



29. November 2024

Prüfbericht «IKS-Prüfung Einkaufsprozess Gruppe Verteidigung»

Revision R 2024-07





Herr
Korpskommandant Thomas Süssli
Chef der Armee
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 29. November 2024

Prüfbericht «IKS-Prüfung Einkaufsprozess Gruppe Verteidigung»

Sehr geehrter Herr Korpskommandant Süssli

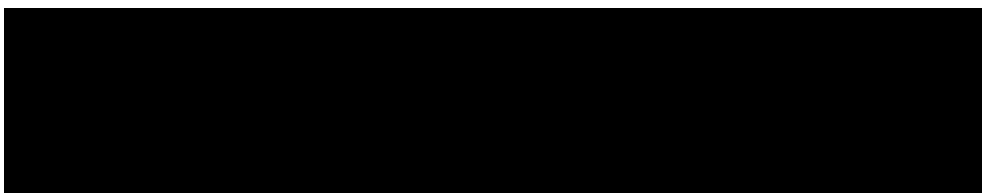
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «IKS-Prüfung Einkaufsprozess Gruppe Verteidigung» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden im September und Oktober 2024 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir mit den Verantwortlichen für den Einkaufsprozess beim Armeestab besprochen. Die Stellungnahme der Gruppe Verteidigung sowie armasuisse zu unserem Bericht ist in Kapitel 7 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 gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler

- Chefin VBS
- Generalsekretär VBS
- Rüstungschef
- Eidgenössische Finanzkontrolle

Leiter Interne Revision VBS

Management Summary

Die Interne Revision VBS (IR VBS) hat im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) die Existenz sowie die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems (IKS) im Einkaufsprozess der Gruppe Verteidigung (Gruppe V) geprüft.

Insgesamt ergibt die Prüfung ein positives Bild bezüglich der Existenz und der Wirksamkeit des IKS im Einkaufsprozess der Gruppe V sowie bei armasuisse, bei welcher derjenige Teil des Einkaufsprozesses geprüft wurde, welcher die Beschaffungen für die Gruppe V beinhaltet. Die IR VBS kann die Existenz und Wirksamkeit des IKS im Bereich des Einkaufsprozesses der Gruppe V und bei armasuisse bestätigen. Die wesentlichen Risiken im Zusammenhang mit dem Einkaufsprozess werden mit der IKS-Dokumentation adäquat adressiert, die relevanten Kontrollen sind vorhanden und werden konsequent angewendet. Es ist ein Kontrollbewusstsein vorhanden und die Armeeführung sowie der Rüstungschef werden regelmässig informiert.

Aus der Prüfung hat sich Handlungsbedarf im Bereich der Anzahlungen bei der Gruppe V ergeben. Anzahlungen für Armeematerial werden grundsätzlich mit Bankgarantien sichergestellt. *Die IR VBS empfiehlt der Gruppe V, die Werthaltigkeit von Bankgarantien laufend sicherzustellen.*

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 für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung des Internen Kontrollsystems (IKS) in ihrem Zuständigkeitsbereich verantwortlich sind. Daher tragen sie die Gesamtverantwortung für das jeweilige IKS und sorgen für dessen breite Akzeptanz³.

Ein IKS umfasst jene Vorgänge und Massnahmen in einer VE, welche die ordnungsmässige Buchführung und finanzielle Berichterstattung sicherstellen. Es 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 sind.
- *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.
- *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.

¹ SR 611.0 - [Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt \(Finanzhaushaltsgesetz, FHG\) \(admin.ch\)](#)

² SR 611.01 - [Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 \(FHV\) \(admin.ch\)](#)

³ Eidgenössische Finanzverwaltung: Leitfaden «Internes Kontrollsystem» vom Januar 2019

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Im Auftrag der EFK hat die IR VBS das IKS beim Einkaufsprozess der Gruppe V geprüft. Die Grundlage dafür bildeten die fachliche Weisung⁴ und die Instruktionen⁵ der EFK.

