

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Beschaffungsprüfung im Asylwesen

Staatssekretariat für Migration

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	420.22228
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Informationen zu den Bundesasylzentren	15
3 Beschaffung von Sicherheits- und Betreuungsdienstleistungen.....	17
3.1 Strukturen und Prozesse für eine bedarfsgerechte Beschaffung sind vorhanden.....	17
3.2 Bedarfserhebung nachvollziehbar, Beschaffungsverfahren korrekt abgewickelt.....	18
3.3 Überprüfung der Leistungsqualität in Krisenzeiten eingeschränkt	19
4 Schwankungstauglichkeit bei den beschafften Sicherheits- und Betreuungsdienstleistungen	21
4.1 Vertragskonditionen gewährleisten die notwendige Flexibilität	21
4.2 Leistungserbringer sind in Krisenzeiten besonders gefordert.....	22
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	24
Anhang 2: Abkürzungen.....	25
Anhang 3: Glossar.....	26
Anhang 4: Informationen zu den Fallbeispielen	27

Beschaffungsprüfung im Asylwesen

Staatssekretariat für Migration

Das Wesentliche in Kürze

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) regelt alle ausländer- und asylrechtlichen Belange in der Schweiz. Dafür betreibt das SEM mehrere Bundesasylzentren (BAZ) in sechs Asylregionen, in denen alle am Asylverfahren Beteiligten «unter einem Dach» vereint sind. Mit den stark ansteigenden Asylyzahlen ab Mitte 2022 sowie den ab Frühjahr 2022 zusätzlichen Schutzsuchenden aus der Ukraine wurde das SEM mit neuen Herausforderungen konfrontiert.

Die externen Gesamtausgaben für den Betrieb der BAZ betragen 2022 rund 307 Millionen Franken (Vorjahr 215 Mio. Franken). Die zwei grössten Positionen betreffen die Sicherheitsdienstleistungen (84 Millionen Franken / Vorjahr 70 Millionen Franken) sowie den Betreuungsaufwand (80 Millionen Franken / Vorjahr 56 Millionen Franken). Diese Dienstleistungen werden vom SEM eingekauft.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat anhand einer Auswahl von Dienstleistungsbeschaffungen im Sicherheits- und Betreuungsbereich die bedarfsgerechte Beschaffung sowie die effiziente Berücksichtigung der schwankenden Asylyzahlen geprüft.

Die Prüfung zeigt ein positives Ergebnis, mit geringfügigem Verbesserungspotenzial. Im SEM sind die Strukturen und Prozesse für eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Beschaffung vorhanden. Das SEM hat mit den abgeschlossenen Verträgen die Voraussetzung geschaffen, um die Herausforderung des stark angestiegenen Bedarfs an Sicherheits- und Betreuungsdienstleistungen bewältigen zu können.

Bedarfsgerechte Beschaffung

Das SEM verfügt über zentralisierte Vorgaben, geregelte Zuständigkeiten und geeignete Instrumente zur Steuerung und Kontrolle der Beschaffungen.

Die von der EFK geprüften Fallbeispiele der Betreuungs- und Sicherheitsdienstleistungen weisen keine Prozessabweichungen oder Verstösse gegen das Beschaffungsrecht aus. Die vom SEM erarbeiteten Bedarfserhebungen sind nachvollziehbar und die Vergabeverfahren werden transparent dokumentiert.

Verbesserungspotenzial sieht die EFK bei der Zusammensetzung der Teams, die die Qualität der Leistungserbringer in den BAZ überprüfen. Die EFK empfiehlt dem SEM, bei Prüfungen in den BAZ Externe beizuziehen, um die Unabhängigkeit zu gewährleisten und Aussensicht zu fördern.

Schwankungstaugliche Rahmenverträge

Die Ausschreibungen und Rahmenverträge der Leistungserbringer Betreuung und Sicherheit sind offengehalten und ermöglichen die Anpassung des Leistungsbezugs an den stark schwankenden Bedarf. Trotz dieser Flexibilität kamen die Leistungserbringer zum Prüfzeitpunkt an ihre Grenzen und konnten die geforderten Ressourcen teilweise nicht bereitstellen. Um den ordnungsmässigen Betrieb auch in der aktuell angespannten Situation

sicherzustellen, hat das SEM punktuell und mit Ausnahmegewilligung Subunternehmen im Sicherheitsbereich zugelassen, obwohl diese in den Ausschreibungen und Rahmenverträgen ausgeschlossen waren. Als weitere Massnahme hat das SEM Aufträge an andere Zuschlagsempfänger vergeben und kann vermehrt Zivildienstleistende und Armeeingehörige einsetzen. Zudem wurden temporär Anpassungen an die Anforderungsprofile im Betreuungsdienst vorgenommen. Die EFK erachtet das Vorgehen des SEM zur Sicherstellung der notwendigen Ressourcen in einer Krisensituation mit stark steigenden Asylzahlen als nachvollziehbar und zielführend.

Die EFK empfiehlt dem SEM zu prüfen, ob bei künftigen Ausschreibungen von Sicherheitsleistungen – analog den Betreuungsdienstleistungen – Subunternehmen zugelassen werden sollen. Dadurch könnte die schnelle Bereitstellung ausreichender Ressourcen in Krisensituationen abgesichert und der administrative Aufwand für Ausnahmegewilligungen im SEM reduziert werden.

Audit des achats dans le domaine de l'asile

Secrétariat d'État aux migrations

L'essentiel en bref

Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) traite toutes les questions relevant du droit des étrangers et du droit de l'asile en Suisse. Pour ce faire, le SEM gère plusieurs centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA) dans six régions d'asile, où tous les acteurs de la procédure d'asile sont réunis « sous un même toit ». La forte augmentation des demandes d'asile depuis la mi-2022 et l'accueil de personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine à partir du printemps 2022 ont placé le SEM devant de nouveaux défis.

En 2022, les dépenses externes totales liées à l'exploitation des CFA se sont élevées à quelque 307 millions de francs (2021 : 215 millions). Les deux postes les plus importants concernent les prestations de sécurité (84 millions / 2021 : 70 millions) et les frais d'encadrement (80 millions / 2021 : 56 millions). Ces services sont achetés par le SEM.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié, sur la base d'une sélection d'achats de services dans le domaine de la sécurité et de l'encadrement, que les acquisitions répondaient aux besoins et tenaient compte de la fluctuation du nombre de demandes d'asile.

