



15. Oktober 2021



Prüfbericht «IKS-Prüfung Einkaufsprozess Gruppe Verteidigung»

Revision R 2021-07



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Interne Revision VBS

Herr
Korpskommandant Thomas Süssli
Chef der Armee
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 15. Oktober 2021

Prüfbericht «IKS-Prüfung Einkaufsprozess Gruppe Verteidigung»

Sehr geehrter Herr Korpskommandant Süssli

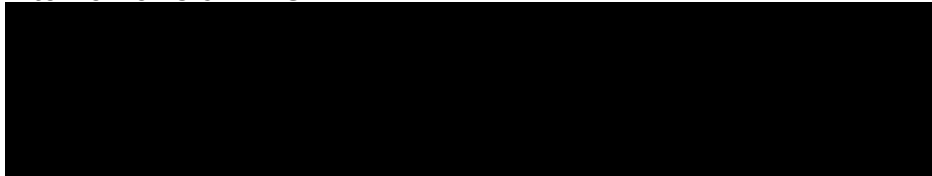
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «IKS-Prüfung Einkaufsprozess Gruppe Verteidigung» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden zwischen Juni und August 2021 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir mit Herrn Gerhard Jakob, Chef Finanzen Gruppe Verteidigung, sowie Herrn Christian Burch, Chef Finanzen armasuisse, besprochen. Die Stellungnahmen der Gruppe Verteidigung sowie der armasuisse zu unserem Bericht sind in Kapitel 8 ersichtlich.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt.

Sollten Sie Fragen zu unserem Bericht haben, stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler

- Chefin VBS
- Generalsekretär VBS
- Rüstungschef

Interne Revision VBS
Schauplatzgasse 11
3003 Bern



1 Das Interne Kontrollsystem in der Bundesverwaltung

Das Finanzhaushaltsgesetz¹ (FHG) hält in Artikel 39 zur «Internen Kontrolle» fest, dass der Bundesrat die notwendigen Massnahmen trifft, um:

- a) das Vermögen des Bundes zu schützen;
- b) die zweckmässige Verwendung der Mittel nach den Grundsätzen von Artikel 12 Absatz 4 sicherzustellen;
- c) Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung zu verhindern oder aufzudecken;
- d) die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

Zudem berücksichtigt er dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis. Die rechtlichen Grundlagen aus dem FHG beziehen sich auf die finanzrelevanten Risiken einer Verwaltungseinheit (VE). Artikel 36 der Finanzhaushaltsverordnung² (FHV) legt zudem fest, dass die Direktorinnen und Direktoren der VE verantwortlich sind für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung des internen Kontrollsystems (IKS) in ihrem Zuständigkeitsbereich. Daher tragen sie Gesamtverantwortung für das jeweilige IKS und sorgen für dessen breite Akzeptanz³.

Ein IKS umfasst grundsätzlich jene Vorgänge und Massnahmen, welche die ordnungsmässige Buchführung und finanzielle Berichterstattung sicherstellen. Ein IKS besteht üblicherweise aus den folgenden Komponenten:

- *Kontrollumfeld*: Dieses stellt die Grundlage eines wirksamen IKS dar und beinhaltet die übergeordnete Haltung, das Bewusstsein der Direktion der VE bezüglich Interner Kontrolle und dessen Stellenwert in der VE.
- *Risikobeurteilung*: Diese dient der Identifikation und Bewertung der Risiken, welchen die VE bei der Verfolgung der gesteckten Ziele ausgesetzt ist.
- *Information und Kommunikation*: Informations- und Kommunikationswege sollen gewährleisten, dass die Mitarbeitenden diejenigen Informationen sammeln und austauschen können, die für die Erfüllung ihrer Aufgabe (u.a. die Buchführung) nötig sind.

¹ SR 611.0 - Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/227/de>)

² SR 611.01 - Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 (FHV) (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/228/de>)

³ Eidgenössische Finanzverwaltung (2019). *Internes Kontrollsystem*. IKS-Leitfaden (https://www.data.efv.admin.ch/accounting/d/downloads/4/48/IKS-Leitfaden_2019_d.pdf vom 6.9.2021)



- *Steuerung des IKS*: Die Steuerung der internen Kontrolle dient dazu, allenfalls notwendige Anpassungen rechtzeitig zu erkennen und vorzunehmen.
- *Kontrollaktivitäten*: Diese stellen sicher, dass Massnahmen gegen identifizierte Risiken und zur Erreichung der Ziele korrekt ausgeführt werden.

