



Revisionsbericht - Prüfung der Kontrolltätigkeiten von DSKU über die Abrechnung der Verluste (inkl. Wiedereingänge) bei den Covid-19-Solidarbürgschaften

Datum: 13.02.2023

Referenz: 2022-05

Für: Direktorin SECO
Leiter Direktion für Standortförderung (DS) SECO
Leiter Ressort KMU-Politik (DSKU) SECO

Kopie an: Gruppenleiter Bürgschaftswesen DSKU (tus)
Controller SECO (OA)
Leiterin Controlling GS-WBF
Mandatsleiterin Prüfbereich 4 WBF/ETH (EFK)

1. Kürzer Überblick

Der Bund hat mit verschiedenen Massnahmen die wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie abgedeckt. Eine dieser Massnahmen war ein erleichterter Zugang zu Bankkrediten für grundsätzlich solvente Selbstständigerwerbende und Unternehmen. Die vier vom Bund anerkannten Bürgschaftsorganisationen¹ bürgten bei den Banken für diese sogenannten COVID-19-Kredite.

Der Bund hat sich verpflichtet einen Teil der Verluste der Bürgschaftsorganisationen zu tragen. Um einen raschen unbürokratischen Zugang zu Liquidität zu gewährleisten, hat der Bund COVID-19-Kredite bis zu 500'000 Franken zu 100% verbürgt. Darüber hinaus waren Bürgschaften für Kredite von bis zu 20 Millionen Franken möglich (sogenannte COVID-19-Kredite-Plus), wobei der Kreditbetrag, der 500'000 Franken überstieg, zu 85% verbürgt wurde. Die Selbstständigerwerbenden und Unternehmen haben die COVID-19-Kredite grundsätzlich bei ihrer Hausbank beantragt.²

Der Bund wird allfällige Bürgschaftsverluste der Bürgschaftsorganisationen für die gesamte Laufzeit der Kredite übernehmen.³ Die Überbrückungskredite konnten zwischen dem 26. März 2020 und dem 31. Juli 2020 beantragt werden. Insgesamt gewährten die Banken knapp 138'000 COVID-19-Kredite im Umfang von rund 17 Milliarden Franken. Es handelte sich um das grösste Wirtschafts-Hilfsprogramm der Schweizer Geschichte.

¹ BG Mitte, BG OST-SÜD, Cautionnement romand und Bürgschaftsgenossenschaft SAFFA für Frauen.

² Bestehende PostFinance-Kunden konnten COVID-19-Kredite auch bei der PostFinance AG beantragen.

³ Im Normalfall beträgt die Laufzeit eines Covid-19-Kredits 8 Jahre. In Härtefällen kann diese auf bis zu 10 Jahren verlängert werden.

Gesetzliche Grundlage war am Anfang die Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung⁴, die im Dezember 2020 aufgehoben und durch das Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz⁵ ersetzt wurde.

Bis Ende Oktober 2022 wurden knapp 33'000 COVID-19-Kredite und COVID-19-Kredite-Plus mit einem gewährten Kreditvolumen von zirka 6.5 Milliarden Franken vollständig zurückbezahlt. Auf der anderen Seite kam es bisher bei zirka 8'000 Krediten mit einem gewährten Kreditvolumen von 605 Millionen Franken zu einer Bürgschaftshonorierung.⁶

Nach der Honorierung gehen die ausstehenden Forderungen aus dem jeweiligen COVID-19-Kredit von der kreditgebenden Bank auf die Bürgschaftsorganisation zur Forderungsbewirtschaftung über. Gemäss Art. 8 Covid-19-SBüG müssen die Bürgschaftsorganisationen bei der Forderungsbewirtschaftung alle notwendigen Vorkehrungen treffen, um die ausstehenden Forderungen wiedereinzubringen. Gemäss Art. 16 Covid-19-SBüG gehen die Wiedereingänge zurück an den Bund. Kosten, die bei der Wiedereinbringung des Forderungsbetrags entstehen und belegbar sind, mit Ausnahme der eigenen Kosten der Bürgschaftsorganisation, können in Abzug gebracht werden. Die Bürgschaftsorganisationen können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritte beiziehen. Die Kosten für den Beizug Dritter werden vom Bund übernommen. Bisher haben die Bürgschaftsgenossenschaften bei den honorierten Covid-19-Solidarbürgschaften zirka 19.2 Millionen Franken wiedereingebracht (Bruttobetrag).⁷

Das SECO setzt die Höhe der Beiträge zur Übernahme der Bürgschaftsverluste der Bürgschaftsorganisation fest. Die Bürgschaftsorganisationen unterbreiten dem SECO zu diesem Zweck laufend ihre Abrechnungen und weitere Unterlagen, welche es zur Festsetzung benötigt.

