wird an dieser Stelle nicht weiter darauf eingegangen.

##### **Aufgrund von Prioritätenverschiebungen wurden nicht alle kantonalen Besuche durchgeführt**

2015 war vorgesehen, bei allen Kantonen im Rahmen der Finanzaufsicht ein Gespräch zur Aktualisierung der Erkenntnisse aus den Systemprüfungen der letzten Aufsichtsperiode durchzuführen. Dieses Ziel wurde nicht erreicht, da Ende Februar 2016 noch acht Kantone ausstehend waren.

Die Kantonsbesuche wurden zwischen den beiden Sektionen SFASA und SSuG aufgeteilt. Die EFK hat jede Sektion an ein Gespräch begleitet, die sie als sehr unterschiedlich wahrgenommen hat. Die Abteilung Subventionen hat anfangs 2016 entschieden, dass neu nur noch die Sektion SFASA für diese Gespräche zuständig ist und 2016 die ausstehenden Besuche noch erledigen wird. Die EFK hat deshalb auf eine Empfehlung verzichtet. Zum Prüfzeitpunkt waren bis 2020 keine weiteren derartigen Gespräche geplant.

##### **Die risikoorientierte Schwerpunktprüfung hat Potenzial**

2015 wurde eine risikoorientierte Schwerpunktprüfung zu den Gesundheitskosten in allen Kantonen durchgeführt. Das SEM hat einen Fragebogen entwickelt. Dieser wurde mit vier Kantonen persönlich besprochen und dann an alle Kantone versandt und ausgewertet. Daraus wurde ein Bericht erstellt, der die Kantone in mehreren Punkten vergleicht. Ausserdem wurden 15 Empfehlungen formuliert mit einer Übersicht, welche Empfehlung für welche Kantone gilt.

Aus Sicht der EFK ermöglicht die risikoorientierte Schwerpunktprüfung dem SEM und den Kantonen, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, zu erkennen, wo diese im interkantonalen Vergleich stehen. Sie beurteilt diese deshalb als einen guten und ausbaufähigen Ansatz, die Finanzaufsicht über die Kan-



tone wahrzunehmen. Grundsätzlich fanden beide von der EFK besuchten Kantone die schwerpunktmässige Prüfung anstelle der flächendeckenden sinnvoll. Auch das Thema der Gesundheitskosten fanden sie gut gewählt. Das SEM sollte für die weiteren Schwerpunktprüfungen jeweils abwägen, in welcher Form diese stattfinden sollen. Im Konzept waren als Variante auch telefonische Kurzumfragen angedacht und je nach Thema wäre eine persönliche Befragung sinnvoll. Für 2016 war bis Ende März 2016 noch kein Thema bestimmt worden.

### **Die standardisierten statistischen Auswertungen sind noch nicht bereit**

Bei den statistischen Auswertungen konnte das SEM zum Prüfungszeitpunkt noch nicht aufzeigen, welche in Zukunft standardmässig durchgeführt werden sollen. Diese Auswertungen könnten sehr gut dazu genutzt werden, interkantonale Vergleiche (Benchmarks) zu machen oder im Vorfeld zu kantonalen Prüfungen die statistischen Ausreisser, die geprüft werden sollten, zu eruieren. Das SEM sollte hier so rasch wie möglich einen Entscheid fällen und auch umsetzen.

### **Die Koordination und Information zwischen den KFK und dem SEM sollte verstärkt werden**

Wie bereits beschrieben, ist in Artikel 95 Absatz 3 AsylG geregelt, dass die EFK, das SEM und die KFK ihre Aufsicht über die Finanztätigkeit entsprechend ihren Vorschriften ausüben. Weiter müssen sie das geeignete Vorgehen bestimmen, ihre Tätigkeiten koordinieren und sich gegenseitig über die Erkenntnisse informieren.

Gemäss Angaben des SEM ist die Bestimmung zwischen dem SEM und den KFK nicht beidseitig umgesetzt worden. Das SEM hat – nachdem der neue Artikel in Kraft getreten ist – zweimal Tagungen der KFK besucht und die zukünftig geplante Zusammenarbeit vorgestellt. In der Praxis informieren die KFK aber nicht systematisch über geplante Prüfungen oder über die Prüfungsergebnisse, während das SEM alle bisherigen Prüfberichte zugestellt hat.

Der Prüfumfang der einzelnen KFK im Migrationsbereich ist unterschiedlich und voraussichtlich sind nicht alle Prüfungen für das SEM relevant. Trotzdem ist die vom Gesetzgeber vorgesehene gegenseitige Information nicht nur eine gesetzliche Pflicht, sondern für beide Seiten auch hilfreich. Das SEM sieht in seinem aktuellen Finanzaufsichtskonzept keine systematischen Prüfungen in den Kantonen mehr vor. Umso mehr ist es darauf angewiesen, über Schwachstellen in den Kantonen informiert zu werden. So könnte es einen allfälligen Handlungsbedarf erkennen. Auf der anderen Seite stellt das SEM im Rahmen seiner Schwerpunktprüfungen oder aufgrund seiner Benchmarks kantonale Schwachpunkte fest. Diese sind für die betroffenen Kantone meist mit finanziellen Einbussen verbunden. Für die jeweilige KFK ist es hilfreich, darüber Bescheid zu wissen. Die gegenseitige Koordination und Information muss gesetzeskonform umgesetzt werden.

#### *Empfehlung 2 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, Massnahmen zu definieren und umzusetzen, um die gegenseitige Information und Koordination zwischen SEM und den kantonalen Finanzkontrollen im Sinne von Artikel 95 Absatz 3 AsylG zu stärken.*

#### Stellungnahme des SEM:

Das SEM wird die Zusammenarbeit mit den kantonalen Finanzkontrollen noch weiter ausbauen. Die KFK werden zukünftig bei Kantonsbesuchen teilweise mit einbezogen, der Informationsfluss wird verstärkt und weitere Massnahmen werden geprüft. Diese Punkte werden in der schwerpunktorientierten Prüfung 2017 aufgenommen.

Der Artikel 95 AsylG enthält noch die Bestimmung, dass der Bund auch Dritte mit der Aufsicht beauftragen und die KFK zur Unterstützung beiziehen kann. Davon hat das SEM bisher keinen Gebrauch gemacht. Dies verwundert angesichts der Tatsache, dass sich das SEM aus der Finanzaufsicht in den Kantonen stark zurückgezogen hat und diese Lücken anderweitig hätte decken können.

#### **Das Empfehlungscontrolling des SEM ist zu intensivieren**

In den Jahren 2008 bis 2013 wurde in allen Kantonen eine risikoorientierte System- und Einzelfallprüfung vorgenommen. Für jeden Kanton wurde ein Bericht mit Empfehlungen erstellt und mit Frist zur Stellungnahme an die Kantone gesandt. Das SEM hat dann seinerseits diese Stellungnahme kommentiert und einen Schlussbericht pro Kanton erstellt.