Zu Beginn der Prüfung beurteilte die IR VBS das generelle IKS in einer summarischen Art und Weise. Anschliessend wurde die Existenz sowie die Wirksamkeit des IKS im Einkaufsprozess geprüft.

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.

Im Rahmen der Wirksamkeitsprüfung wurde insbesondere die kontinuierliche und korrekte Durchführung der Schlüsselkontrollen (konsequente Anwendung des Vier-Augenprinzips und der Funktionentrennung) im Einkaufsprozess überprüft. Dazu analysierte die IR VBS die IKS-Dokumentation und führte Gespräche mit Mitarbeitenden, die in den Prozess eingebunden sind. Im Anschluss wurden bei ausgewählten Kontrollen Einhalteprüfungen durchgeführt.

Aufgrund der Zusammenarbeit zwischen der Gruppe V und armasuisse (ZUVA) bei der Beschaffung von Rüstungsgütern, wurde nicht nur das IKS der Gruppe V, sondern auch das IKS der relevanten Bereiche von armasuisse bewertet.

3 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner der Finanzen Verteidigung sowie armasuisse haben der IR VBS die notwendigen Auskünfte umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung. Die IR VBS dankt für die gewährte Unterstützung.

4 Einkaufsprozess der Gruppe Verteidigung in Kürze

Die Gruppe V beschafft jährlich Güter und Dienstleistungen im Wert von rund 3.5 Milliarden Franken (inkl. Investitionen). Diese spiegeln sich insbesondere im Sach- und Betriebsaufwand sowie im Rüstungsaufwand bzw. den Verbindlichkeiten wider. Dementsprechend hat

⁴ Fachliche Weisung der EFK «Zusammenarbeit der EFK mit den Stellen für interne Revision im Rahmen der Prüfung der Bundesrechnung» vom 1. Januar 2018 (überarbeitet Juli 2024)

⁵ Vorgaben der EFK «Instruktionen für die Prüfung der Bundesrechnung 2023 an die Stellen für interne Revision der Bundesverwaltung und die Prüfteams der EFK» vom 19. September 2023

der ordnungsmässige Einkaufsprozess eine hohe Relevanz bei der Erstellung der Jahresrechnung der Gruppe V. Die Gruppe V verantwortet die Bewirtschaftung der Verpflichtungskredite und wird bei der Beschaffung durch armasuisse im Rahmen der ZUVA unterstützt. Dabei formuliert die Gruppe V als Bedürfnisträgerin die Anforderungen der einzukaufenden Güter und Dienstleistungen und stellt die finanziellen Mittel zur Verfügung. Armasuisse - als Kompetenzzentrum u. a. für Beschaffungen und Technologie im VBS - stellt im Prozess die Evaluation und die Beschaffung der Güter und Dienstleistungen sicher. Am Schluss des Einkaufsprozesses gibt die Gruppe V wiederum die entsprechenden Zahlungen frei. Dementsprechend ist der Einkaufsprozess der Gruppe V und das zu prüfende IKS über zwei Departementsbereiche des VBS angelegt, wobei die Schlüsselkontrollen im Einkaufsprozess (Vertragsunterzeichnung, Auslösung der Bestellung, Kontrolle des Wareneingangs sowie Kontrolle der Lieferantenrechnungen) mehrheitlich im SAP-System der Gruppe V vorgenommen werden.