Obwohl ein gut funktionierendes IKS die Fehler- und Missbrauchsmöglichkeiten wirkungsvoll einschränkt, bietet es keine absolute Sicherheit vor solchen Fehlleistungen.

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) haben wir das IKS des Einkaufsprozesses der Gruppe Verteidigung (Gruppe V) geprüft. Die Basis dazu bildeten die Fachliche Weisung⁴ und die Instruktionen⁵ der EFK.

Zu Beginn unserer Prüfung beurteilten wir das **generelle IKS** in einer summarischen Art und Weise. Anschliessend prüften wir die **Existenz** sowie die **Wirksamkeit** des IKS im Einkaufsprozess der Gruppe V.

Die Existenzprüfung soll aufzeigen, ob

- das IKS vorhanden und überprüfbar (d.h. dokumentiert) ist,
- das IKS den Geschäftsrisiken und der Geschäftstätigkeit angepasst ist,
- das IKS den zuständigen Mitarbeitenden bekannt ist,
- das IKS angewendet wird und
- das Kontrollbewusstsein angemessen vorhanden ist.

Mit der Wirksamkeitsprüfung wird das dauernde und richtige Funktionieren der Schlüsselkontrollen (konsequente Anwendung des 4-Augenprinzips und der Funktionentrennung) im Prozess geprüft. Im Rahmen unserer Prüfung analysierten wir die IKS-Dokumentation und befragten dazu Mitarbeitende, die im Prozess involviert sind. Im Anschluss führten wir bei ausgewählten Schlüsselkontrollen Einhalteprüfungen durch.

Aufgrund von Wesentlichkeitsüberlegungen fokussierten wir auf die Rüstungs- und die Sachaufwandkonten der Gruppe V (Buchungskreis 1045). Ebenfalls analysierten wir einzelne ausgewählte Positionen im ausserordentlichen Aufwand (Beschaffungen der Armeeapotheke). Die Prüfung umfasste ausschliesslich Buchungen, die in der Jahresrechnung 2021 der Gruppe V vorgenommen wurden.

Die Einhaltung des öffentlichen Beschaffungsrechts war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

⁴ Fachliche Weisung der EFK «Zusammenarbeit der EFK mit den Stellen für interne Revision im Rahmen der Prüfung der Bundesrechnung» vom 1. Januar 2018

⁵ Vorgaben der EFK «Instruktionen für die Prüfung der Bundesrechnung 2020 an die Stellen für interne Revision der Bundesverwaltung und die Prüfteams der EFK» vom 10. September 2020



3 Würdigung

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir ein gutes Gesamtbild des IKS im Einkaufsprozess der Gruppe V erhalten. Während unserer Prüfung trafen wir ausnahmslos engagierte Interviewpartnerinnen und Interviewpartner, die uns unterstützt und Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben. Zudem gewannen wir den Eindruck, dass all unseren Ansprechpersonen die internen Kontrollen im Bereich Einkauf ein wichtiges Anliegen sind. Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für die zielführende Zusammenarbeit während dieser Prüfung.

4 Einkaufsprozess der Gruppe Verteidigung in Kürze

Die Gruppe V beschafft jährlich Güter und Dienstleistungen von rund CHF 3 Mia. (inkl. Investitionen). Dementsprechend hat der ordnungsmässige Einkaufsprozess eine hohe Relevanz bei der Erstellung der Jahresrechnung der Gruppe V.

Der Einkaufsprozess der Gruppe V ist über zwei Departementsbereiche des VBS angelegt. Dabei formuliert die Gruppe V als Bedürfnisträgerin die Anforderungen der einzukaufenden Güter und Dienstleistungen. Zudem stellt sie die finanziellen Mittel bereit und gibt, ganz am Schluss des Einkaufsprozesses, die entsprechenden Zahlungen frei.

Die Schlüsselkontrollen im Einkaufsprozess der Gruppe V werden mehrheitlich durch die armasuisse (ar) im SAP-System der Gruppe V vorgenommen. Diese Kontrollarbeiten beinhalten das so genannte 4-Säulen-Prinzip, welches die

- Vertragsunterzeichnung,
- Auslösung der Bestellung,
- Kontrolle des Wareneingangs sowie
- Kontrolle der Lieferantenrechnung

umfasst. Die drei letzten Punkte sind Bestandteil des so genannten «3-way-match». Dieser stellt sicher, dass Bestellmengen, Wareneingangsmengen und vom Lieferanten in Rechnung gestellte Mengen übereinstimmen. Ebenfalls werden dabei die Preise von Bestellung und Rechnung abgestimmt. Dieser Abgleich wird heute mittels automatisierten Prozessen unterstützt. Bei allen Schlüsselkontrollen findet zudem das 4-Augenprinzip sowie die Funktioneentrennung Anwendung.