Die Prüfungen wurden alle fristgerecht durchgeführt. Das weitere Vorgehen verlief nicht optimal. So kam es bei der Umsetzung zu einigen Verzögerungen. Bei Kantonen, welche keine Rückmeldungen zu den Empfehlungen abgaben, wurde nicht nachgehakt. Zum Zeitpunkt der EFK-Prüfung im November 2015 waren von fünf Kantonen die Stellungnahmen noch nicht eingetroffen und der Schlussbericht nicht erstellt. Bis Ende Januar 2016 waren alle Schlussberichte erledigt.

Insgesamt wurden 342 Empfehlungen formuliert. Diese sind nicht priorisiert. Das SEM hat auf die Stellungnahmen der Kantone hin die Umsetzung nicht materiell geprüft. Nur in einzelnen Fällen wurde versucht, mit statistischen Auswertungen die Umsetzung nachzuvollziehen. Wenn der Kanton eine Empfehlung als „nicht umsetzbar“ deklarierte, hat das SEM dies so zur Kenntnis genommen (insgesamt 11 %).

Die EFK hat in den beiden besuchten Kantonen die Umsetzung der Empfehlungen beurteilt. Der eine Kanton hatte zwölf Empfehlungen erhalten, die alle vom SEM aufgrund der Rückmeldung als erledigt abgeschlossen worden sind. Sie hat festgestellt, dass drei Empfehlungen nie umgesetzt und vier nur einmalig, aber nicht wie vorgesehen regelmässig umgesetzt worden sind. Im anderen Kanton, der 16 Empfehlungen erhalten hat, sind fünf Empfehlungen nicht umgesetzt worden.

Bis auf eine Empfehlung, welche das SEM als erledigt abgeschlossen hat, stimmen die Feststellungen des SEM und der EFK hier überein.

Durch die lange Zeitdauer haben die Empfehlungen ihre Aktualität verloren und Schwachstellen wurden je nach Kanton ohne formellen Bericht vielleicht noch über Jahre nicht behoben. Die Aufsicht des SEM kann dadurch an Wirkung und auch an Glaubwürdigkeit verlieren. Der ganze Ablauf muss in Zukunft zeitnaher erfolgen. Die Empfehlungen des SEM müssten einen verbindlichen Charakter haben und die Umsetzung muss bei wesentlichen Empfehlungen materiell geprüft werden.



*Empfehlung 3 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, aus den laufenden Tätigkeiten in den Kantonen bei Bedarf Empfehlungen zu formulieren. Diese sind zu priorisieren und innert angemessener Frist mit einem der Priorität entsprechenden Vorgehen nachzuverfolgen.*

Stellungnahme des SEM:

Das SEM wird die einzelnen Empfehlungen zukünftig priorisieren und deren Umsetzung in Zusammenarbeit mit den Kantonen zeitgerecht prüfen.

## **5 Datenqualität ZEMIS**

Der Bestand an anrechenbaren Personen ist der Multiplikator für die Berechnung der Subventionszahlungen an die Kantone. Da er aus ZEMIS ermittelt wird, ist die Datenqualität in ZEMIS für das SEM und die Kantone wesentlich.

### **5.1 Hohe Qualitätsanforderungen an kritische Datenelemente**

Die EVZ erfassen das Einreisedatum in die Schweiz sowie das Datum des Asylgesuchs (in MIDES, einem Vorsystem von ZEMIS). Ausserdem müssen sie unkontrolliertes Abreisen dem DDAR zur Erfassung melden. Das Datum des Asylgesuchs wird automatisch angelegt. Das erfasste Einreisedatum in die Schweiz wird vom AS gegengelesen und mit Unterschrift bestätigt. Danach wird der Datenübertrag ins ZEMIS ausgelöst. Das unkontrollierte Abreisen vor der Kantonszuweisung ist für die Höhe der Subvention nicht relevant. Die EFK erachtet das Risiko falscher Daten aus dem EVZ deshalb aus finanzieller Sicht als gering.

Die Abteilung DDAR erfasst monatlich rund 40–50 000 Datenelemente aufgrund von Aufträgen des SEM, der EVZ und der Kantone. Die EVZ und die Kantone dürfen gewisse Datenfelder nicht selber erfassen. Die Aufträge werden nicht systematisch geprüft, bevor sie erfasst werden. Automatische Eingabekontrollen bei den finanzrelevanten Daten sind in ZEMIS nicht vorhanden. Teilweise stellen die Mitarbeitenden aufgrund ihrer Erfahrung Fehler fest. Die frühere Sammlung und Analyse von Fehlern im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung wurden aus Zeitmangel eingestellt. Die EFK erachtet diese Tätigkeit als wichtig (siehe Empfehlung 6).

In den Kantonen werden die Adresse und die Erwerbstätigkeit erfasst. Ausserdem müssen die Geburten und die unkontrollierten Abreisen dem DDAR zur Erfassung gemeldet werden. Wenn keine Adresse im Kanton erfasst ist, erhält der Kanton für diese Person keine GP. Ebenso, wenn Geburten nicht gemeldet werden. Dadurch besteht für den Bund kein Risiko. Die Kantone sind für die Informationen auf Dritte angewiesen. Diese sind nicht alle gleich zuverlässig. Insbesondere bei der Erwerbstätigkeit wird der Beginn und das Ende von Arbeitsverhältnissen von den Arbeitgebern oft nicht oder sehr spät gemeldet. Da die Erwerbstätigkeit eine GP1 ausschliesst, besteht hier für den Bund ein Risiko.

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass das ZEMIS für den Asylbereich nicht vollständig verknüpft ist mit dem ZEMIS für den Ausländerbereich und keine Plausibilisierungen zwischen den beiden Teilsystemen existieren. Dadurch besteht die Möglichkeit, dass für die gleiche Person noch eine GP1 ausbezahlt wird, obwohl sie in ZEMIS für den Ausländerbereich schon mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erfasst worden ist.

Die Problematik bezüglich der Erwerbstätigkeit sollte sich durch den geplanten vollumfänglichen Datenabgleich mit der ZAS erledigen (siehe Kapitel 5.4). Für das unkontrollierte Abreisen sowie die Problematik zwischen den beiden ZEMIS-Teilsystemen ist, ausser den nachträglichen Kontrollen der SFASA im Rahmen der ZEMIS Prüffelder, noch keine Lösung gefunden worden.

In allen drei Erfassungsbereichen existiert kein formalisiertes Internes Kontrollsystem (Vier-Augenprinzip), um die Richtigkeit der erfassten Daten sicherzustellen. Eine Stichprobe der EFK von 80 Dossiers in den beiden besuchten Kantonen ergab aber nur einen Fehler; eine Falscherfassung des SEM, die vom Kanton nicht festgestellt worden war.

Gemäss dem Qualitätsbeauftragten des DB Asyl empfinden viele Sachbearbeitende im SEM die Datenerfassung in ZEMIS nebst dem hektischen Tagesgeschäft als lästigen Administrativaufwand. Deshalb werde ihr auch nicht immer die nötige Beachtung geschenkt. Umso wichtiger ist es, dass den Personen an der „Front“ die Bedeutung der Datenqualität und die Auswirkung von falschen Daten bewusst gemacht werden. Mit dem Bericht „Hinweise betreffend der Erfassung von finanzrelevanten ZEMIS-Daten und der Auszahlung der Globalpauschalen“ vom 26. Januar 2015 hat die SFASA bereits eine Massnahme zur Schulung der Kantone umgesetzt. Auch werden neue Mitarbeitende des SEM anlässlich der generellen Einführungsschulung über die Wichtigkeit der Datenqualität informiert.