Les résultats de l'audit sont globalement positifs, avec un faible potentiel d'amélioration. Le SEM dispose des structures et des processus nécessaires pour réaliser des achats économiques et adaptés aux besoins. Les contrats conclus par le SEM ont permis de répondre à la forte augmentation des besoins en services de sécurité et d'encadrement.

Les achats sont conformes aux besoins

Le SEM dispose de directives centralisées, de compétences définies et d'instruments appropriés pour la gestion et le contrôle des achats.

Les cas examinés par le CDF dans le domaine de la sécurité et de l'encadrement ne révèlent aucune irrégularité de processus ou de violations du droit des marchés publics. Les évaluations des besoins réalisées par le SEM sont compréhensibles et les procédures d'adjudication sont documentées de manière transparente.

Le CDF a identifié un potentiel d'amélioration au niveau de la composition des équipes chargées de contrôler la qualité des prestataires de services dans les CFA. Il recommande au SEM de faire appel à des externes lors des contrôles dans les CFA afin de garantir l'indépendance et de promouvoir un regard extérieur.

Les contrats-cadres permettent de répondre aux fluctuations

Les appels d'offres et les contrats-cadres des prestataires de services dans le domaine de la sécurité et de l'encadrement sont ouverts et permettent d'adapter les prestations aux besoins très fluctuants. Malgré cette flexibilité, les prestataires de services ont atteint leurs limites lors de l'audit et n'ont parfois pas été en mesure de fournir des ressources nécessaires. Pour assurer le bon fonctionnement malgré la situation actuelle tendue, le SEM a autorisé le recours ponctuel et exceptionnel à des sous-traitants du domaine de la sécurité, bien qu'ils aient été exclus des appels d'offres et des contrats-cadres. Le SEM a aussi

attribué des mandats à d'autres adjudicataires et peut faire appel à davantage de civilistes et de militaires. En outre, les profils d'exigences pour le personnel du service d'encadrement ont été modifiés temporairement. Le CDF estime que la procédure adoptée par le SEM pour garantir les ressources nécessaires dans une situation de crise caractérisée par une forte augmentation des demandes d'asile est compréhensible et efficace.

Le CDF recommande au SEM d'examiner la possibilité d'autoriser la sous-traitance dans le cadre des futurs appels d'offres relatifs à des prestations de sécurité, à l'instar des prestations d'encadrement. Cela permettrait de garantir la mise à disposition rapide de ressources suffisantes dans les situations de crise et de réduire la charge administrative du SEM liée aux autorisations exceptionnelles.

Texte original en allemand

Verifica degli acquisti nel settore dell'asilo

Segreteria di Stato della migrazione

L'essenziale in breve

La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) disciplina tutte le questioni inerenti al diritto degli stranieri e al diritto d'asilo in Svizzera. A tal fine, in sei regioni d'asilo gestisce diversi centri federali d'asilo (CFA), dove sono riunite tutte le persone implicate nella procedura d'asilo. Con il forte aumento di richiedenti l'asilo a partire da metà 2022, ai quali nella primavera dello stesso anno si sono aggiunte le persone in cerca di protezione provenienti dall'Ucraina, la SEM è stata confrontata con nuove sfide.

Nel 2022 le uscite complessive esterne per l'esercizio dei CFA sono ammontate a circa 307 milioni di franchi (anno precedente 215 mio.). Le due voci principali riguardano le prestazioni di sicurezza pari a 84 milioni di franchi (anno precedente 70 mio.) e il bisogno di assistenza pari a 80 milioni di franchi (anno precedente 56 mio.). Si tratta di prestazioni acquistate dalla SEM.

Sulla base di una selezione di acquisti di prestazioni nel settore della sicurezza e dell'assistenza, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato se tali acquisti sono avvenuti secondo le esigenze e se la fluttuazione del numero di richiedenti l'asilo è stata presa in considerazione con efficacia.

Il bilancio della verifica è stato positivo ed è stato ravvisato un leggero potenziale di miglioramento. La SEM dispone delle strutture e dei processi necessari per effettuare acquisti secondo le esigenze e vantaggiosi dal punto di vista economico. Con i contratti stipulati la SEM ha creato le condizioni per poter affrontare la sfida del forte aumento del fabbisogno di prestazioni di servizi in materia di sicurezza e di assistenza.

Acquisti secondo le esigenze

La SEM dispone di prescrizioni centralizzate, responsabilità regolamentate e strumenti adeguati per gestire e controllare gli acquisti.

Dalle prestazioni di servizi in materia di sicurezza e di assistenza verificate dal CDF non emergono anomalie rispetto ai processi né infrazioni alla legislazione in materia di appalti pubblici. Le analisi delle esigenze effettuate dalla SEM sono comprensibili e le procedure di aggiudicazione documentate in modo trasparente.

Il CDF ritiene che si possa ottenere un miglioramento nella composizione dei team che verificano la qualità dei fornitori di prestazioni nei CFA. Nell'ambito dei controlli dei CFA, il CDF raccomanda alla SEM di coinvolgere degli esterni, al fine di garantire l'indipendenza e di promuovere un'analisi esterna.

Contratti quadro in grado di far fronte alle oscillazioni

I bandi e i contratti quadro dei fornitori di prestazioni in materia di assistenza e sicurezza seguono procedure aperte e permettono di adeguare l'acquisizione delle prestazioni all'elevata variabilità delle esigenze. Nonostante questa flessibilità, al momento della verifica i fornitori di prestazioni hanno mostrato i loro limiti non riuscendo, in parte, a mettere a

disposizione le risorse richieste. Al fine di garantire un esercizio regolare anche durante l'attuale difficile situazione, la SEM ha autorizzato il ricorso in modo selettivo e in via eccezionale a subappaltatori del settore della sicurezza, nonostante questi ultimi fossero esclusi dai bandi e dai contratti quadro. Come misura supplementare, la SEM ha conferito mandati ad altri aggiudicatari e può quindi impiegare più membri dell'esercito e persone che prestano servizio civile. Inoltre, i profili dei requisiti per il servizio di assistenza sono stati temporaneamente adeguati. Il CDF ritiene che il modo di procedere della SEM per garantire le risorse necessarie in una situazione di crisi dovuta tra l'altro al forte aumento del numero di richiedenti l'asilo sia comprensibile ed efficace.

Per quanto riguarda i futuri bandi relativi a prestazioni in materia di sicurezza, il CDF raccomanda alla SEM di verificare se possono essere ammessi anche subappaltatori (analogamente alle prestazioni in materia di assistenza). In tal modo si garantirebbero una rapida messa a disposizione di sufficienti risorse in situazioni di crisi e una riduzione del dispendio amministrativo per le autorizzazioni eccezionali nella SEM.