2. Auftrag, Prüfungsrahmen und Prüfungsvorgehen

Gestützt auf das von der Geschäftsleitung SECO genehmigte bzw. mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) abgestimmte Jahresprüfprogramm 2022 prüften wir bei der Direktion für Standortförderung des SECO (DS), ob die Kontrolltätigkeiten des Ressorts KMU-Politik (DSKU) über die Abrechnung der Verluste (inkl. Wiedereingänge) bei den Covid-19-Solidarbürgschaften angemessen und wirksam sind.

Wir verfolgten im Wesentlichen die folgenden Prüfziele:

- Prüfen, ob die Organisation bei DSKU zweckmässig ist;
- Prüfen, ob die Grundlagen und Prozesse zur Kontrolle der Nachvollziehbarkeit der Verluste angemessen sind (inkl. Schlüsselkontrollen);
- Prüfen, ob die Kontrolle der Verlustdokumentation und der Abgleich der Vorschusszahlungen mit der erhaltenen Verlustdokumentation wirksam sind;
- Prüfen, ob die Verbuchung der Vorschusszahlungen im SAP/FI korrekt ist;
- Prüfen, ob die Unterschriftenregelung SECO zur Freigabe der Vorschusszahlungen eingehalten wird;

⁴ Verordnung vom 25. März 2020 zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften infolge des Coronavirus (Covid-19-SBüV, [SR 951.261](#)).

⁵ Bundesgesetz über Kredite mit Solidarbürgschaft infolge des Coronavirus vom 18. Dezember 2020 (Covid-19-SBüG, [SR 951.26](#)).

⁶ Die aktuellsten Zahlen sind auf der Webseite <https://covid19.easygov.swiss/> vorhanden.

⁷ Dito oben.

- Prüfen, ob die Rückerstattung der Wiedereingänge an das SECO korrekt und vollständig ist;
- Prüfen, ob die gesetzlichen, vertraglichen und internen Vorgaben eingehalten werden.

Wir führten Analysen und risikoorientierte Funktionsprüfungen und Einzelfallprüfungen durch. In diesem Sinne haben wir insbesondere die folgenden Prüfungshandlungen durchgeführt (nicht abschliessend):

- Dokumentenstudium zur Beurteilung der Organisation;
- Analyse der Grundlagen (insbesondere interne Dokumente und Prozessbeschreibungen);
- Beurteilung der Existenz und der Angemessenheit der Schlüsselkontrollen respektive des internen Kontrollsystems (IKS) Design mittels eines Walkthroughs;
- Erstellung eines risikoorientierten Samplings und Prüfung der Wirksamkeit der Kontrollen anhand von Dossierprüfungen;
- Beurteilung der Einhaltung der Compliance.

Die Prüfungsaktivitäten erfolgten in Übereinstimmung mit den Grundsätzen für die berufliche Praxis der Internen Revision IIA Switzerland⁸.

Unsere Prüfungen erfolgten zwischen September und Oktober 2022 und wurden vom Revisionsleiter (mna) mit Unterstützung der Leiterin der internen Revision durchgeführt. Der geprüfte Zeitraum betraf die Jahre 2020 bis 2022. Einzelheiten über Art und Umfang unserer Prüfungen und die Prüfungsergebnisse gehen aus unseren Arbeitspapieren hervor.

3. Übergeordnetes Prüfungsurteil

Auf der Grundlage unserer Prüfungshandlungen und Prüfziele kann das IKS als wirksam und gesichert beurteilt werden.

Insbesondere können wir das Design der bestehenden Kontrollprozesse positiv bewerten. Die vorgesehenen Kontrollen werden korrekt durchgeführt und können als wirksam angesehen werden. Verbesserungspotential besteht noch hinsichtlich der IKS-Dokumentation bzw. des Nachweises der Kontrollen sowie der Kontrolle der Wiedereingänge. Mögliche Verbesserungen mit hoher Priorität haben wir nicht identifiziert. Wir möchten ausserdem betonen, dass DSKU das Hilfsprogramm betreffend die Covid-Bürgschaften in einer Krisenzeit gestartet hat und dieses innerhalb sehr kurzer Zeit funktionsfähig war. Innerhalb dieses schwierigen Rahmens hat DSKU ein Kontrollverfahren geschaffen, welches, wie unsere Prüfungsergebnisse zeigen, angemessen und effizient ist. Alle Hinweise und Empfehlungen können zusammen mit den dazugehörigen Feststellungen und Risiken im nächsten Kapitel entnommen werden. Das Reifegradmodell des IKS ist im Anhang 1 beschrieben. Die Priorisierung der Empfehlungen ist im Anhang 2 dargestellt.

Stellungnahme der Direktion für Standortförderung

Wir sind mit dem Prüfungsurteil einverstanden und schätzen die sehr gute Zusammenarbeit mit DBIR. Die vorgeschlagenen Verbesserungen werden dazu beitragen, die bereits gut entwickelte und ausgereifte Kontrolle im Bereich der Covid-19-Kredite weiter zu optimieren.