Sämtliche mit der Datenerfassung direkt oder indirekt betrauten Personen sollten weiterhin regelmässig für die Thematik sensibilisiert werden (beispielsweise durch Kurzschulungen oder Kurzinfos im Intranet).

*Empfehlung 4 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, Personen, die direkt oder durch Aufträge mit den Dateneingaben ZEMIS betraut sind, regelmässig für die Bedeutung der Daten zu sensibilisieren.*

Stellungnahme des SEM:

Die bereits laufenden Aktivitäten in Form von Schulung und Sensibilisierung werden nach Bedarf ausgebaut. Auch der von den Kantonen geschätzte und genutzte Leitfaden „Hinweise betreffend der Erfassung von finanzrelevanten ZEMIS-Daten und der Auszahlung der Globalpauschalen“ vom 26. Januar 2015 wird periodisch aktualisiert.



## 5.2 Die nachgelagerte Kontrolle in den Kantonen ist nur teilweise wirksam

Vom SEM ist vorgesehen, dass die Kantone ihre Finasi-Namenslisten *monatlich* abrufen und mit ihren eigenen Datenbanken abgleichen, um allfällige Eingabefehler zu bemerken. Die Erfahrung zeigt, dass viele Kantone diese Kontrolle nicht oder nicht regelmässig durchführen. Ein Kanton hat die Listen noch nie abgerufen. Beide von der EFK besuchten Kantone nehmen diese monatliche Abstimmung auch nicht vor. Die Gründe dafür sind, dass entweder keine kantonale, von ZEMIS unabhängige Datenbank besteht, mit welcher die Daten abgeglichen werden können, oder dass den Kantonen der Zeitaufwand zu gross ist. Von einem Kanton wurde kritisiert, dass die monatliche Abstimmung der Namenslisten nicht sehr sinnvoll sei, solange sie auf dem Erfassungsdatum statt auf dem Ereignisdatum beruhe. Viele Abweichungen zwischen den kantonalen Daten und den Namenslisten ergeben sich nur daraus, dass die Ereignisse in ZEMIS noch nicht erfasst wurden. Die EFK hat sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Überlegungen zur Periodizität der Kontrollen gemacht (siehe Kapitel 5.3).

Aus Sicht der EFK wäre die Prüfung der Namenslisten durch die Kantone eine sehr wirkungsvolle Kontrolle. Ein Vergleich aller finanzrelevanten Datenfelder mit einem unabhängigen Datenbestand ausserhalb des Prozesses des SEM könnte deren Richtigkeit sicherstellen. Das SEM sollte jedoch, um die Wirksamkeit dieser Kontrolle beurteilen zu können, mit allen Kantonen abklären, ob diese überhaupt einen von ZEMIS unabhängigen Datenbestand haben. Dann ist die Periodizität zu überdenken. Je nach Zuverlässigkeit dieser Kontrolle könnte sie prozessbegleitende Kontrollen ersetzen.

*Empfehlung 5 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM abzuklären, in welchen Kantonen die Überprüfung der Namenslisten gemacht werden kann. Weiter ist zu prüfen, welche Periodizität wirtschaftlich vertretbar ist. Entsprechend sind die Rückmeldungen aus den durchgeführten Kontrollen dann einzuverlangen.*

Stellungnahme des SEM:

Bei Kantonen mit einer eigenen Datenbank wird das SEM die Periodizität für die Überprüfung der Namenslisten bilateral vereinbaren.

## 5.3 Das Prüfkonzert für die Datenqualität ZEMIS sollte überarbeitet werden

Die Klärung seiner Rolle bezüglich ZEMIS und das Festlegen des zukünftigen Vorgehens war 2014 ein Jahresziel des DB Asyl. Es wurde ein Projekt gestartet mit dem Ziel, dass „die Einträge in ZEMIS verständlich und nachvollziehbar, die Daten aktuell und die Auszahlung der Subventionen an die Kantone korrekt“ sein müssen. Im Rahmen des Projekts wurden für den Prozess „Aufenthalts-geschäfte“ die Risiken identifiziert, beurteilt und Kontrollen dafür definiert. Im Ergebnis entstand die RKM mit 24 Prüffeldern zur Datenqualität ZEMIS. Diese Prüffelder sind Kontrollen, die von den verantwortlichen Abteilungen in einer bestimmten Periodizität durchgeführt und dokumentiert werden müssen, um nachträglich Fehler in der Erfassung zu entdecken.

Im Jahresbericht 2015 zur Umsetzung der 24 Prüffelder „ZEMIS Datenqualität“ werden Aufwand und Nutzen des SEM ausgewiesen: rund 660 Arbeitsstunden, 3664 finanzrelevante Korrekturen, davon 4 Millionen Franken zugunsten des Bundes und 1,4 Millionen Franken zugunsten der Kantone, d.h. Nettoeinfluss 2,6 Millionen Franken = 0,3 % der Globalpauschalen. Zusätzlich wurde der Zeitpunkt genutzt, eine erste Analyse der Prüffelder vorzunehmen, ein Prüffeld als unwesentlich zu streichen und zwei zusammenzulegen. Es ist sinnvoll, diese Tätigkeit regelmässig zu überdenken und die EFK begrüsst, dass bereits nach einem Jahr Verbesserungen vorgenommen worden sind.

Im Gegensatz zum SEM stellt die EFK jedoch grundsätzlich die Angemessenheit des Prüfumfanges im Hinblick auf die Korrektheit der Subventionszahlungen infrage. Der Arbeitsaufwand ist aus dieser Sicht für die EFK zu hoch. Für das SEM ist die Datenqualität ZEMIS aber auch im Hinblick auf viele andere Bereiche wie die Asylstatistiken, für die Erarbeitung von Grundlagen für politische Entscheide und auch für die Reputation wesentlich. Der DB Asyl möchte die Daten deshalb detailliert geprüft wissen. Trotzdem sollte das Vorgehen, um die Datenqualität zu verbessern bzw. sicherzustellen, zumindest anders konzipiert werden.

*In erster Linie* ist langfristig gleich zu Beginn eine grundsätzliche Verbesserung der Datenqualität anzustreben. Dafür muss die Verantwortung für die Qualität an die erfassenden Stellen delegiert werden. Dies wird mit den Empfehlungen 4 und 5 dieses Berichts bereits angezielt.

Der ursprüngliche Anspruch an das Projekt Datenqualität ZEMIS, dass in einem zweiten Schritt auch Fehler ausgewertet und in Zukunft vermieden werden sollen, ist nur teilweise umgesetzt worden. Gemäss Aussagen von mit der Datenerfassung betrauten Personen schafft das jetzige Vorgehen eher Anreize, dass sich die erfassenden Stellen ihrer Verantwortung für die Qualität entziehen. Dies, weil sie sich darauf verliessen, dass alle Daten noch einmal kontrolliert würden.