5 Feststellungen und Beurteilungen

5.1 Generelles zum Internen Kontrollsystem in der Gruppe Verteidigung

Risikobeurteilung

Feststellung: Die Gruppe V verfügt heute über ein gut ausgebautes Risikomanagement, welches nach den Vorgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung aufgebaut ist und mit dem IKS verknüpft ist. Wir verweisen an dieser Stelle auf unseren Prüfbericht «Risikomanagement im VBS» vom 4. Oktober 2021.

Beurteilung: Das Zusammenspiel zwischen den IKS-Beauftragten in der Gruppe V sowie den Risikocoaches der Gruppe V hat sich angemessen etabliert.

Kontrollumfeld

Feststellung: Insgesamt stellten wir fest, dass das IKS in der Gruppe V gut bekannt ist und in der täglichen Arbeit von den Mitarbeitenden gelebt wird. Jeder Direktunterstellte des Chefs der Armee (DU CdA) verfügt über eine eigene umfassende Dokumentation, die von den jeweiligen IKS-Verantwortlichen à jour gehalten wird. Zudem erstellt jeder DU CdA jährlich einen IKS-Jahresbericht zuhanden des CdA. Jedoch wurden die Ergebnisse daraus in den vergangenen Jahren nie in einem Armeeführungsrapport traktandiert. Weiter zeigte sich, dass bei der Einhaltung der Kompetenzenordnung (v.a. bei der Definition der richtigen Wertstufen in SAP) noch gewisse Unschärfen bestehen.

Beurteilung: Das Kontrollumfeld ist aus unserer Sicht in der Gruppe V in einer angemessenen Art und Weise vorhanden. Wir erachten es jedoch als wichtig, dass sich die Armeeführung mindestens einmal im Jahr kurz mit dem IKS auseinandersetzt und die Essenz aus dieser Diskussion innerhalb der Gruppe V kommuniziert wird. Damit kann die Gesamtverantwortung über das IKS noch ausgeprägter wahrgenommen werden (siehe auch Kapitel 1). Zudem scheint uns der diesbezügliche «Tone at the top» relevant, da damit die wichtige Arbeit der Mitarbeitenden, die das IKS jeden Tag leben, weiter gestärkt würde. Zudem zeigte sich erneut, dass die praktische Umsetzung der Kompetenzenordnungen der Gruppe V einer vertieften Beurteilung bedarf. Bei der Zuweisung der Finanzkompetenzen im SAP-System (u.a. Wertstufen 1 und 2) tauchten gewisse Fälle auf, die uns nicht plausibel scheinen.

Finanzrelevante Informationssysteme und Kommunikation

Feststellung: Gerade im Einkaufsprozess spielt das SAP-System eine zentral wichtige Rolle. Mit diesem werden die finanzrelevanten Geschäftsprozesse in der Gruppe V gesteuert und dokumentiert. SAP ermöglicht in der Gruppe V eine effektive Datenverarbeitung und einen übergreifenden Informationsfluss. Unsere Prüfhandlungen zeigten, dass die Vergabe und Nutzung der Berechtigungen in SAP bei Ein- und Austritten klar strukturiert geführt und gut



überwacht wird. Jedoch stellten wir fest, dass bei Übertritten in andere Funktionen oder Abteilungen der zeitgerechte Entzug der Berechtigungen nicht in jedem Fall sichergestellt wird.

Beurteilung: Aus unserer Sicht unterstützt das SAP die Information und Kommunikation in den IKS-Prozessen der Gruppe V in einer angemessenen Art und Weise. Bezüglich der internen Personalwechsel erachten wir es als wichtig, dass eine systematische Bestätigung aller zugewiesenen Berechtigungen durchgeführt wird, da ansonsten bei Einzelpersonen kumulierte Nutzungsrechte entstehen könnten. Diese Arbeit sollte aus unserer Sicht zentral gesteuert werden.

Steuerung

Feststellung: Eingerichtete und definierte Kontrollaktivitäten im IKS verlieren mit der Zeit naturgemäss an Effektivität. Nur permanent überwachte IKS-Kontrollen erfüllen den Zweck, die dauerhafte Wirksamkeit des IKS sicherzustellen. In der Gruppe V nehmen die IKS-Beauftragten eine wichtige Rolle bei der laufenden Überwachung der Kontrollen. Sie handeln im Auftrag der DU CdA. Die jährliche IKS-Berichterstattung findet statt.