⁸ Institute of Internal Auditing Switzerland.

4. Feststellungen, Hinweise und Empfehlungen

Organisation, Grundlagen und Prozesse zur Durchführung der Kontrolltätigkeiten

Im Organigramm von DSKU werden die Verantwortlichkeiten und die Stellvertretungen angegeben. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sind in der (vor kurzer Zeit) angepassten (noch zu genehmigenden) Stellenbeschreibung des für die Kontrollen zuständigen Mitarbeitenden im Detail erläutert. Massnahmen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit sind im ganzen SECO und bei DSKU⁹ vorgesehen. Wir beurteilen die Organisation bei DSKU im Bereich der Verwaltung der Verluste und der Wiedereingänge als zweckmässig. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (inkl. Stv.) sind zweckmässig beschrieben bzw. geregelt, aktuell und dokumentiert.

Hinweis 1: Die vor kurzer Zeit angepasste Stellenbeschreibung sollte genehmigt werden, um die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen des für die Kontrollen zuständigen Mitarbeitenden zu bestätigen.

Grundlagen und Prozesse zur Kontrolle der Nachvollziehbarkeit der Verluste sind vorhanden, grundsätzlich aktuell und dokumentiert. Zwischen dem WBF und den Bürgschaftsorganisationen wurden Verträge abgeschlossen, welche die jeweiligen Verantwortungen und Aufgaben betreffend die Abrechnung bzw. die Kontrolle der Verluste erläutern. Ein internes Aufsichts- und Controllingkonzept von DSKU im Bereich Bürgschaftswesen wurde per Ende 2022 aktualisiert. Dieses berücksichtigt einerseits den neuen Leitfaden der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und andererseits die grosse Relevanz der COVID-19-Kredite.

Interne Richtlinien von DSKU betreffend die Überprüfung der Verluste wie z.B. die Prozessbeschreibung «*Verluste Covid-19-Solidarbürgschaftskredite*» und das Dokument «*Verschiedene interne Prozesse (Bürgschaftsorganisationen, beauftragte Unternehmen und SECO) - COVID-19-Solidarbürgschaften*» sind vorhanden, aktuell und zweckmässig konzipiert. Die Kontrolltätigkeiten von DSKU sind gut ausgestaltet, angemessen und in der Prozessbeschreibung grundsätzlich ausführlich erläutert. Wir haben nichtdestotrotz einige Verbesserungsmöglichkeiten identifiziert:

- In der Prozessbeschreibung «*Verluste Covid-19-Solidarbürgschaftskredite*» sind die verschiedenen Schritte des Kontrollprozesses ausführlich beschrieben, jedoch gibt es einen Tippfehler beim Prozessschritt «*Überprüfung weiterer Daten der Vorschussabrechnung*».

Die Kontrollen der erforderlichen zusätzlichen Unterlagen für die COVID-19-Kredite-Plus sind beim Prozessschritt «*Kontrolle der Verlustdokumentation*» nicht erwähnt.

Hinweis 2: Bei der Kontrolle des Datums der Zahlungsaufforderung, muss der Datumswert nach (und nicht vor) dem «*Datum Gewährung*» sein. Die spezifischen Kontrollen für die Verlustdokumentation betreffend die COVID-19-Kredite-Plus sollten in der Prozessbeschreibung hinzugefügt werden (d.h. Überprüfung des Kreditantrags, des Bürgschaftsvertrags und des Verlustberichts).

DBIR stellt fest, dass die Prozessbeschreibung keine Erläuterungen betreffend den Abgleich von allfälligen Abweichungen zwischen den als Vorschuss bezahlten Beträgen und den definitiven Beträgen der Verluste enthält. Dies ist eine wichtige Tätigkeit, um sicherzustellen, dass

⁹ Im Aufsichts- und Controllingkonzept des Bürgschaftswesens für KMU und der Covid-19-Solidarbürgschaften (Stand 5.12.2022).

die Bürgschaftsorganisation eine korrekte Zahlung für einen bestimmten Verlust erhält und sollte darum in der Prozessbeschreibung enthalten sein.

Empfehlung 1 (Priorität mittel): Wir empfehlen, dass DSKU in der Prozessbeschreibung die im Zusammenhang mit dem Abgleich von Verlusten durchgeführten Tätigkeiten präzisiert (für den Fall, dass es Abweichungen zwischen den als Vorschuss gezahlten Beträgen und den definitiven Verlustbeträgen gibt).