Für diese zweite Projektphase sollten auch die anderen mit der Datenqualität betrauten Stellen im SEM beigezogen werden. Vor einem Wechsel von nachgelagerten, aufdeckenden Kontrollen hin zu präventiven Kontrollen sollten jedoch erst Kosten-/Nutzenabwägungen gemacht werden.

*Empfehlung 6 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, die aus der Durchführung der Kontrollen gewonnenen Erkenntnisse in einem nächsten Schritt noch vermehrt dazu zu nutzen, grundsätzliche Systemprobleme oder fehlerbehaftete Datenfelder und Eingabestellen zu identifizieren und die Ursache zu beheben. Dabei sind auch die durch das DDAR ausgewerteten Fehler zu berücksichtigen.*

Stellungnahme des SEM:

Mit den Prüfarbeiten gemäss dem Prüfkonzept für die Datenqualität ZEMIS werden die laufend gewonnenen Erkenntnisse über Systemprobleme oder fehlerhaft erfasste Daten regelmässig dazu genutzt, nach Möglichkeit die Ursachen zu beheben und Verbesserungen vorzunehmen (z.B. Aktualisierung des Leitfadens „Hinweise betreffend der Erfassung von finanzrelevanten ZEMIS-Daten und der Auszahlung der Globalpauschalen“ vom 26. Januar 2015). Die vom DDAR festgestellten Fehler werden ebenfalls berücksichtigt. Die Abteilung Subventionen wird im Rahmen ihrer Koordinationstätigkeit die zuständigen Linieneinheiten zukünftig zusätzlich für eine verstärkte Umsetzung sensibilisieren und im Bedarfsfall bei der Leitung des Direktionsbereichs gezielte Massnahmen beantragen.



*Zweitens* sollte das SEM seine Kontrollen auf ihr Kosten-/ Nutzenverhältnis analysieren. Gewisse Kontrolltätigkeiten sind nicht finanzrelevant oder haben kaum Korrekturbedarf ergeben. Auch hat die EFK anlässlich ihrer Prüfung nicht den Eindruck gewonnen, dass die Datenqualität in ZEMIS grundsätzlich schlecht wäre. Zudem können einzelne Kontrollen zur Erwerbstätigkeit mit Einführung des im Kapitel 5.4 beschriebenen Datenabgleichs mit der ZAS überflüssig werden. Alle als unwesentlich beurteilten Kontrollen sind zu eliminieren.

*Drittens* hat die EFK eine Schwachstelle in den fehlenden automatisierten Anwendungskontrollen im Bereich der Datenverarbeitung und -ausgabe erkannt. Sämtliche Schlüsselkontrollen im Prozess werden manuell ausgeführt. Das SEM sollte analysieren, welche der Kontrolltätigkeiten durch automatisierte Anwendungskontrollen ersetzt werden können. Diese sind, bei einer positiven Kosten-Nutzen-Analyse in ZEMIS zu implementieren. Insbesondere sollte eine Plausibilisierung zwischen den beiden Teilsystemen für den Asyl- und den Ausländerbereich sicherstellen, dass die gleichen Personen nicht in beiden mit unterschiedlichen Angaben erfasst sind.

*Zuletzt* ist für diejenigen Kontrollen, die nicht automatisiert erfolgen können, zu prüfen, ob es nicht sinnvoller wäre, sie nur jährlich nach Ablauf des Geschäftsjahres zu machen oder zumindest die Periodizität anzupassen.

Das ganze Vorgehen ist so zu überarbeiten, dass es dem Grundgedanken der Pauschalisierung entspricht, administrative Vereinfachungen beim Bund und bei den Kantonen zu erreichen.

#### *Empfehlung 7 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, das Prüfkonzept zu den regelmässigen ZEMIS-Prüfungen zu überarbeiten. Sämtliche Kontrollen sind auf ihr Kosten-/Nutzenverhältnis zu prüfen und entsprechend der Beurteilung zu bereinigen. Für die verbleibenden Kontrollen ist zu prüfen, ob diese durch automatisierte Anwendungskontrollen ersetzt werden können. Bei den restlichen manuellen Kontrollen sollte die Periodizität überprüft werden. In diese Überlegungen sind auch die Kontrolltätigkeiten im Zusammenhang mit dem Korrekturverfahren und den IKS-Prüffeldern miteinzubeziehen.*

#### Stellungnahme des SEM:

Für das SEM ist eine korrekte Geschäftsdatenbasis unerlässlich, unabhängig davon, ob es sich um finanzrelevante oder um andere wichtige Daten im Migrationsbereich handelt. Das SEM wird abklären, ob und in welchen Bereichen automatisierte Prüfungen möglich sind und ob einzelne Prüffelder im Hinblick auf das Kosten/Nutzenverhältnis minimiert oder weggelassen werden können.

Die EFK hat für 2015 geprüft, ob und wie die Kontrollen gemäss den Prüffeldern „ZEMIS Datenqualität“ von den zuständigen Mitarbeitenden durchgeführt und dokumentiert worden sind. Zudem hat sie die Kontrolle der Durchführung durch den Verantwortlichen geprüft. Dabei zeigte sich, dass rund ein Drittel der Kontrollen nicht so oft durchgeführt worden ist wie vorgegeben. Weiter zeigte sich, dass bei fünf Kontrollen der Nachweis nicht aufbewahrt worden ist.

*Empfehlung 8 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, die Durchführung der manuellen Kontrollen, die nach der Überarbeitung des Prüfkonzepts noch verbleiben, zu überwachen. Dazu müssen die Prüfdokumentationen aufbewahrt, im System hinterlegt und bei der Überwachung kontrolliert werden.*

Stellungnahme des SEM:

Das SEM wird die Nachvollziehbarkeit der durchgeführten Kontrollen mit der Aufbewahrung der entsprechenden Prüfdokumentationen gezielt überwachen und kontrollieren.

#### **5.4 Durch einen Registerabgleich wird die Datenqualität weiter verbessert**

2011 hat die EFK dem SEM eine neue rechtliche Grundlage empfohlen, um einen Zugriff auf die individuellen AHV-Daten der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zu ermöglichen. Durch einen Abgleich der Daten aus dem Versichertenregister ZAS mit denjenigen in ZEMIS sollten Fehler bezüglich der Erwerbstätigkeit festgestellt werden können.

Das SEM hat mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen einen entsprechenden Gesetzesartikel aufgesetzt (Artikel 93<sup>bis</sup> Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung). Der Artikel ist Teil der Revision des Asylgesetzes über das am 6. Juni 2016 abgestimmt worden ist. Er sollte bereits im Oktober 2016 in Kraft treten.

In einem Pilotversuch anfangs 2016 wurde für zwei Kantone ein erster Abgleich der Datenbestände zwischen dem Versichertenregister und ZEMIS durchgeführt. Im Ergebnis hätte der Bund von den beiden Kantonen insgesamt 271 500 Franken zugute gehabt. Der Zeitaufwand für das Pilotprojekt (ohne die vorangegangenen Verhandlungen und nachfolgende Einzelfallprüfungen) schätzt das SEM auf etwa zwei Wochen. Aus seiner Sicht stehen Aufwand und Nutzen in einem guten Verhältnis. Das SEM kann die Erwerbstätigkeit aller Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich damit zukünftig flächendeckend prüfen. Sobald der neue Artikel in Kraft ist, soll dieser Datenabgleich standardmässig implementiert werden.