Beurteilung: Die Steuerung des IKS erfolgt innerhalb der Gruppe V aus unserer Sicht in einer angemessenen Art und Weise. Des Weiteren verweisen wir auf unsere Ausführungen unter der Rubrik «Kontrollumfeld».

Kontrollaktivitäten

Feststellung: In den Prozessen der Gruppe V sind risikobasiert Kontrollaktivitäten eingeführt, welche identifizierte Risiken in den VE minimieren. Dabei wird zwischen automatisierten, manuellen, detektiven und präventiven Kontrollen unterschieden. Die Dokumentation des IKS der Gruppe V ist nach DU CdA und den Servicecenter «Personal V» und «Finanzen V» strukturiert. Einzelne Teilprozesse (wie z.B. der Einkaufsprozess) werden dabei leicht unterschiedlich beschrieben.

Beurteilung: Die Kontrollaktivitäten in den finanzrelevanten Prozessen der Gruppe V sind angemessen ausgestaltet.

5.2 Existenz des IKS im Einkaufsprozess der Gruppe V

Feststellungen: In Verbindung mit unseren Ausführungen in Kapitel 5.1 zeigten unsere Prüfhandlungen, dass das IKS im Einkaufsprozess der Gruppe V

- vorhanden und überprüfbar (d.h. dokumentiert) ist,
- den Geschäftsrisiken und der Geschäftstätigkeit angepasst ist,
- den zuständigen Mitarbeitenden bekannt ist und
- laufend angewendet wird.

Zudem besteht ein zielführendes Kontrollbewusstsein im Prozess.



Unsere Prüfhandlungen zeigen zudem, dass zum Einkaufsprozess eine sehr umfassende Anzahl an Prozessbeschreibungen und Kontrollaktivitäten besteht. Der Grundsatz des 3-way-match kommt jedoch überall zum Tragen.

Beurteilung: Wir bestätigen die Existenz des IKS im Einkaufsprozess der Gruppe V. Allenfalls könnte der Umfang der Dokumentation reduziert und auf das Wesentliche beschränkt werden. Die Einheitlichkeit der Prozessbeschreibungen bei den einzelnen DU CdA würde zudem den laufenden Überarbeitungsaufwand vermindern.

5.3 Wirksamkeit des IKS im Einkaufsprozess der Gruppe V

Feststellung: Unsere Prüfhandlungen zeigten, dass im IKS des Einkaufsprozesses die Kontrollen adäquat aufgebaut sind. Die relevanten Kontrollaktivitäten der identifizierten Risiken werden korrekt ausgeführt. Die Wirksamkeit des IKS wird durch das dauernde und richtige Durchführen der Schlüsselkontrollen (konsequente Anwendung des 4-Augenprinzips und der Funktionentrennung sowie des 3-way-match) gewährleistet. Bei unseren Stichproben stellten wir kein Kontrollversagen fest.

Beurteilung: Wir bestätigen die Wirksamkeit des IKS im Einkaufsprozess der Gruppe V.

6 Fazit

Das generelle IKS ist in der Gruppe V gut aufgebaut. Zudem bestätigen wir die Existenz und Wirksamkeit des IKS im Einkaufsprozess der Gruppe V.

7 Empfehlungen

Aufgrund unserer Feststellungen und Beurteilungen empfehlen wir der Gruppe V,

zu 5.1:

- in der Armeeführung die Gesamtverantwortung zum IKS noch ausgeprägter wahrzunehmen (z.B. jährlich einen kurzen Dialog zur Thematik zu führen);
- mindestens einmal jährlich die zugewiesenen Benutzerberechtigungen in SAP zu überprüfen;
- mindestens einmal jährlich die Kompetenzenordnung mit den im SAP hinterlegten Personen (bezogen auf die Wertstufen) abzustimmen.

zu 5.2:

- zu prüfen, ob die IKS-Dokumentation im Einkaufsprozess allenfalls reduziert und bei allen DU CdA harmonisiert werden kann.



8 **Stellungnahmen**

Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung bedankt sich für den Bericht und ist mit den Empfehlungen, die weitestgehend bereits umgesetzt werden, einverstanden.

armasuisse

Die geprüften Bereiche sind mit dem Prüfbericht einverstanden und danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme sowie die zielführende und stets angenehme Zusammenarbeit. Wir erlauben uns folgende Bemerkung: Die in Ziffer 5.2 und 5.3 festgestellte Existenz und Wirksamkeit des IKS im Einkaufsprozess der Verteidigung beinhaltet auch einen wesentlichen Anteil des IKS der armasuisse.