Testo originale in tedesco

Asylum system procurement audit

State Secretariat for Migration

Key facts

The State Secretariat for Migration (SEM) regulates all matters relating to the legislation on foreign nationals and asylum in Switzerland. For this purpose, the SEM operates several federal asylum centres (FAC) in six asylum regions, where all those involved in the asylum procedure are united under one roof. With the sharp rise in asylum numbers since mid-2022 and the additional people from Ukraine seeking protection since spring 2022, the SEM has been confronted with new challenges.

The total external expenditure for the operation of the FACs amounted to around CHF 307 million in 2022 (previous year CHF 215 mn). The two largest items concerned security services (CHF 84 mn/previous year CHF 70 mn) and assistance expenses (CHF 80 mn/previous year CHF 56 mn). These services are procured by the SEM.

Based on a selection of procurements of services in the area of security and assistance, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the needs-based procurement and how efficiently the fluctuating numbers of asylum seekers are taken into account.

The audit findings were positive, with some minor potential for improvement. The SEM has the structures and processes in place to ensure needs-based and cost-effective procurement. The contracts concluded by the SEM have created the prerequisites for meeting the challenges presented by the sharp increase in demand for security and assistance services.

Needs-based procurement

The SEM has centralised guidelines, regulated powers and suitable instruments for the management and verification of procurements.

The assistance and security service case studies audited by the SFAO did not reveal any deviations from processes or violations of procurement law. The needs assessments drawn up by the SEM are comprehensible and the award procedures are documented in a transparent manner.

The SFAO sees potential for improvement in the composition of the teams that check the quality of the service providers in the FACs. The SFAO recommends that the SEM bring in external experts for checks in the FACs in order to ensure independence and encourage an outside view.

Fluctuation-proof framework contracts

The tenders and framework contracts for the assistance and security service providers include an element of flexibility and allow for services to be adapted according to fluctuating needs. Despite this flexibility, the service providers had reached their limits at the time of the audit and in some cases were unable to provide the required resources. In order to ensure normal operations even in the current tense situation, the SEM has occasionally, and with exceptional approval, allowed subcontractors to operate in the security sector, even though they were excluded from the tenders and framework contracts. As a further

measure, the SEM has awarded contracts to other successful tenderers and can make increased use of people on civilian service and members of the Armed Forces. In addition, temporary adjustments were made to the requirement profiles in the assistance service. The SFAO considers the SEM's approach to securing the necessary resources in a crisis situation with sharply rising asylum numbers to be comprehensible and effective.

The SFAO recommends that the SEM examine whether subcontractors should be permitted in future tenders for security services – in the same way as for assistance services. This could ensure the rapid provision of sufficient resources in crisis situations and reduce the administrative burden for exceptional approvals at the SEM.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Migration

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) begrüsst die Prüfung der bedarfsgerechten Beschaffung und der Praxis bei der Anpassung der Rahmenbedingungen des SEM im Fall von schwankenden Asylgesuchszahlen. Die positiven Ergebnisse im Bericht der Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) nimmt das SEM gerne zur Kenntnis.

Das SEM stellt erfreut fest, dass die EFK im Rahmen der Abläufe bei Beschaffungsgeschäften zur Betreuung und Unterbringung in den BAZ nur geringfügiges Verbesserungspotenzial festgestellt hat.

Dieses Ergebnis ist aus Sicht des SEM besonders bemerkenswert und erfreulich, da die vergangenen drei Jahre durch unvorhergesehene Krisen geprägt waren. Die Bekämpfung der Corona-Pandemie war eine grosse Herausforderung für die BAZ in jeder Hinsicht. Zu Beginn des Jahres 2022 setzte schliesslich die Flüchtlingswelle aus der Ukraine ein. Innert sehr kurzer Zeit mussten die Strukturen und personellen Ressourcen BAZ an völlig neue Rahmenbedingungen angepasst werden.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) regelt alle ausländer- und asylrechtlichen Belange in der Schweiz. Mit Inkrafttreten des revidierten Asylgesetzes am 1. März 2019 soll die Mehrheit der Asylverfahren in der Schweiz innerhalb von 140 Tagen rechtskräftig entschieden und vollzogen werden. Dafür betreibt das SEM in sechs Asylregionen mehrere Bundesasylzentren (BAZ), wo alle am Asylverfahren Beteiligte «unter einem Dach» vereint sind.

Nebst dem starken Anstieg der Asylzahlen ab Mitte 2022, sah sich das SEM ab Frühjahr 2022 zusätzlich mit den Schutzsuchenden aus der Ukraine konfrontiert. Zur Entlastung des Asylsystems wurde mit dem Schutzstatus S für Flüchtlinge aus der Ukraine eine schnelle Schutzgewährung geschaffen. Die betroffenen Personen müssen kein Asylverfahren durchlaufen, sondern erhalten in einem schnellen Verfahren den Schutzstatus S. Dafür müssen die betroffenen Personen ein Gesuch für den Schutzstatus S einreichen und sich in einem BAZ registrieren lassen.

Die externen Gesamtausgaben für den Betrieb der BAZ betragen 2022 rund 307 Mio. Franken (Vorjahr 215 Mio. Franken). Die zwei grössten Positionen betreffen die Sicherheitsdienstleistungen mit 84 Mio. Franken (Vorjahr 70 Mio.) sowie den Betreuungsaufwand mit 80 Mio. Franken (Vorjahr 56 Mio.). Die in den BAZ benötigten Sicherheits- und Betreuungsdienstleistungen werden vollumfänglich durch Externe erbracht und vom SEM eingekauft, was 2022 rund 53 % der Gesamtausgaben für den Betrieb der BAZ entsprach.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung ist die Beurteilung der folgenden Fragestellungen aus dem Beschaffungswesen beim SEM:

1. Erfolgen die Beschaffungen im Asylbereich bedarfsgerecht?
2. Werden die schwankenden Asylzahlen bei Beschaffungen des SEM effizient berücksichtigt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Roland Thierstein (Revisionsleiter), Ueli Luginbühl und Roger Pfiffner (Prüfungsexperten) vom 24. Oktober bis 2. Dezember 2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Beat Stamm. Der vorliegende Bericht basiert auf dem Wissensstand Anfang Dezember 2022 und berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Aufgrund der finanziellen Grössenordnung hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Beschaffung der externen Dienstleistungen für die BAZ im Bereich der Sicherheit und Betreuung geprüft. Die Prüfungen wurden mittels Dokumenten- und Datenanalysen, Interviews, sowie anhand von drei ausgewählten BAZ (Boudry, Embrach und Glaubenberg) untersucht. Es handelt sich nicht um eine repräsentative Stichprobe.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 9. März 2023 statt. Teilgenommen haben seitens des SEM der Stellvertretende Direktor, der Chef Finanzen, Amtsplanung, Controlling, Statistik, der Chef Unterbringung und Projekte Regionen, der Chef Sicherheit und Immobilien sowie der Leiter des Fachbereichs Beschaffung und Verträge. Von der EFK dabei waren das Revisions-team und der Federführende.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Informationen zu den Bundesasylzentren

Organisationstruktur der BAZ

Das SEM betreibt in den sechs Asylregionen (siehe unterschiedliche Farben in nachfolgender Abbildung 1) drei verschiedene Typen von BAZ mit aktuell rund 10 000 Unterbringungsplätzen (Stand Januar 2023). Jede Region verfügt über mindestens ein BAZ mit Verfahrensfunktion und bis zu vier BAZ ohne Verfahrensfunktion (Warte- und Ausreisefunktion). Letztere werden teilweise je nach Anzahl Asylsuchenden temporär betrieben. Zudem besteht noch ein besonderes Zentrum für Asylsuchende, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder den Betrieb der BAZ stören.

Für die vorliegende Untersuchung hat das Prüftteam drei unterschiedliche BAZ in drei Regionen besucht (BAZ Boudry, Embrach und Glaubenberg). Für weitere Informationen zu den drei geprüften Fallbeispielen siehe Anhang 4.



Abbildung 1: Asylregionen und Bundesasylzentren, Stand Januar 2023 (Quelle: www.sem.admin.ch)

Entwicklung der Unterbringungskapazitäten

Die Auswirkungen des Ukraine Konflikts ab Ende Februar 2022¹ sowie die Verdoppelung der übrigen Asylgesuche von 1700 im Juni auf 3600 im November 2022 haben dazu geführt, dass der Bund weitere Unterkunftsplätze benötigte. Neben Verdichtungsmassnahmen in den bestehenden BAZ wurden kurzfristig zusätzliche Gebäude, Kasernen, Truppenunterkünfte sowie Turnhallen zur Verfügung gestellt. Damit wurde die Kapazität 2022 bis auf 10 000 Plätze verdoppelt. Die nachfolgende Abbildung 2 zeigt die quartalsweise Entwicklung der Unterkunftsplätzen seit Dezember 2019.

¹ Per Ende November verfügten 61 553 Personen aus der Ukraine über den Schutzstatus S.

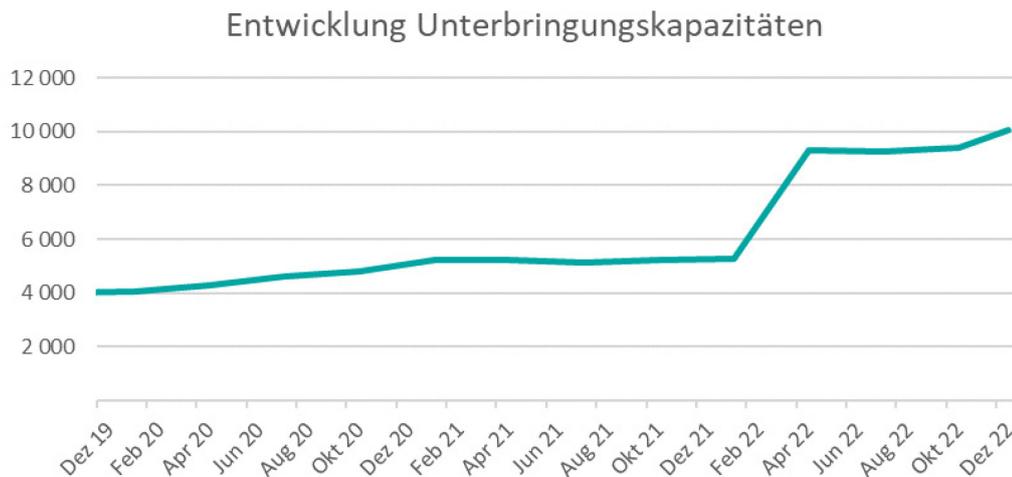


Abbildung 2: Entwicklung Bettenkapazität aller BAZ (Quelle: SEM Zusammenstellung Bettenkapazitäten)

Organisation der Betreuung und Sicherheit

Das SEM ist für den Betrieb der BAZ verantwortlich. Es betreut die Asylsuchenden nicht selber, sondern beauftragt private Unternehmen, die den 24-Stundenbetrieb sicherstellen. Etwas mehr als die Hälfte der BAZ-Betriebskosten von 307 Mio. Franken 2022 (2021: 215 Mio. Franken) sind Ausgaben für das Betreuungs- und Sicherheitspersonal. Davon fallen 2022 84 Mio. Franken Betreuungsdienstleistungen und 80 Mio. Sicherheitsdienstleistungen an. Die übrigen Kosten betreffen hauptsächlich die Miete, die Krankenversicherung, das Taschengeld, die Verpflegung, die Informatik sowie den Unterhalt der BAZ.

Die *Betreuungsdienstleistungen* beinhalten sämtliche in den BAZ anfallenden Aufgaben zur Organisation und Führung der Unterkünfte in personeller, fachlicher und betrieblicher Hinsicht. Die Leistungserbringer sind für alle Bereiche des Alltags wie Ernährung, Hygiene, Gesundheit, Bekleidung, Unterstützung und Beschäftigung zuständig. Alle Aufgaben und Prozesse sind im Betriebskonzept Unterbringung (BEKO) des SEM festgelegt. Beim Personal wird zwischen den Funktionen Betreuung allgemein, Betreuung unbegleiteter Minderjähriger, Kochen, Pflege sowie externe Beschäftigung unterschieden. Die Mandate für diese Aufgaben hat das SEM an die ORS Service AG sowie die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) vergeben. Die Vertragsdauer der Betreuungsdienstleistungen ab Anfang 2020 beträgt drei Jahre und kann maximal bis Ende 2026 verlängert werden.