5 Feststellungen und Beurteilungen

5.1 Generelle Einschätzungen zum IKS innerhalb der Gruppe V sowie armasuisse

Im Rahmen der Prüfung hat die IR VBS ein gutes Gesamtbild des IKS im Bereich des Einkaufsprozesses erhalten. Die für den Einkauf bzw. die Beschaffung wesentlichen Prozesse sind aus Sicht der IR VBS in einer risikoorientierten und zweckdienlichen Form aufgezeichnet und implementiert. Es besteht ein angemessenes Kontrollumfeld, welches sicherstellt, dass das IKS wirksam innerhalb der Organisationsstruktur funktionieren kann. Die Gruppe V sowie armasuisse verfügen über eine eigene umfassende Dokumentation, die von den jeweiligen IKS-Verantwortlichen laufend aktualisiert wird. Jährlich erstellen die Prozessverantwortlichen einen Jahresbericht über den eigenen Zuständigkeitsbereich, für den IKS-Beauftragten der Gruppe V und armasuisse. Auf Grundlage dieser Berichte informieren die IKS-Beauftragten im IKS-Jahresbericht den Chef der Armee sowie den Rüstungschef, über den Stand des IKS innerhalb ihrer Verwaltungseinheiten sowie über einen möglichen Handlungsbedarf.

Beurteilung

Ein Kontrollbewusstsein ist vorhanden. Die Führungsebenen werden laufend informiert. Basierend auf den durchgeführten Prüfarbeiten sieht die IR VBS keinen Handlungsbedarf in Bezug auf das generelle IKS der Gruppe V sowie den betroffenen Bereich von armasuisse.

5.2 Existenz des IKS im Einkaufsprozess der Gruppe V sowie armasuisse

Die Prüfhandlungen zeigten, dass das IKS im Bereich des Einkaufsprozesses sowohl bei der Gruppe V wie auch beim betroffenen Teil von armasuisse angemessen dokumentiert ist. Die Risikokontrollmatrizen und die Prozessanweisungen sind passend auf die Geschäftstätigkeit und die damit verbundenen Geschäftsrisiken abgestimmt. Im Bereich der Anzahlungen für

Beschaffungen hat die IR VBS Risiken identifiziert, die durch die bestehenden Kontrollen noch nicht vollumfänglich abgedeckt werden. Die Werthaltigkeit der Anzahlungen wird zwar mittels Bankgarantien sichergestellt, die Werthaltigkeit der Bankgarantien selbst hingegen wird nicht systematisch überprüft. Im Weiteren hat die IR VBS festgestellt, dass die Laufzeiten der vorhandenen Bankgarantien laufend überprüft werden, diese Kontrollen aber nicht in der RKM aufgeführt sind. Betrachtet man den Einkaufsprozess insgesamt, kann festgehalten werden, dass eine nachvollziehbare Kontrolldokumentation vorliegt. Die in den Prozess eingebundenen Mitarbeitenden sind mit der relevanten IKS-Dokumentation vertraut und setzen diese im Arbeitsalltag konsequent um. Zudem gewann die IR VBS den Eindruck, dass bei allen beteiligten Personen das Kontrollbewusstsein vorhanden ist.

Beurteilung

Die im Einkaufsprozess definierten Kontrollen bewertet die IR VBS insgesamt als angemessen. Im Zusammenhang mit der Sicherstellung von Anzahlungen können die Kontrollaktivitäten aus Sicht der IR VBS noch ausgeweitet bzw. formalisiert werden. Für die Sicherstellung von Anzahlungen bei Lieferanten, erhält die Gruppe V jeweils befristete Bankgarantien. Diese sind jedoch in einem Krisenfall bzw. Bankausfall nicht in jedem Fall sichergestellt. Zwar müssten im selben Zeitraum sowohl der Lieferant wie auch die entsprechende Bank ausfallen, damit eine allfällige Anzahlung gefährdet wäre. Aus Sicht der IR VBS können diese Risiken im Bestand an Garantien mit einer zusätzlichen Kontrolle adressiert werden. Im Weiteren werden im Tagesgeschäft die Laufzeiten der Bankgarantien laufend überprüft. Die Kontrollaktivität ist jedoch nicht formell vorgesehen. Aus Sicht der IR VBS birgt auch der Verfall einer Bankgarantie Risiken. Mit diesem informellen Vorgehen besteht die Gefahr, dass irgendwann eine abgelaufene Garantie nicht verlängert wird bzw. die Kontrolldurchführung vergessen geht. Mit der Formalisierung der Kontrolle und der Aufnahme in die RKM wird die Kontrolldurchführung sichergestellt und die vorhandene IKS-Dokumentation der aktuellen Praxis angeglichen. Aufgrund der periodischen Überprüfung bzw. Aktualisierung der IKS-Kontrollen, Prozesse und Dokumentation durch die Gruppe V, verzichtet die IR VBS auf eine Empfehlung in Bezug auf die Garantielaufzeiten. Insgesamt kann die IR VBS aufgrund der durchgeführten Prüfungshandlungen die Existenz des IKS im Einkaufsprozess bestätigen.