Stellungnahme DSKU	Stellungnahme	Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.
	Massnahme	Ergänzung der Prozessbeschreibung mit der Kontrolltätigkeit betreffend den Abgleich von allfälligen Abweichungen zwischen den als Vorschuss bezahlten Beträgen und den definitiven Beträgen der Verluste.
	Verantwortlich	wen, Sachbearbeiter Finanzen, Ressort KMU-Politik
	Termin	Eine neue Version der Prozessbeschreibung inkl. automatisierter RPA-Prozess (Pilotprojekt JARI) wurde erstellt. Die Massnahme wurde bereits umgesetzt. Der Prozess der Differenzenabrechnung sowie auch derjenige bezüglich der Dokumentenprüfung der Covid-19-Kredit-Plus-Verluste wurden in der Prozessbeschreibung hinzugefügt. Siehe Prozessbeschreibung Acta Nova-Link .
Schlussbeurteilung DBIR		Einverstanden.

- DBIR hat bereits einige Verbesserungsvorschläge für die sogenannte Excel-Übersicht, die als Hilfsmittel für die Durchführung der Kontrolltätigkeiten benutzt wird, an DSKU zugestellt. Diese Vorschläge betreffen die Formeln, die im Dokument enthalten sind. Die Formeln dienen als Hilfe für die Überprüfung der Angaben in der Vorschussliste und in der Verlustdokumentation, aber ersetzen die bisher manuell durchgeführten Kontrollen von DSKU nicht.

Es ist zudem zu bemerken, dass DSKU bald die Kontrollen halbautomatisch durchführen wird, was das Prüfverfahren beschleunigen wird. Ein Software-Roboter wird die meisten Prüfungen automatisch durchführen und nur bei Bedarf (z. B. bei Unstimmigkeiten, Fehlern oder unlesbaren Informationen in den Unterlagen) eine manuelle Prüfung der Unterlagen anfordern. DBIR unterstützt die Einführung dieses neuen und innovativen Kontrollverfahrens, da es die mit manuellen Kontrollen verbundenen Risiken verringert (z. B. falsches Copy-Paste, fehlerhafte in Excel verwendete Formeln, Fehler bei manuellen Überprüfungen von Angaben, usw.). Der automatisierte Prozess umfasst im Moment die Kontrollen der Vorschussabrechnungen und die Erstellung des Eigenbelegs für das EFV-DLZ (inkl. Ablage der Unterlagen in Acta Nova). Weitere Schritte der Kontrollprozesse (z.B. die Prüfung der Verlustdokumentation) werden automatisiert und in den nächsten Wochen bzw. Monaten eingeführt. DBIR wird im Rahmen einer zukünftigen Jahresabschlussprüfung die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit des halbautomatisierten Kontrollprozesses überprüfen.

- DBIR stellt fest, dass nach Überprüfung der Verlustdokumentation betreffend einen Verlustfall die geprüften Unterlagen provisorisch auf der Festplatte M gespeichert werden. Nur nach

Überprüfung sämtlicher Verlustfälle einer Vorschussabrechnung (dies kann theoretisch auch mehrere Monate dauern) wird die Verlustdokumentation definitiv in Acta Nova gespeichert.

Empfehlung 2 (Priorität mittel): Die Verlustdokumentation muss nach Abschluss der Prüfung eines Verlustfalles unmittelbar in Acta Nova abgelegt werden, um einen allfälligen Verlust der geprüften Unterlagen zu vermeiden (z.B. wegen Diebstahl oder Beschädigung des Laptops). Dies könnte in den vom Software-Roboter automatisch durchgeführten Tätigkeiten eingeführt werden. Die Speicherung der vollständigen Verlustdokumentation für eine bestimmte Vorschussabrechnung in SAP kann wie bisher am Ende des Kontrollprozesses erfolgen. Wichtig ist, dass die geprüften Dokumente jederzeit in Acta Nova verfügbar sind.

Stellungnahme DSKU	Stellungnahme	Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.
	Massnahme	Die Verlustdokumentation wird unmittelbar nach Abschluss der Prüfung eines Verlustfalles in Acta Nova gespeichert.
	Verantwortlich	wen, Sachbearbeiter Finanzen, Ressort KMU-Politik
	Termin	Die Massnahme wurde mit der Inbetriebnahme des RPA-Prozesses Nr. 2 (Pilotprojekt JARI) Anfang Dezember 2022 umgesetzt. Der Roboter JARI speichert die Verlustdokumentation unmittelbar nach erfolgter Überprüfung automatisch in Acta Nova ab.
Schlussbeurteilung DBIR		Einverstanden.