Bei den *Sicherheitsdienstleistungen* wird zwischen der Sicherheit in und ausserhalb der BAZ unterschieden. Die Sicherheitsdienstleistungen in den Gebäuden und den Arealen der BAZ beinhalten Aufgaben wie u. a. Betrieb der Loge (z. B. Zutritt- und Austrittskontrolle, Betreuung Telefonzentrale), Gewährleistung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit (z. B. periodische Kontrollen, Personendurchsuchungen, Intervention bei Notfällen) sowie administrative Tätigkeiten (z. B. Rapportierung von Ereignissen, Koordination und Überwachung von Terminen der Asylsuchenden). Der Auftrag der Sicherheit ausserhalb der BAZ – in Absprache mit Kantons- und Gemeindebehörden – beinhaltet insbesondere die Patrouillentätigkeit im Umfeld der BAZ sowie die Unterstützung der Inhouse Sicherheitsdienste. Die Aufträge für diese Aufgaben hat das SEM an die Securitas AG, die Protectas AG sowie an die Verkehrsüberwachung Schweiz Sicherheitsdienst Gubelmann AG (VüCH) erteilt. Die Vertragsdauer der Sicherheitsdienstleistungen ab Anfang 2020 beträgt zwei Jahre und kann maximal bis Ende 2027 verlängert werden.

3 Beschaffung von Sicherheits- und Betreuungsdienstleistungen

Für die Betreuung der Asylsuchenden sowie für die Sicherstellung der Sicherheit in und um die BAZ bestehen seit 2020 pro Asylregion Rahmenverträge (RV) mit den beauftragten Leistungserbringern. Zudem gibt es für jedes BAZ einen Objektvertrag (OV). Die EFK hat die Ausschreibungen und Zuschläge für die Asylregionen Westschweiz, Zürich, Tessin und Zentralschweiz sowie die OV der BAZ Boudry (mit Verfahrensfunktion), Embrach (ohne Verfahrensfunktion) und Glauenberg (temporär) geprüft.

3.1 Strukturen und Prozesse für eine bedarfsgerechte Beschaffung sind vorhanden

Die Beschaffungsstelle (Fachbereich Beschaffung und Verträge) im SEM besteht aus vier Fachspezialisten (Juristen), die der Sektion Finanzen, Amtsplanung, Controlling, Statistik (FACTS) im Direktionsbereich Planung und Ressourcen (DBPR) angesiedelt ist. Die Beschaffungsstelle berät und unterstützt die Regionen, die Sektion Unterbringung und Projekte (SUPR) sowie die Sektion Sicherheit und Immobilien (SSI) in Beschaffungsfragen und übernimmt die juristische Prüfung und Ausgestaltung der Beschaffungsverträge. Die Beschaffungsstelle bringt das beschaffungsrechtliche Know-how mit, die Fachlinien bringen das Fachwissen ein.

Das SEM verfügt über interne und zentralisierte Beschaffungsvorgaben. Nebst der internen Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen, welche die Aufgaben und Zuständigkeiten im ganzen SEM detailliert vorgibt, besteht auch eine interne Weisung über den Einkauf von Dienstleistungen durch externe Betreuungsdienstleister und ein definiertes internes Kontrollsystem (IKS).

Zu Beginn des Beschaffungsprozesses wird von der zuständigen Linieneinheit ein neues Vertragsdossier in Acta Nova angelegt, in dem die beschaffungsrelevanten Unterlagen abgelegt werden. Verträge ab einem Volumen von 5000 Franken (inkl. MWST) werden von der Fachlinie im Vertragsmanagement Bund erfasst und gehen an die Beschaffungsstelle zur Prüfung und Freigabe. Die Unterschriftenregelung sieht vor, dass Beschaffungsanträge und Verträge über 150 000 Franken (inkl. MWST) von der Direktion (Staatssekretärin oder Stv. Direktor) und dem zuständigen Vizedirektor resp. dem zuständigen Stabsbereichsleitenden in Doppelunterschrift zu unterzeichnen sind. Rechnungen der Leistungserbringer werden mittels elektronischem SAP-Kreditoren-Workflow verarbeitet. Dabei läuft die Rechnungskontrolle – je nach Dienstleistung – über SUPR oder SSI und werden zudem in den Regionen auf Richtigkeit geprüft (Vier-Augen-Prinzip).

Mittels SEM-internen Halbjahresreports Vertrags- und Beschaffungswesen rapportiert die Beschaffungsstelle z. H. des Chefs DBPR über die freihändigen Vergaben, den Anteil Einladungsverfahren (< WTO-Schwellenwert), die Ausschreibungen und Zuschläge, inkl. Ausblick auf das nächste Halbjahr. Das IKS stellt ein wesentliches Instrument zur Einhaltung und Kontrolle der Beschaffungsprozesse dar.

Beurteilung

Das SEM verfügt über zentral vorgegebene Weisungen, Vorgaben und Prozesse, die für alle Bereiche gelten. Die Zuständigkeiten im Beschaffungsprozess (Genehmigung, Durchführung, Mitarbeit, Information und Kontrolle) sind klar geregelt. Die EFK erachtet das Vorgehen bei Beschaffungen mit Fachwissen aus dem Sicherheits- und Betreuungsbe- reich in Kombination mit dem beschaffungsrechtlichen Know-how aus dem Fachbereich Beschaffungen und Verträge im SEM als zielführend. Das SEM verfügt aus Sicht der EFK auch über geeignete Instrumente zur Steuerung und Kontrolle der Beschaffungen. Damit sind die notwendigen Strukturen für eine bedarfsgerechte Beschaffung vorhanden.

Die Limite für die Genehmigung der Beschaffungsanträge und Verträge durch die Direktion (Staatssekretärin oder Stv. Direktor) ist mit 150 000 Franken tief angesetzt. Die EFK regt an abzuklären, ob mit einer Erhöhung dieser Limite z. B. auf 230 000 Franken (WTO-Schwellwert) eine wesentliche Entlastung erzielt werden kann.

3.2 Bedarfserhebung nachvollziehbar, Beschaffungsverfahren korrekt abgewickelt

Für die Ausschreibungen der Sicherheits- und Betreuungsdienstleistungen im Jahr 2019 ba- sierten die Bedarfsermittlungen auf den bisherigen Erfahrungswerten im Betrieb sowie auf dem BEKO. Dabei wurde der Bedarf von SUPR und SSI in Zusammenarbeit mit den BAZ de- finiert und vom Fachbereich Beschaffung und Verträge kontrolliert.