Empfehlung 1: Werthaltigkeit von Bankgarantien

Die IR VBS empfiehlt der Gruppe V, die Werthaltigkeit von Bankgarantien laufend sicherzustellen.

5.3 Wirksamkeit des IKS im Einkaufsprozess der Gruppe V sowie armasuisse

Die Prüfhandlungen zeigten, dass die Kontrollaktivitäten innerhalb des IKS im Bereich des Einkaufsprozesses adäquat aufgebaut sind. Die relevanten Kontrollen der identifizierten Risiken werden korrekt ausgeführt und nachvollziehbar dokumentiert. Die Wirksamkeit des IKS

wird durch das dauernde und richtige Funktionieren der Schlüsselkontrollen (konsequente Anwendung des Vier-Augen-Prinzips und der Funktionentrennung) gewährleistet. Bei den ausgewählten Stichproben stellte die IR VBS keine Abweichungen fest.

Beurteilung

Aufgrund der Prüffeststellungen kann die IR VBS die Wirksamkeit des IKS im Einkaufsprozess bestätigen. Die Kontrollaktivitäten werden wie definiert ausgeführt und nachvollziehbar dokumentiert.

5.4 SAP-Berechtigungen im Einkaufsprozess der Gruppe V

Die Vergabe, Nutzung sowie der Entzug der SAP-Berechtigungen im Einkaufsprozess wird klar strukturiert geführt und überwacht. Die dazugehörigen Kontrollen sind Bestandteil der Risiko-Kontrollmatrix und konnten im Rahmen der Prüftätigkeiten zur Existenz und Wirksamkeit des IKS nachvollzogen werden. Die jeweiligen Berechtigungsrollen werden jährlich überprüft und genehmigt. Der Einsatz von Businessrollen und die risikomindernden manuellen Kontrollen stellen die Einhaltung und Überwachung des Vier-Augen-Prinzips und der Funktionentrennung in geeigneter Weise sicher. Die Anzahl der Personen mit Schreibrechten auf geschäftskritischen Transaktionen ist auf das Notwendige minimiert. Die Benutzerberechtigungen im Einkaufsprozess werden à jour gehalten.

Beurteilung

Das Berechtigungswesen ist angemessen ausgestaltet.

6 Prüffazit

Im Rahmen der Prüfung hat die IR VBS ein Optimierungspotential identifiziert. Es ergaben sich jedoch keine wesentlichen Sachverhalte, welche aus Sicht der IR VBS zu verbessern sind. Die IR VBS bestätigt die Existenz und Wirksamkeit des IKS im Einkaufsprozess der Gruppe V sowie dem betroffenen Teil der armasuisse. Die IR VBS leitet aus den Prüfergebnissen eine Empfehlung in Bezug auf die Werthaltigkeit der Bankgarantien bei der Gruppe V ab.

7 **Stellungnahmen**

Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung wird die Empfehlung prüfen und den Prozess zur Sicherstellung der Werthaltigkeitsprüfung von Bankgarantien ausarbeiten.

armasuisse

Die geprüften Bereiche sind mit dem Prüfbericht einverstanden und danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme, sowie die zielführende und stets angenehme Zusammenarbeit.