Nach unserem Audit der Kontrollprozesse sind wir der Meinung, dass die folgenden drei Kontrollen als *Schlüsselkontrollen* (SK)¹⁰ definiert werden können:

- SK1 = Die PDF-Datei (Vorschussliste), die DSKU von der Bürgschaftsorganisation erhalten hat, wird mit der PDF-Datei des Eigenbelegs (zur Auszahlung der Vorschüsse) zusammengeführt. Die Vollständigkeit und Korrektheit der geprüften Angaben in der Vorschussliste (insbesondere der Verlustbeträge) bestätigt der für die Kontrolle zuständige Mitarbeiter mittels Gutzeichen (✓). Falls ein Abgleich von allfälligen Abweichungen zwischen den als Vorschuss bezahlten Beträgen und den definitiven Beträgen der Verluste notwendig ist (siehe SK3), prüft dies der Mitarbeiter auch mittels dieser Schlüsselkontrolle (weil identifizierte Abweichungen mit nachfolgenden Vorschusszahlungen verrechnet werden).
- SK2 = Die Genehmigung der Vorschussabrechnung erfolgt unter Anwendung des Vieraugenprinzips im Kreditoren Workflow (eKWF).
- SK3 = Eine PDF-Datei wird erstellt, welche die überprüften Angaben in der Verlustdokumentation mittels Gutzeichen (✓) zeigt. Somit wird die Vollständigkeit der erforderlichen Verlustdokumentation und die Korrektheit der Angaben zwischen der Vorschussliste und der Ver-

¹⁰ Eine Schlüsselkontrolle definiert Kontrollmassnahmen für wesentliche Risiken auf Stufe der Verwaltungseinheit, die im Umfang des IKS zu berücksichtigen sind. Schlüsselkontrollen zeichnen sich durch ihre besondere Rolle innerhalb eines Prozesses aus und sollen dazu beitragen, unter Kosten-Nutzen-Aspekten wesentliche Risiken zu vermeiden, vermindern oder aufdecken. In diesem Sinn sind die prozessspezifischen Risiken und Kontrollmassnahmen betreffend die finanzrelevanten Prozesse insbesondere relevante für das IKS des SECO bzw. der Bundesverwaltung.

lustdokumentation bestätigt. Allfällige Abweichungen zwischen den Vorschussbeträgen und den definitiven Beträgen der Verluste können anhand dieser Kontrolle identifiziert werden und nachher abgeglichen werden (siehe SK1).

Hinweis 3: Schlüsselkontrollen existieren und sind zweckmässig konzipiert. Diese könnten in der Prozessbeschreibung ausführlicher erläutert und als SK gekennzeichnet werden. Da der Kontrollprozess bald halbautomatisiert wird, braucht die Prozessbeschreibung bereits eine Aktualisierung. DSKU könnte die Gelegenheit nutzen, um die SK deutlicher in der Prozessbeschreibung zu erläutern.

DBIR stellt zudem fest, dass derzeit in der IKS-Kontrollmatrix des SECO die SK betreffend die Kontrolltätigkeiten von DSKU über die Abrechnung der Verluste bei den Covid-19-Solidarbürgschaften fehlen. Dieser Abrechnungsprozess ist finanzrelevant und daher stellen Fehler oder Mängel bei den Kontrollen in diesem Bereich ein Risiko für die Richtigkeit der Staatsrechnung dar.

Empfehlung 3 (Priorität mittel): Die prozessspezifischen Risiken und Kontrollmassnahmen (sogenannte Schlüsselkontrollen) des finanzrelevanten Abrechnungsprozesses betreffend die Verluste bei den Covid-19-Solidarbürgschaften sollten in die IKS-Kontrollmatrix des SECO aufgenommen werden.

Stellungnahme DSKU	Stellungnahme	Wir sind mit der Empfehlung einverstanden, allerdings liegt die Verantwortung für die IKS-Kontrollmatrix beim Controller des SECO (kbh) und nicht bei DSKU.
	Massnahme	Ergänzung der IKS-Kontrollmatrix des SECO mit der Kontrolltätigkeiten von DSKU über die Abrechnung der Verluste bei den Covid-19-Solidarbürgschaften nach Einverständnis von kbh.
	Verantwortlich	tus, Gruppenleiter Bürgschaftswesen, Ressort KMU-Politik
	Termin	31.12.2023
Schlussbeurteilung DBIR		Einverstanden.

Festlegung, Auszahlung und Kontrolle der Nachvollziehbarkeit der Verlustbeiträge

Um die wirksame Durchführung aller Kontrollen von DSKU überprüfen zu können, mussten wir uns auf die Fälle stützen, für welche eine Vorschusszahlung geleistet wurde und für welche die Verlustdokumentation bereits eingegangen und seitens des SECO geprüft worden ist.