Für den Betreuungsbereich legen das BEKO und die Leistungsübersichten für alle BAZ den minimalen Betreuungsschlüssel, die Stellen, die bewilligten Full Time Equivalent, die Kos- tendächer und die notwendige Qualität des Betreuungspersonals fest. Das BEKO und der Betreuungsschlüssel wurden 2019 in einem SEM-internen Projekt erarbeitet. Bei Anpassun- gen der Betreuungsschlüssel oder objektspezifischen Anpassungen müssen die Anträge via SUPR von der Direktion freigegeben und in den Leistungsübersichten hinterlegt werden.

Im Sicherheitsbereich legt das BEKO die minimale Präsenzzeit der Sicherheitskräfte fest. In der Ausschreibung waren die durchschnittlichen personellen Ressourcen für jede Region angegeben. Je nach Zusammensetzung der Asylsuchenden, Vorfälle/Ereignisse oder auf- grund der Infrastruktur können objektspezifische Anpassungen und Zusatzressourcen für die jeweiligen BAZ von den Verantwortlichen vor Ort geltend gemacht werden. Der Sicher- heitsverantwortliche (SiVer) beurteilt den aktuellen Bedarf wöchentlich oder je nach Situa- tion auch täglich und zumeist in Absprache mit dem Objektverantwortlichen und der Sektion Partner und Administration (P&A) der jeweiligen Region. Der erforderliche Zusatz- bedarf wird durch SSI geprüft und freigegeben, sofern das Kostendach nicht überschritten wird.

Alle relevanten Ausschreibungs- und Beschaffungsunterlagen der Fallbeispiele wurden ge- prüft. Der Fokus des Prüfteams lag dabei auf der nachvollziehbaren und vollständigen Do- kumentation der Vergabeverfahren. Die EFK stellte bei den geprüften Fallbeispielen keine beschaffungsrechtlichen Mängel fest. Ausserdem zeigten Gespräche mit den Leistungser- bringern keine möglichen Einschränkungen im Wettbewerb.

Beurteilung

Die Bedarfserhebungen und Vergabeverfahren sind gemäss dem Grundsatz der Transparenz und Nachvollziehbarkeit dokumentiert. Die Bedarfserhebung mittels Erfahrungswerte, BEKO und objektspezifischen Anpassungen ist zweckmässig. Bei den geprüften Fallbeispielen erhielt jeweils der wirtschaftlich günstigste Anbieter den Zuschlag. Es gab keine Hinweise, dass vom Prozess abgewichen oder beschaffungsrechtliche Vorgaben nicht eingehalten wurden.

3.3 Überprüfung der Leistungsqualität in Krisenzeiten eingeschränkt

Das SEM verfügt über ein durch SUPR erstelltes und gepflegtes Qualitätsmanagement Unterbringung (QMU). In diesem QMU sind die für die Betreuung und Sicherheit relevanten Standards definiert, welche in den Regionen durch P&A umgesetzt werden sollen. Mittels Audits, Inspektionen und Rapporten soll die Einhaltung der Standards überprüft werden. Je nach Bedarf führt das SEM auch andere Untersuchungen durch. Im November 2022 wurde erstmalig ein Personalaudit durchgeführt, um zu überprüfen, ob die Leistungserbringer Betreuung die Anforderungen erfüllen.

Ziel der Audits ist die periodische Überprüfung der Arbeitsprozesse und deren Ergebnisse der Leistungserbringer Betreuung und Sicherheit sowie von SEM P&A im Hinblick auf die Erfüllung der Qualitätsstandards. Das Team pro Audit setzt sich aus zwei bis drei Vertretern der SUPR und einer bis zwei Personen der Sektion P&A aus einer anderen Asylregion zusammen.

Ziel der Inspektionen ist es, die Einhaltung der definierten Qualitätsstandards in allen BAZ durch Stichtagskontrollen regelmässig zu überprüfen und zu verbessern. Die Vorlagen hierfür werden von der SUPR entwickelt und den Asylregionen zur Verfügung gestellt. Die Regionenleitung ist für die Durchführung verantwortlich, wobei die Ausführung von Mitarbeitenden aus anderen Regionen oder Sektionen getätigt werden kann.

Die Ereignisrapporte erlauben einen Überblick über die (Sicherheits-)Situation in den BAZ. Sicherheitsrelevante Ereignisse, die sich in den BAZ zutragen, werden unverzüglich von SSI in einer Access-Datenbank erfasst. Diese Daten dienen zur Planung von Einsätzen der Sicherheitskräfte und kann als Indikator für allfällige Massnahmen genutzt werden. Zudem erstellt SUPR halbjährlich ein Report mit konsolidierten Daten und Kennzahlen aus den BAZ, der primär für Statistikzwecke und für Medienanfragen verwendet wird.

Nach diversen Vorwürfen zu Gewaltvorfällen in den BAZ, hat das SEM eine externe Untersuchung durch Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer² in die Wege geleitet. Aufgrund des Untersuchungsberichts wurde der Leistungserbringer Sicherheit sowie jene Stellen des Direktionsbereich Asyl (DBAS) und DBPR, die für die Sicherheit der BAZ verantwortlich sind, im Juli 2021 in einem internen Audit geprüft. Daraus ergaben sich 20 Empfehlungen, die im Projekt «Prévention et Sécurité CFA» (PreSeC) aufgenommen wurden und umgesetzt werden sollen. Das Projekt PreSeC bezweckt primär, Verbesserungen der Sicherheit in den BAZ zu erzielen.

² <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/aktuell/untersuchungsbericht-oberholzer.html>

In der aktuellen Krisensituation (Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg, sehr starker Zuwachs der Asylgesuche) wird das QMU nicht vollständig umgesetzt. Zudem wurden 2022 – aufgrund einer Verzichtsplanning – keine ordentlichen Audits und Inspektionen durchgeführt. Auch das BEKO konnte nicht wie vorgesehen aktualisiert und den Gegebenheiten angepasst werden.

Gemäss dem SEM erschwert die momentane Organisationsstruktur und die Angliederung von SUPR bei der Abteilung Region Bern die Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen im QMU (Kompetenzen, Weisungsbefugnisse etc.), welche unter anderem aus Audits und Inspektionen hervorgehen. Mit dem Projekt «Optimierung Führungsstruktur Stabsbereiche und DB Asyl 2023», soll ab Juli 2023 SUPR als eigenständige Abteilung Unterbringung im neu geschaffenen Direktionsbereich Bundesasylzentren angesiedelt werden.

Beurteilung

Es ist nachvollziehbar, dass im Rahmen der Krisensituation durch eine Verzichtsplanning gewisse Daten und Aktivitäten ausgelassen werden. Die EFK erwartet jedoch, dass das QMU zeitnah wieder vollumfänglich umgesetzt wird.