Die EFK ist erfreut über den Stand der Dinge und das Engagement, mit welchem das SEM diesen Datenabgleich vorangetrieben hat. Im künftigen Betrieb ist auch hier das Kosten-/Nutzenverhältnis im Auge zu behalten.

Im Moment hat das SEM keine rechtliche Handhabe, um der ZAS Fälle, bei welchen eine Erwerbstätigkeit besteht, die im Versichertenregister nicht erfasst ist und somit keine Beiträge bezahlt werden, zu melden. Es will allerdings extreme Fälle der Meldestelle für Schwarzarbeit bekannt geben. Die EFK würde es begrüßen, wenn beide Seiten durch den Registerabgleich gleichermaßen profitieren könnten und die ZAS die Möglichkeit erhält, nicht gemeldete Sozialversicherungsbeiträge nachträglich einzufordern.



#### *Empfehlung 9 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, mit der ZAS und den anderen zuständigen Behörden zu prüfen, ob eine rechtliche Grundlage geschaffen werden kann, damit der ZAS Erwerbstätigkeiten, die in ihrem Versichertenregister nicht erfasst sind, gemeldet werden können.*

#### Stellungnahme des SEM:

Gestützt auf die aktuellen Gesetzesgrundlagen (Schwarzarbeitsgesetz) besteht bereits heute die Möglichkeit, dass das SEM die zuständigen kantonalen Behörden über die Schwarzarbeit informiert. Diese leiten in der Folge die notwendigen Schritte ein und informieren auch die zuständigen AHV-Stellen. Das SEM wird mit der ZAS prüfen, wie der Meldefluss noch verbessert werden kann, so dass die ZAS bei Bedarf in der AHV-Gesetzgebung weitere gesetzliche Anpassungen einleiten kann.

## **6 Die Bundesbeiträge an die Kantone**

Wie bereits erwähnt, setzt sich der monatliche Pauschalansatz aus den Anteilen für Krankenkasse, Miete und Sozialhilfe sowie Beiträgen an die Betreuungskosten im Asylbereich bzw. an die Betreuungs- und Verwaltungskosten im Flüchtlingsbereich zusammen.

Nebst den Pauschalansätzen pro Person erhält im Asylbereich jeder Kanton noch einen Sockelbeitrag von rund 28 000 Franken pro Monat für die Bereitstellung der Infrastruktur.

### **6.1 Die Basis der Pauschalansätze sollte aktualisiert werden**

Im Asylbereich wird der Anteil für die Krankenkasse jedes Jahr an die kantonalen Durchschnittsprämien des Folgejahres gemäss Bundesamt für Gesundheit angepasst (gewichtet mit dem Alter der Personen pro Kanton). Zudem werden die Minimalfranchise und der Selbstbehalt bezahlt. Im Flüchtlingsbereich werden nur die Minimalfranchise und der Selbstbehalt bezahlt.

Die Anteile für Mietkosten, Sozialhilfe und Betreuung stehen mit einem fixen Betrag in der AsylV2. Sie werden jährlich nur an den Konsumentenpreisindex (LIK) angepasst und nicht an die in den Kantonen anfallenden Normkosten. Es wurde darauf geachtet, dass die Höhe der Subventionen für die Kantone bei jeder Umstellung des Finanzierungssystems im Sinne einer Besitzstandswahrung insgesamt unverändert geblieben ist. Dadurch werden dieselben Anteile seit vielen Jahren übernommen. Selbst wenn sie ursprünglich sinnvoll festgelegt worden sind, fehlt es ihnen inzwischen an Aktualität. Sobald 2017 die Werte aus der neuen Sozialhilfestatistik vorliegen, müssen diese Anteile aus Sicht der EFK überarbeitet werden (siehe Empfehlung 13).

Für die Indexierung wird auf den LIK vom Mai 1993 abgestellt. Das Bundesamt für Statistik (BFS) erstellt alle paar Jahre einen neuen mit einem aktualisierten Warenkorb. Es empfiehlt, jeweils den aktuellsten LIK zu verwenden, auch wenn dies keine materiellen Auswirkungen hat. Das SEM sollte den LIK entsprechend anpassen.

Der Anteil für die Mietkosten wird zusätzlich kantonal mit einem Mietpreisindex basierend auf einer Erhebung des BFS aus dem Jahr 2003 abgestuft. Auch hier sollten aktuellere Daten beigezogen

werden. In den Artikeln 22 und 26 AsylV2 ist bereits vorgesehen, dass das SEM bei wesentlichen Veränderungen auf dem Liegenschaftsmarkt die kantonale Abstufung, gestützt auf die vom BFS veröffentlichten Mietpreis-Strukturerhebungen, anpassen kann.

*Empfehlung 10 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, den Mietpreisindex und den Konsumentenpreisindex in der AsylV2 zu aktualisieren.*

Stellungnahme des SEM:

Das SEM wird bei der nächsten Anpassung der Asylverordnung 2 zur Umsetzung der Neustrukturierung die Jahresbasis des LIK (z.B. Rechnungsgrundlage LIK Dezember 2015 = 100.0) aktualisieren.

Gleichzeitig wird die kantonale Abstufung auf Grund des aktuellen Mietpreisindex des Bundesamtes für Statistik angepasst.

Für die EFK ist nicht nachvollziehbar, wieso aktuell zusätzlich zur GP1, die gemäss Artikel 21 AsylV2 sämtliche vergütbaren Aufwendungen bei kostengünstiger Lösung abdecken sollte, noch ein Sockelbeitrag von insgesamt 8,7 Millionen Franken pro Jahr (Stand 2015) bezahlt wird. In Zeiten, in denen die Aufnahmekapazitäten in den Kantonen restlos ausgeschöpft sind, braucht es keine „Infrastrukturpauschale“ für die Fixkosten, da diese durch die Anzahl der AS mehr als gedeckt sein sollten (siehe Empfehlung 13).

Die aus den Parametern in Finasi I berechneten Pauschalansätze werden von zwei Mitarbeitenden der SSuG manuell nachgerechnet. Eine Kontrolle ist angezeigt, da die Parameter für die Berechnung ebenfalls manuell in Finasi I erfasst werden. Ein falscher Pauschalansatz hätte über das ganze Geschäftsjahr einen grossen finanziellen Einfluss. Weder die Prüfungen im Bereich Datenqualität ZEMIS noch das Korrekturverfahren würden hier Fehler finden und aufzeigen. Die doppelte Kontrolle ist aus Sicht der EFK hingegen nicht nötig (siehe Empfehlung 7).