Bis zum Zeitpunkt unsere Stichprobenkontrollen gab es noch keinen Verlustfall des Jahres 2022, der bereits vollständig überprüft wurde.¹¹ Unsere Stichproben betreffen daher nur Verlustfälle der Jahre 2020 und 2021. Für 2022 können wir nur bestätigen, dass DSKU die eingereichten und geprüften Vorschusslisten (bzw. die genehmigten Vorschusszahlungen) bisher vollständig in SAP gebucht hat. Wie oben erwähnt, wird auch der Kontrollprozess der Verlustdokumentation halbau-

¹¹ Bis zum Zeitpunkt unsere Stichprobenkontrollen (Anfang Oktober) wurde die Verlustdokumentation für insgesamt knapp 4'600 Verlustfälle erhalten und für knapp 2'000 Verlustfälle vollständig überprüft.

tomatisiert und von einem Software-Roboter durchgeführt. Dies betrifft insbesondere die Verlustfälle des Jahres 2022, die DSKU bisher noch nicht vollständig überprüfen konnte. Wir werden im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2022 die halbautomatischen Kontrollen überprüfen, um ihre Wirksamkeit zu bestätigen.

Auf der Grundlage unserer Prüfungen und Stichprobenkontrollen können wir Folgendes bestätigen:

- Die Verlustbeiträge (Vorschusszahlungen) werden korrekt festgelegt und von den Bürgschaftsorganisationen vollständig und angemessen dokumentiert (d.h. korrekte und vollständige Vorschusslisten werden von den Bürgschaftsorganisationen eingereicht);
- Die Bürgschaftsorganisationen reichen eine vollständige Dokumentation zum Nachweis der Verluste ein;
- Die Kontrolle der Vorschusslisten und der Verlustdokumentation durch das SECO ist wirksam und die Schlüsselkontrollen werden eingehalten. Die Kontrollen erfolgen gemäss Prozessbeschreibung;
- Ein Abgleich von allfälligen Abweichungen zwischen den Vorschussbeträgen und den definitiven Verlustbeträgen wird korrekt durchgeführt;
- Die Unterschriftenregelung des SECO zur Freigabe der Vorschusszahlungen (inkl. Abgleich von allfälligen Abweichungen) wird eingehalten. Die Zahlungen werden unter Einhaltung des Vieraugenprinzips ausgeführt;
- Die Buchungen im SAP erfolgten korrekt (richtiger Betrag, richtiger Kreditoren und richtige Konten);
- Die gesetzlichen, vertraglichen und internen Vorgaben werden eingehalten.

Wir stellen fest, dass es für 13 Fälle, welche das SECO noch nicht vollständig überprüfen konnte (Verlustdokumentation noch nicht übermittelt und noch nicht geprüft), für die jedoch bereits Differenzabrechnungen eingereicht wurden bzw. die Abweichungen abgeglichen wurden, keine Bemerkungen in der Excel-Übersicht von DSKU gibt. Es wäre sinnvoll, dass diese Fälle deutlicher gekennzeichnet werden, um im Rahmen der Überprüfung der Verlustdokumentation umgehend zu merken, dass die Differenz bereits abgeglichen worden ist. Dies sind Fälle, die die Differenzabrechnungen *BGO-03-2021*, *BGO-01-2022* und *BGM-02-2021* betreffen. Für die Differenzabrechnung *CR-02-2021* sind die zwei Fälle bereits gelb in der Excel-Übersicht markiert.

Empfehlung 4 (Priorität tief): Wir empfehlen, dass DSKU die noch nicht vollständig geprüften Verlustfälle, bei denen eine Bürgschaftsorganisation eine Differenzabrechnung bereits eingereicht hat bzw. ein Abgleich der Abweichung bereits durchgeführt wurde, in der Excel-Übersicht kennzeichnet. Auf diese Weise ist es möglich, die Fälle, für welche bereits ein Abgleich einer Abweichung vorgenommen wurde, eindeutig zu verfolgen. Im Rahmen der Kontrolle der Verlustdokumentation kann DSKU bei Fehlen eines solchen Abgleichs ein Antrag an die Bürgschaftsorganisation stellen, diesen bei der nächsten Vorschussabrechnung vorzunehmen. Dies könnte ebenfalls zu einem potenziellen Zeitgewinn führen.

Stellungnahme DSKU	Stellungnahme	Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.
	Massnahme	Kennzeichnung in der Excel-Übersicht der noch nicht vollständig geprüften Verlustfälle, bei denen eine Bürgschaftsorganisation eine Differenzabrechnung bereits eingereicht hat bzw. ein Abgleich der Abweichung bereits durchgeführt wurde.
	Verantwortlich	Sachbearbeiter Finanzen, Ressort KMU-Politik
	Termin	Die Excel-Kontroll-Übersicht-Liste wurde aktualisiert. Sämtliche Verlustdifferenzen wurden kontrolliert und sind in der Excel-Kontroll-Übersicht-Liste klar farblich vermerkt und können jederzeit mit der Differenzabrechnung nachgeprüft werden.
Schlussbeurteilung DBIR		Einverstanden.