Die EFK erachtet die Reorganisation und die damit verbundene Stärkung von SUPR als eigenständige Abteilung, um Kompetenzen und Weisungsbefugnisse zu festigen, als zielführend.

Dadurch, dass Audits und Inspektionen nur durch SEM-Mitarbeitende durchgeführt werden, stellt sich der EFK die Frage einer angemessenen Unabhängigkeit. Um SEM-Mitarbeitende zu entlasten und eine Aussensicht zu erhalten, würde der Einbezug von Externen bei ausgewählten Prüfungen (Audits und Inspektionen) einen Mehrwert bringen.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem SEM, bei Prüf- und Kontrollaktivitäten in den Bundesasylzentren Externe einzubeziehen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SEM

Das SEM ist sich dessen bewusst, dass das Qualitätsmanagement Unterbringung (QMU) auch in Krisensituationen umgesetzt werden muss. Deshalb wird die Sektion UPR in diesem Bereich die Arbeiten sukzessive wieder aufnehmen und im zweiten Quartal 2023 je ein Audit im BAZoV Kreuzlingen und im BAZoV Brugg durchführen. Unter Berücksichtigung der Asylgesuchszahlen und Kapazitäten in den BAZ sollen weitere vier Audits im zweiten Halbjahr 2023 geplant und durchgeführt werden.

Bezüglich der angemessenen Unabhängigkeit, wird das SEM ein mögliches Outsourcing der Audits und Inspektionen prüfen und allenfalls in die Weiterentwicklung des QMU einfließen lassen.

4 Schwankungstauglichkeit bei den beschafften Sicherheits- und Betreuungsdienstleistungen

4.1 Vertragskonditionen gewährleisten die notwendige Flexibilität

Die RV im Sicherheits- und Betreuungsbereich sind relativ offengehalten. Es werden darin keine Vertragsvolumen/Kostendächer, stattdessen Stundensätze definiert, die nach effektivem Aufwand durch das SEM entschädigt werden. Vertragliche Grundlagen zur Erhöhung oder Reduktion der Ressourcen sind im RV festgelegt. Unter anderem beinhaltet dies auch eine kurzfristige Eröffnung oder Schliessung eines BAZ oder die Anpassung an die Belegungssituation innerhalb der Unterkünfte. Der Leistungserbringer Sicherheit muss Anpassungen der personellen Ressourcen innerhalb von vier Wochen vornehmen können, der Leistungserbringer Betreuung innerhalb von zwölf Wochen. Das SEM hat die Möglichkeit, bei schwerwiegenden Vertragsverletzungen den Vertrag zu kündigen. Der Einsatz von Subunternehmen im Sicherheitsbereich wird in der Ausschreibung und den RV ausgeschlossen. In der aktuellen Krisensituation erfolgt aber punktuell eine Ausnahmegewilligung und die RV-Partner können Subunternehmen beziehen.

Die OV mit den Leistungserbringer Sicherheit und Betreuung sind flexibel ausgestaltet und die vertraglichen Grundlagen zur Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit sind Bestandteil der Verträge. Die Anhänge in den OV der Betreuung regeln jeweils Leistungen und Kosten, gemäss den aktuellen Bettenkapazitäten, Auslastungen und der Zusammensetzung der Asylsuchenden in den BAZ.

Beurteilung

Mit den bestehenden und flexibel ausgestalteten RV und OV mit den Leistungserbringer Sicherheit und Betreuung sowie den kurzen Vorlauf- und Meldezeiten bei Ressourcenanpassungen, hat das SEM die Voraussetzungen geschaffen, um die Betreuung und Sicherheit auch bei stark schwankenden Asylzahlen sicherzustellen.

Subunternehmen werden bei der Ausschreibung und in den RV der Sicherheitsdienstleistungen ausgeschlossen, wurden in der aktuellen Krisensituation aber punktuell und mit einer Ausnahmegewilligung zugelassen, was aus Sicht der EFK sinnvoll ist.

Empfehlung 2 (Priorität 3)

Die EFK empfiehlt dem SEM zu prüfen, ob bei künftigen Ausschreibungen von Sicherheitsdienstleistungen – analog den Betreuungsdienstleistungen – definierte Subunternehmungen zugelassen werden sollen, um die schnelle Bereitstellung von genügend Ressourcen in Krisensituationen abzusichern und dadurch den administrativen Aufwand für Ausnahmegewilligungen im SEM zu reduzieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SEM

Das SEM ist mit der Empfehlung einverstanden und wird bei künftigen Ausschreibungen prüfen, ob definierte Subunternehmen zugelassen werden sollen.

4.2 Leistungserbringer sind in Krisenzeiten besonders gefordert

Zwischen 2019 und 2022 wurden die Bettenkapazitäten mehr als verdoppelt (vgl. Abbildung 2) und die Leistungserbringer Sicherheit und Betreuung mussten die personellen Ressourcen an die stark erhöhten Bettenkapazitäten anpassen. Seit März 2020 liegt die Belegungsstufe in allen BAZ auf dem höchsten Niveau. Die aktuelle Situation stellt für die Leistungserbringer eine grosse Herausforderung dar, da der Arbeitsmarkt im Betreuungs- und Sicherheitssektor ausgetrocknet ist und die benötigten Ressourcen mit dem geforderten Profil nur sehr schwer zu rekrutieren sind. Aus diesem Grund haben einige Leistungserbringer auf das ihnen gemäss Loszuschlag zustehende Mandat verzichtet. Basierend auf den vertraglichen Regelungen hat das SEM entschieden, diese Mandate für die entsprechenden Sicherheits- bzw. Betreuungsdienstleistungen der betroffenen BAZ an einen Zuschlagsempfänger eines anderen Loses (einer anderen Region) teilweise oder gänzlich zu übertragen. Dazu wurden die Bestimmungen der Rahmenvereinbarungen zwischen den betroffenen Parteien im gegenseitigen Einverständnis entsprechend ausgeweitet und angepasst.

Asylsuchende aus der Ukraine sind in der Regel nur wenige Tage in einem BAZ untergebracht, primär zur Registrierung. Diese wird durch SEM-Mitarbeitende vorgenommen. Die Bewältigung der Ukraine Krise ist in erster Linie eine Frage der zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln und konnte in den BAZ mit den vorhandenen Betreuungs- und Sicherheitsressourcen über die bestehenden OV aufgefangen werden.