## **6.2 Die Systemberechnung wird manuell nachgerechnet**

Am Ende eines Quartals zeigt die Berechnung aus Finasi I die Höhe der Zahlung pro Kanton. Ein Mitarbeitender der Abteilung Subventionen rechnet alle Beträge noch mit einer programmierten Excel-Abfrage nach, um sicherzustellen, dass alle Zahlen stimmen. Die relevanten Bestände werden dazu aus Finasi II übernommen, welches ein Export aus Finasi I und somit identisch ist. Die Pauschalansätze wurden, wie beschrieben, bereits Ende Vorjahr in Finasi I geprüft. Fehler könnten mit dieser Berechnung nur gefunden werden, wenn sich Formelfehler im System befinden. Die Formel ist zum Prüfungszeitpunkt seit drei Jahren unverändert. Da die Kontrolle noch nie Fehler



ergeben hat und die Verantwortlichen für die Finanzaufsicht selber kein Risiko in der Berechnung sehen, kann diese Kontrolle weggelassen und durch ein straffes Änderungswesen in Finasi I – insbesondere bei Formeländerungen - ersetzt werden (siehe Empfehlung 7).

### **6.3 Das Korrekturverfahren könnte automatisiert werden**

Im Korrekturverfahren 2015 (für das Geschäftsjahr 2014) wurden insgesamt Korrekturen von 2,2 Millionen Franken zugunsten des SEM und von 2,4 Millionen Franken zugunsten der Kantone (Netto 200 000 Franken zugunsten der Kantone) nachverrechnet. Die Berechnung wird von zwei Mitarbeitenden insgesamt dreimal auf verschiedene Art (in Excel und Access) durchgeführt. Da in allen Berechnungen die gleichen Daten aus Finasi II verwendet werden, ist der Nutzen dieser Mehrfachkontrolle fraglich. In der Regel ist es sicherer und effizienter, die Berechnung systemgestützt (in Finasi I) abzuwickeln.

*Empfehlung 11 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, die Funktionalitäten für Nachberechnung und Korrektur der GP bei angemessenem Kosten-Nutzenverhältnis in Finasi I zu integrieren. Die manuellen Kontrollen sind abzuschaffen.*

Stellungnahme des SEM:

Der aktuelle Prüfaufwand für die Nachberechnungen ist relativ gering und beträgt insgesamt 3 Arbeitstage pro Jahr. Eine Erweiterung von Finasi I ist deshalb aktuell vom finanziellen und personellen Aufwand her nicht zu rechtfertigen. Sollten zukünftig grössere Informatikanpassungen aufgrund einer Überarbeitung des Abgeltungsmodells notwendig sein, kann eine Integration des Korrekturverfahrens in Finasi I geprüft werden.

Die EFK hat das Korrekturverfahren der Globalpauschalen 2014 im 3. Quartal 2015 geprüft. Die Nachberechnungen und Stichproben ergaben keine negativen Feststellungen. Allerdings waren die Trefferlisten des SEM aus den manuellen Prüfungen so lang, dass die SFASA nicht alle Fehlermeldungen vor dem Abschluss des Korrekturverfahrens rechtzeitig prüfen konnte. Da das SEM schätzt, dass nur rund 3 % davon finanzrelevant sein werden, stellt sich für die EFK die Frage, warum die Prüfung so viele Treffer erzielt hat. Die Abfragen sind künftig so zu definieren, dass der Prüfaufwand vertretbar ist (siehe Empfehlung 7). Gemäss SEM handelte es sich dabei um einen einmaligen Fehler, der inzwischen behoben worden ist.

Die „Cas individuels“ sind Fehler, die nach dem Korrekturverfahren noch festgestellt und im Folgejahr nachträglich korrigiert werden. Bei den Einzelfällen aus 2013 waren es rund 350 000 Franken zugunsten des SEM und 287 000 Franken zugunsten der Kantone (Netto 63 000 Franken zugunsten des SEM). Danach finden keine weiteren Korrekturen mehr statt. Diese zweite Korrekturrunde ist in der AsylV2 nicht vorgesehen. In Anbetracht ihres finanziellen Einflusses im Verhältnis zum Gesamtvolumen der Subvention stellt sich zudem die Frage nach der Angemessenheit.

#### **6.4 Grosse Anzahl an Superusern in Finasi I**

Um das Korrekturverfahren in Finasi I abzuwickeln und die manuellen Schattenrechnungen für Systemberechnungen zu streichen, muss Finasi I sicher (zuverlässig, verfügbar, integer) sein. Die EFK erachtet es als riskant, dass es für Finasi I 25 Superuser mit vollständigen Schreib- und Leserechten gibt (8 SEM, 17 Informatik Service Center Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (ISC-EJPD)). Dies scheint für ein Rechensystem, das nur von einem ganz kleinen Personenkreis genutzt werden kann, zu hoch. Gemäss Auskunft hatten die Mitarbeitenden der Abteilung Subventionen immer die Superuser-Berechtigung, damit sie die gesamtschweizerischen Listen einsehen können. Hier müsste eine neue Rolle definiert werden. Die Datensicherheit in Finasi hängt auch davon ab, dass möglichst wenige Personen Mutationen vornehmen können. Warum es beim Leistungserbringer ISC-EJPD so viele Superuser benötigt, konnte weder die Abteilung Subventionen noch das ISC-EJPD auf Anhieb sagen. Auf Nachfrage der EFK hin hat die Abteilung Subventionen mit dem Zuständigen beim ISC-EJPD die Zugriffsrechte kontrolliert und bereinigt, sodass es neu nur noch drei Superuser beim ISC-EJPD gibt.

*Empfehlung 12 (Priorität 2):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, für Finasi I das Zugriffskonzept zu überarbeiten, sodass nur noch das notwendige Minimum an Benutzern Schreibrechte hat. Die regelmässige Kontrolle der Zugriffsrechte ist zu verbessern.*

Stellungnahme des SEM:

Diese Empfehlung wurde in der Zwischenzeit umgesetzt. Zukünftig erfolgt eine jährliche Kontrolle der Zugriffsrechte.

#### **6.5 Die Ziele des neuen Finanzierungssystems werden nur teilweise erreicht**

Das SEM hat das Finanzierungssystem regelmässig überarbeitet, um es zu optimieren. Gemäss der zugrunde liegenden Botschaft sowie diversen Gesprächen soll das aktuelle Finanzierungssystem die folgende Wirkung erzielen:

- wirtschaftliches Handeln in den Kantonen
- Steuerung der Erwerbstätigkeit der Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich
- weniger Administrativaufwand für Bund und Kantone
- mehr Transparenz.

#### **Das wirtschaftliche Handeln in den Kantonen muss noch nachgewiesen werden**

Das wirtschaftliche Handeln in den Kantonen soll durch die Ausrichtung einer Globalpauschale erreicht werden. Diese soll den Kantonen mehr Spielraum bei der Verwendung der Bundessubventionen einräumen und damit Anreize für ein wirtschaftliches und kostenbewusstes Handeln schaffen.



Der Kanton ist frei, die Mittel gemäss seinen Bedürfnissen einzusetzen und kann durch Effizienzsteigerung eine Überdeckung erzielen und Reserven bilden.

Die EFK hat mit den selektierten Kantonen jeweils eine grobe Deckungsgradanalyse gemacht. Diese zeigt, dass 2014 beide Kantone noch in grossem Umfang Mittel zugeschossen haben. Weitere Abklärungen zu den Deckungslücken und den Ursachen konnten im Rahmen dieser Prüfung nicht gemacht werden. Gemäss Angaben des SEM gibt es jedoch mehrere Kantone, welche Überdeckungen erzielen können. In den beiden besuchten Kantonen werden die GP und somit die Verantwortung für das wirtschaftliche Handeln in erster Linie in die Hände Dritter übergeben. Die Kantone haben jedoch die Möglichkeit, über die Vertragsausgestaltung sowie durch allfällige Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Einfluss zu nehmen.

Die Schwerpunktprüfung des SEM zu den Gesundheitskosten hat gezeigt, dass einige Kantone noch weit davon entfernt sind, ihr Sparpotenzial auszuschöpfen.

Im Jahr 2017 sollen eine Deckungsgradanalyse zum neuen Finanzierungssystem durchgeführt und pro Kanton die tatsächlichen Kosten der Sozialhilfe den erhaltenen Globalpauschalen gegenübergestellt werden. Die letzte Analyse von 2009 hat sich als ziemlich schwierig erwiesen, weil es kaum möglich war, exakte und vergleichbare Daten von den Kantonen zu erhalten. 2016 wird die Sozialhilfestatistik im Asyl- und Flüchtlingsbereich neu ausgerichtet. Beide Statistiken werden beim BFS neu mit der Methode der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik erhoben. Diese Vereinheitlichung der Methode sollte dann zu vergleichbaren Ergebnissen für alle Sozialhilfebezügler führen.

Nach Angabe des SEM wird das Ergebnis der Analyse nicht eins zu eins zu einer Anpassung der GP führen. Das jetzige Modell sei lange mit den Kantonen ausgehandelt worden. Es müsse langfristig über mehrere Jahre betrachtet werden und könne sich nicht ständig an die aktuellen Gegebenheiten anpassen.

Pauschalen müssen periodisch überprüft werden. Ein Anpassungsbedarf ist zweifellos gegeben, wenn einzelne oder sämtliche Kantone im schweizerischen Durchschnitt Unter- oder Überdeckungen erzielen würden, weil die Höhe der Pauschalansätze nicht auf aktuellen und objektiven Zahlen basiert. In Artikel 89 Absatz 4 AsylG ist die Möglichkeit, die Pauschalen bei Bedarf zu überprüfen, auch explizit vorgesehen.

#### *Empfehlung 13 (Priorität 1):*

*Die EFK empfiehlt dem SEM, die kantonalen Aufwendungen den bezahlten Globalpauschalen gegenüberzustellen und die seit Jahren übernommenen Anteile der Pauschalansätze für Miete, Sozialhilfe und Betreuung zu aktualisieren. Bei der Überarbeitung sollte auch die Notwendigkeit des Sockelbeitrags überprüft werden. Diese Aktualisierung muss in regelmässigen Abständen wiederholt werden.*

Stellungnahme des SEM:

Mit der Neuausrichtung der Sozialhilfestatistik im Asyl- und Flüchtlingsbereich wird das SEM über aktuelle Daten verfügen, um die Anteile der Globalpauschale, welche die Sozialhilfekosten im engeren Sinn (ohne Betreuungs- und Verwaltungskosten) betreffen, zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Die Daten des Rechnungsjahres 2016 werden Ende 2017 vorliegen. Das SEM wird demnach ab 2018 den Kostendeckungsgrad der Globalpauschale 1 und 2 periodisch überprüfen und bei Bedarf Anpassungen vornehmen.

Bei einer grundlegenden Anpassung des Finanzierungssystems wird zudem die Notwendigkeit einer Weiterführung des Sockelbeitrags erneut geprüft.

Zudem ist das Monitoring Neustrukturierung geplant, in dessen Rahmen die Gesamtkosten im Asyl- und Flüchtlingsbereich künftig periodisch erhoben und den Abteilungen des Bundes gegenübergestellt werden (siehe Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 3. September 2014, Seite 8001).

### **Die Steuerung der Erwerbstätigkeit kann nicht beurteilt werden**

Wie bereits ausgeführt, enthält das neue Finanzierungssystem eine Anreizkomponente für die Förderung der Erwerbstätigkeit von VA, VAFL und FL.

Das SEM hat den Auftrag, die Auswirkungen dieses neuen Systems zu analysieren und einen Bericht zu erstellen. Bis zum Abschluss der Prüfung lag aufgrund von Schwierigkeiten beim zeitlichen Vergleich noch kein Bericht des SEM vor. Die Rückmeldungen der beiden besuchten Kantone an die EFK waren nicht ausgesprochen positiv. So sei die Erwerbsquote im einen Kanton dermassen tief, dass dieser keine Möglichkeit sehe, über den schweizerischen Durchschnitt zu kommen und somit auch keinen Anreiz aus dem System ziehe. Im anderen Kanton sind die Gemeinden für die Betreuung und Integration der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich zuständig. Die Subventionen werden ohne die Lenkungs-komponente an die Gemeinden ausbezahlt, wodurch nicht das gewünschte Ergebnis erzielt wird.

### **Der administrative Aufwand von Bund und Kantonen ist immer noch sehr gross**

Die Globalpauschale ist damals unter anderem auch eingeführt worden, weil sich der Bundesrat eine Vereinfachung und Reduktion der administrativen Aufgaben beim Bund und den Kantonen versprochen hat. Auch das SuG verlangt, dass administrative Aufgaben zweckmässig und mit einem minimalen Aufwand erfüllt werden können. Gemäss Einschätzung des SEM ist dies der Fall. Der administrative Aufwand sei durch den Wegfall der Einzelfallabrechnungen stark zurückgegangen. Die besuchten Kantone haben hingegen den Eindruck, dass ihr Aufwand viel zu hoch sei. Sie hätten sich von der Einführung der Globalpauschalen mehr erhofft. Wie die EFK vorgängig aufgezeigt hat, beurteilt sie den administrativen Aufwand (vor allem aufseiten des SEM) als erheblich. So sind in den zwei Sektionen sieben Personen mit 5,5 Vollzeitstellenäquivalenz ausschliesslich mit der Vergabe und Aufsicht rund um diese Subventionen beschäftigt. Viele der durchgeführten Arbeiten sind gemäss Einschätzung der EFK nicht in diesem Umfang nötig (siehe manuelle Schattenrechnungen, Prüffelder „Datenqualität ZEMIS“ etc.). Die Abteilung Subventionen und Grundlagen sollte ihr Aufgabenportfolio überarbeiten, um den Administrativaufwand für alle Beteiligten zu reduzieren.

Durch die Empfehlungen der EFK in den anderen Kapiteln sollten sich hier Verbesserungen erzielen lassen.



## **Durch die Anpassungen in der Aufsicht ist der Bereich transparenter geworden**

Die Transparenz der Finanzaufsicht wollte man gemäss Botschaft vor allem dadurch erreichen, dass die unterschiedlichen Arbeits- und Organisationsmethoden der Kantone analysiert sowie ein interkantonaler Vergleich über die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel gezogen werden. Die Analyse der unterschiedlichen Arbeits- und Organisationsmethoden hat die SFASA mit den risikoorientierten System- und Einzelfallprüfungen von 2008 bis 2013 abgedeckt. Mit den Standortgesprächen 2015 bis 2016 werden die Erkenntnisse aktualisiert. Auch die neu eingeführten Schwerpunktprüfungen mit dem dazugehörigen Bericht erlauben einen Vergleich der Stärken und Schwächen zwischen den Kantonen. Zusätzlich sollen mit den statistischen Auswertungen über alle Kantone zu ausgewählten Themen Benchmarks erstellt werden, die den Kantonen aufzeigen, wo sie noch Verbesserungspotenzial haben. Dieses Ziel wurde somit, aus Sicht der EFK, erreicht. Konkrete Massnahmen zur Wirkungsmessung bzw. zum Wirkungsvergleich wurden nicht durchgeführt.