Um der Ressourcenproblematik weiter entgegenzuwirken, hat das SEM die Ansprüche an das Profil der Mitarbeitenden im Betreuungsdienst temporär angepasst sowie ein Minimal-BEKO erarbeitet. Ziel des Minimal-BEKO ist es, bei der Eröffnung von zusätzlichen Unterkünften – falls notwendig und möglich – vorübergehend Betreuungspersonal aus bisherigen BAZ zu verschieben und/oder in den neuen Unterkünften in der Anfangsphase weniger Personal einzusetzen. Dies gilt so lange, bis die Personalressourcen gemäss BEKO nachrekrutiert werden konnten. Der Entscheid, ob und auf welche der Aufgaben im jeweiligen BAZ verzichtet werden kann, wird von P&A der jeweiligen Region in Absprache mit dem Leistungserbringer Betreuung getroffen.

Das SEM ist in engem Austausch mit dem Bundesamt für Zivildienst (ZIVI) und dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), um zusätzliche Ressourcen zu mobilisieren. Zivildienstleistende können für bestimmte Betreuungsaufgaben in den BAZ eingesetzt werden. Bei Ressourcenengpässen stehen 2023 maximal 140 Zivildienstleistende für den Einsatz in den BAZ zur Verfügung. Das VBS stellt in erster Linie Armeeangehörige für Personentransporte zur Verfügung.

Beurteilung

In der aktuellen Krisensituation können die Leistungserbringer nicht mehr alle vertraglich vereinbarten Dienste/Leistungen sicherstellen, was aufgrund des äusserst hohen Bedarfs einerseits und dem ausgetrockneten Arbeitsmarkt andererseits verständlich ist. Das SEM hat reagiert und in gegenseitigem Einverständnis die nicht sichergestellte Leistungserbringung auf Zuschlagsempfänger eines anderen Loses (Übers-Kreuz-Loszuteilung) übertragen. Dies ist aus Sicht der EFK ein nachvollziehbares und zweckmässiges Vorgehen, um die benötigten Ressourcen möglichst umfassend bereitzustellen.

Das SEM hat zudem die Ansprüche ans Profil der Mitarbeitenden reduziert und ein Minimal-BEKO erarbeitet. Die EFK erachtet diese Massnahmen als sinnvoll, sofern keine

gravierenden Qualitätseinbussen entstehen. Die EFK befürwortet auch die Bestrebungen des SEM, vermehrt Zivildienstleistende und Armeeangehörige mit Aufgaben in den BAZ zu betrauen.

Das SEM hat mit geeigneten Massnahmen auf die starke Bedarfserhöhung bei den Betreuungs- und Sicherheitsdienstleistungen reagiert. Die EFK sieht kein Anzeichen dafür, dass bei sinkenden Asylzahlen die Reduktion der beschafften Betreuungs- und Sicherheitsdienstleistungen nicht gelingen sollte. Allerdings konnte dies aufgrund der konstant ansteigenden Asylzahlen im Rahmen der Revision nicht geprüft werden.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (Stand 1. September 2022), SR 142.31

Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1) vom 11. August 1999
(Stand 1. September 2022), SR 142.311

Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2) vom 11. August 1999,
(Stand 1. Juni 2022), SR 142.312

Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an
den Flughäfen vom 4. Dezember 2018 (Stand 1. März 2019), SR 142.311.23

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 21. Juni 2019
(Stand 1. Januar 2022), SR 172.056.1

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 12. Februar 2020
(Stand 1. Januar 2021), SR 172.056.11

Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesver-
waltung (Org-VöB) vom 24. Oktober 2012 (Stand 1. Januar 2021), SR 172.056.15

Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich (VPGA) vom
25. Oktober 2017 (Stand 1. Januar 2021, SR 142.316

Verordnung über Massnahmen im Asylbereich im Zusammenhang mit dem Coronavirus
(Covid-19-Verordnung Asyl) vom 1. April 2020 (Stand 1. Januar 2022), SR 142.318

Verordnung über die Requisition von Schutzanlagen und Liegestellen zur Bewältigung
von Notlagen im Asylbereich (VRSL) vom 11. März 2016 (Stand 1. April 2019), SR 520.20

Parlamentarische Vorstösse

21.3856 – Ist die in BAZ geleistete Betreuung von Asylsuchenden angemessen? Interpel-
lation eingereicht von Clivaz Christophe, Grüne Fraktion, 17.06.2021, erledigt

21.4659 – Bundesasylzentren. Ist ein Marschhalt angezeigt? Interpellation eingereicht von
Strupler Manuel, Fraktion SVP, 17.12.2021, erledigt

Anhang 2: Abkürzungen

AOZ	Asyl-Organisation Zürich
BAZ	Bundesasylzentrum
BEKO	Betriebskonzept Unterbringung
DBAS	Direktionsbereich Asyl
DBPR	Direktionsbereich Planung und Ressourcen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FACTS	Finanzen, Amtsplanung, Controlling, Statistik
IKS	Internes Kontrollsystem
ORS	Organisation für Regie- und Spezialaufträge
OV	Objektvertrag
P&A	Partner & Administration
QMU	Konzept Qualitätsmanagement Unterbringung
RV	Rahmenvertrag
SEM	Staatssekretariat für Migration
SiVer	Sicherheitsverantwortliche
SSI	Sektion Sicherheit und Immobilien
SUPR	Sektion Unterbringung und Projekte
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VüCH	Verkehrsorganisation Schweiz
ZIVI	Bundesamt für Zivildienst

Anhang 3: Glossar

Vertragsmanagement Bund	Applikation Vertragsmanagement Bundesverwaltung
Acta Nova	Geschäftsverwaltungssystem Bundesverwaltung

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- 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 4: Informationen zu den Fallbeispielen

	BAZ Boudry	BAZ Embrach	BAZ Glaubenberg
Eröffnung	2018	2017	2015
Zentrumsart	Mit Verfahrensfunktion	Ohne Verfahrensfunktion	Ohne Verfahrensfunktion
Anzahl Betten (November 2022)	684 (inkl. Zusatzgebäude Les Thuyas)	760 + 120 Römerweg bis Ende November 22	340 + 300 Truppenlager bis Ende 2022
Leistungserbringer Betreuung	ORS	AOZ	AOZ
Anzahl mögliche Vollzeitstellen für Betreuung (Auslastung hoch)	130.16	72.82	55.56
Leistungserbringer Sicherheit Inhouse	Protectas	Protectas	Securitas
Leistungserbringer Aussenpatrouillen	Securitas	Securitas	VüCH
Bemerkungen	Ehemaliges Psychiatriezentrum/Spital	Neubau SEM	Bestehende Truppenunterkunft VBS