## **7 Kurzfristige Verbesserungen sind ungeachtet der geplanten Neuausrichtung im Asylbereich sinnvoll**

Zum Prüfungszeitpunkt ist eine Neuausrichtung im Asylbereich mit einer Revision des AsylG hängig. Die Vorlage soll per 1.1.2019 gesamthaft in Kraft treten. Hauptziel der Revision ist es, die Asylverfahren markant zu beschleunigen. Neu soll deshalb die Mehrheit der Asylverfahren in Zentren des Bundes rechtskräftig abgeschlossen werden (gemäss Modellberechnungen ca. 60 %).

Die Mitarbeitenden der Abteilung Subventionen haben bezüglich einiger Punkte darauf hingewiesen, dass aufgrund der geplanten Neustrukturierung im Moment kein Handlungsbedarf für Anpassungen bestehe. Diese seien auch nicht mehr so wesentlich, da die Subventionen an die Kantone nachher um 60 % tiefer ausfielen. Ausserdem habe der Bund mit den Kantonen anlässlich der nationalen Asylkonferenz im März 2014 vereinbart, bei der Berechnung der GP keine Anpassungen mehr vorzunehmen. In der gemeinsamen Erklärung anlässlich dieser Konferenz haben der Bund und die Kantone vereinbart, am bestehenden Finanzierungssystem grundsätzlich festzuhalten.

Nach Auffassung der EFK ist zum Prüfungszeitpunkt schwierig abzuschätzen, welche Änderungen, wann welchen Einfluss haben werden. Dies insbesondere auch unter Berücksichtigung der zweijährigen Übergangsfrist bis 2021. Die Empfehlungen der EFK tangieren nicht das System sondern nur die einzelnen Parameter. Unter diesen Voraussetzungen hält sie es für angebracht, trotzdem Empfehlungen zu machen.

## **8 Die Empfehlungen der EFK sind grösstenteils umgesetzt**

Die EFK hat den Umsetzungsstand von vier Empfehlungen aus Prüfungen von 2011 und 2012 nachverfolgt.

Drei Empfehlungen sind umgesetzt worden. Die vierte, welche sich an die beiden Abteilungen Subventionen und Integration richtet, erachtet die EFK noch nicht als vollständig umgesetzt. Sie betrifft die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch der verschiedenen Aufsichtsfunktionen beim SEM. Die Umsetzung wird im Rahmen einer Prüfung in der Abteilung Integration 2016 beurteilt. Solange wird die Empfehlung pendent gehalten (Details siehe Anhang 3).

## **9 Schlussbesprechung**

An der Schlussbesprechung vom 16. Februar 2017 waren vom SEM der Vizedirektor des Direktionsbereichs Asyl, die Abteilungschefin Subventionen, der Sektionschef und der Stv. Sektionschef Finanzaufsicht und SonderA, die Sektionschefin Subventionen und Grundlagen sowie der Sektionschef Finanzen, Amtsplanung, Controlling und Statistik anwesend. Seitens EFK haben die Stv. Direktorin, der Mandatsleiter und die Revisionsleiterin teilgenommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE



## **Anhang 1: Rechtsgrundlagen**

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG, SR 616.1)

Asylgesetz (AsylG, SR 142.31)

Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV2, SR 142.312)

Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10)

## **Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen**

### **Abkürzungen**

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AS	Asylsuchender
BFS	Bundesamt für Statistik
DB	Direktionsbereich
DDAR	Dienst Datenmanagement Asyl und Rückkehr
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentrum
Finasi	Financement Asile
FL	Flüchtling
GP	Globalpauschale
IKS	Internes Kontrollsystem
ISC-EJPD	Informatik Service Center Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ITGC	IT General Controls
KFK	Kantonale Finanzkontrolle
LIK	Landesindex der Konsumentenpreise (Konsumentenpreisindex)
RKM	Risiko-Kontroll-Matrix
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFASA	Sektion Finanzaufsicht und SonderA
SSuG	Sektion Subventionen und Grundlagen
VA	Vorläufig Aufgenommener
VAFL	Vorläufig aufgenommener Flüchtling
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem



## Glossar

Asylsuchende	Personen mit hängigen erst- und zweitinstanzlichen Asylverfahren
Vorläufig Aufgenommene	Personen, die aus der Schweiz weggewiesen worden sind, bei welchen der Vollzug der Wegweisung jedoch nicht zumutbar, nicht möglich oder nicht zulässig ist.
Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge	Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, jedoch Asyl-ausschlussgründe haben.
Flüchtlinge	Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllen und keine Asylausschlussgründe haben.

## Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Rechts- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).



### Anhang 3: Nachprüfung der Empfehlungen

Empf.-ID	Empf.-Nr.	Empfehlungstext	Umsetzungs-termin	Umsetzungsstand
11332.002	2.2	Le CDF recommande à l'ODM à compléter son dispositif de surveillance par l'intégration, pour chaque canton, d'une documentation standardisée des applications informatiques ainsi que des flux d'informations qui lient les services d'aide sociale et de la population.	31.12.2012	Umgesetzt ab 2013. Seit 2015 obsolet.
12237.003	3	Le CDF invite l'ODM à étudier la possibilité d'obliger les cantons à ne disposer plus que d'un seul service de référence tant au niveau des forfaits globaux que des forfaits d'intégration.	01.01.2014	Umgesetzt. Das angestrebte Ergebnis kann nicht erreicht werden.
12237.002	2	Le CDF invite l'ODM à coordonner les activités de surveillance des sections « subventions » et « encouragement de l'intégration » et à en définir les modalités dans le cadre d'un concept global de surveillance financière. Les principes d'accès aux bases de données pertinentes (en particulier SYMIC) et d'échanges systématiques d'informations (ex : rapport du Contrôle cantonal des finances sur le canton à visiter) entre les deux sections doivent notamment être définis.	01.01.2014	Zum Teil umgesetzt. Es findet ein Informationsaustausch zwischen den beiden Abteilungen statt. Ob dieser alle geforderten Aspekte abdeckt, wird zur Zeit im Rahmen einer anderen EFK-Prüfung in der Abteilung Integration geprüft. Die Empfehlung bleibt solange offen.
12237.001	1	Le CDF invite l'ODM à clarifier, dans le cadre d'une prochaine révision des bases légales, la délimitation entre les financements par le forfait global et par le forfait d'intégration des prestations de type apprentissage de la langue et des mesures d'intégrations sociale et professionnelle fournies dans le cadre de l'aide sociale cantonale. L'ODM devrait s'assurer d'une communication adéquate des règles aux cantons et d'une surveillance attentive sur leur mise en œuvre.	01.01.2014	Umgesetzt.