DBIR stellt fest, dass DSKU Mehrfacheinträge (d.h. Doppelbeanspruchung von COVID-19-Krediten von demselben Unternehmen) für eine bestimmte Bürgschaftsorganisation überprüft (mittels einer bedingten Formatierung in der Excel-Übersicht). Dies erlaubt Fälle zu entdecken, für welche die Doppelbeanspruchung unzulässig ist (d.h. ein zweiter COVID-19-Kredit beim gleichen Bankinstitut für dasselbe Unternehmen). Im Rahmen der Missbrauchsbekämpfung wurden zudem die Mehrfacheinträge von verschiedenen Akteuren (z.B. von der Zentralstelle der Bürgschaftsorganisationen, sowie auch von den Bürgschaftsorganisationen selber) bereits systematisch überprüft.

Grundlagen, Prozesse und Kontrolltätigkeiten im Rahmen der Prüfung der Wiedereingänge

Die Grundlagen zur Forderungsbewirtschaftung sind in Art. 8 Covid-19-SBüG und in den Verträgen zwischen dem WBF und den Bürgschaftsorganisationen festgelegt. Diese Verträge enthalten Prozessleitlinien zur Forderungsbewirtschaftung, die eingehalten werden müssen. Die Prozesse zur Forderungsbewirtschaftung werden im Dokument «*Verschiedene interne Prozesse (Bürgschaftsorganisationen, beauftragte Unternehmen und SECO) – COVID-19-Solidarbürgschaften*» (Kapitel 3) ausführlich erläutert.

Ein Prozess beschreibt die Forderungsbewirtschaftung der COVID-19-Kredite, die von der Bank an die Bürgschaftsorganisationen subrogiert wurden¹². Die Bürgschaftsorganisationen können zur Forderungsbewirtschaftung Dritte beauftragen oder gemäss Art. 8 Abs. 5 Bst. a Covid-19-SBüG auf die Geltendmachung der subrogierten Forderungen verzichten, wenn deren Eintreibung aussichtslos erscheint oder die entsprechenden Kosten nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe des ausstehenden Betrags stehen.

Ein anderer Prozess beschreibt das Vorgehen bei der Meldung nach Einnahmen aus Forderungen. Diese können nicht im Rahmen der Verlustabrechnung in Abzug gebracht werden. In der Abrechnung der Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen werden keine Wiedereingänge aus den Verlusten verrechnet. Die Bürgschaftsorganisationen melden zweimal jährlich die

¹² D.h. der Verlustbetrag wurde von der Bürgschaftsorganisation an die Bank bezahlt und die Rechte über die Forderung sind von der Bank zu der Bürgschaftsorganisation übergegangen.

Bruttowiedereingänge, die externen Inkassokosten und folglich die Nettowiedereingänge an das SECO (sogenannte Wiedereingangsabrechnung). Die Bürgschaftsorganisationen überweisen dem SECO, im Einklang mit dem Art. 16 Covid-19-SBüG, zweimal jährlich die wiedereingebrachten Forderungsbeträge (Bruttowiedereingänge). Das SECO überweist den Bürgschaftsorganisationen die Inkassokosten jeweils im Rahmen der ordentlichen Rechnungsstellung. Einige Wiedereingänge werden von der Firma Kellerhals Carrard (insbesondere im Rahmen der Verwaltung von Missbrauchsfällen) oder direkt von den Bürgschaftsorganisationen vereinnahmt. Die Bürgschaftsorganisationen haben insbesondere die Firma Intrum AG mit der Forderungsbewirtschaftung beauftragt. Die oben erwähnten Prozessleitlinien werden in den Verträgen zwischen den Bürgschaftsorganisationen und Intrum AG korrekt wiedergegeben. Intrum hat einen automatisierten Prozess eingeleitet, um die Einhaltung der Leitlinien sicherzustellen und daher erfolgt die Forderungsbewirtschaftung gemäss der vertraglichen Bestimmung.

Wir stellen fest, dass die Kontrolltätigkeiten des SECO im Rahmen der Prüfung der Wiedereingangsabrechnungen nicht im Dokument «*Verschiedene interne Prozesse (Bürgschaftsorganisationen, beauftragte Unternehmen und SECO) – COVID-19-Solidarbürgschaften*» beschrieben sind und dass eine entsprechende Prozessbeschreibung (z.B. Flowchart) ebenfalls nicht existiert. Wir haben dennoch einen Walkthrough dieser Kontrolltätigkeiten durchgeführt:

- Eine Kontrolle von DSKU ist zweckmässig, um allfällige Fehler (d.h. falsche Berechnungen) in den Wiedereingangsabrechnungen von den Bürgschaftsorganisationen zu identifizieren bzw. um die Korrektheit der Abrechnung zu bestätigen. Die Kontrolle sollte in einer internen Richtlinie beschrieben werden.
- Eine andere Kontrolle betrifft die stichprobenmässige Prüfung der Rechnungen von Intrum¹³ mit den Wiedereingangsabrechnungen (Vergleich der Beträge), um allfällig ungerechtfertigte abgezogene Kosten von den Wiedereingangsbeträgen seitens der Bürgschaftsorganisationen zu entdecken. Wir beurteilen diese Kontrolle ebenfalls als angemessen, da sie dem SECO ermöglicht, die Einhaltung des Art. 16 Covid-19-SBüG¹⁴ zu überprüfen. Diese Kontrolle sollte aber wiederum in einer internen Richtlinie beschrieben werden und ihre Durchführung sollte deutlicher nachgewiesen werden. Die Kontrolle sollte ausserdem dazu genutzt werden, um die Vollständigkeit der Wiedereingänge (stichprobenweise) zu überprüfen, da diese bisher nicht systematisch geprüft wird. Es besteht das Risiko, dass das SECO die wiedereingebrachten Forderungsbeträge nicht in vollem Umfang erhält.

Empfehlung 5 (Priorität mittel): Wir empfehlen DSKU, eine Kontrolle der Vollständigkeit der Überweisung der Wiedereingänge regelmässig (stichprobenweise) durchzuführen und in einer internen Richtlinie zu beschreiben. Zudem empfehlen wir DSKU, die bereits durchgeführten Kontrolltätigkeiten, betreffend die Korrektheit der Berechnungen in den Wiedereingangsabrechnungen sowie betreffend die Einhaltung des Art. 16 Covid-19-SBüG seitens der Bürgschaftsorganisationen (Prüfung der abgezogenen Kosten), ebenfalls zu dokumentieren.

¹³ Intrum stellt der Bürgschaftsorganisation eine monatliche Rechnung aus. Das SECO erhält eine Kopie dieser Rechnung. Auf die Rechnung werden die Bruttowiedereingänge und die Inkassokosten für jeden Fall im Detail gelistet.

¹⁴ [Die Bürgschaftsorganisation] kann [...] die marktüblichen Kosten, die bei der Wiedereinbringung entstehen, mit Ausnahme der Verwaltungskosten nach Artikel 14 von den wiedereingebrachten Forderungsbeträgen abziehen.

Stellungnahme DSKU	Stellungnahme	Wir sind mit der Empfehlung einverstanden.
	Massnahme	1) Eine Prozessbeschreibung nach BPMN 2.0 für den Prozess der Wiedereingänge wird erstellt. 2) Die Bestätigung betreffend die Korrektheit der Berechnungen sowie betreffend die Einhaltung des Art. 16 Covid-19-SBüG seitens der Bürgschaftsorganisationen wird auf der ersten Seite der Wiedereingangsabrechnung dokumentiert.
	Verantwortlich	Sachbearbeiter Finanzen, Ressort KMU-Politik
	Termin	31.03.2023
Schlussbeurteilung DBIR		Einverstanden.

Auf der Basis unsere Prüfungen, bestätigen wir, dass die bisher an das SECO überwiesenen Wiedereingänge vollständig in SAP gebucht worden sind. Die von den Bürgschaftsorganisationen bisher eingereichten Originalabrechnungen wurden von DSKU immer überprüft, um Unstimmigkeiten in den berechneten bzw. gemeldeten Beträgen zu entdecken. DSKU hat bisher keinen Fehler festgestellt. Wir bestätigen, dass die Kontrollen korrekt durchgeführt und nachgewiesen wurden. Die Kontrollen sind wirksam.

Wir haben eine Wiedereingangsabrechnung anhand der Rechnungen von Intrum überprüft, um die Richtigkeit bzw. Vollständigkeit der an das SECO von der Bürgschaftsorganisation überwiesenen Beträge zu bestätigen und um zu prüfen, ob ungerechtfertigte Kosten seitens der Bürgschaftsorganisation abgezogen wurden. Wir konnten alle Beträge korrekterweise abstimmen. Wir können daher bestätigen, dass bei der geprüften Wiedereingangsabrechnung die Bestimmungen des Art. 16 Covid-19-SBüG eingehalten wurden.

5. Schlussbesprechung

Die Prüfergebnisse wurden vorab dem Ressortleiter KMU-Politik und dem Gruppenleiter Bürgschaftswesen DSKU zur Abstimmung und Stellungnahme vorgelegt. Die Schlussbesprechung fand am 2. Februar 2023 in Anwesenheit des Leiters der Direktion für Standortförderung des SECO sowie des Ressortleiters KMU-Politik und des Gruppenleiters Bürgschaftswesen DSKU statt.

Wir danken den involvierten Mitarbeitenden für die wertvolle, konstruktive und kooperative Zusammenarbeit.

Leiterin Interne Revision

Revisionsleiter

Anhang 1: Reifegradmodell des internen Kontrollsystems (IKS)

Wir beurteilen die einzelnen IKS-Komponenten in Anlehnung an das Reifegradmodell der EFK. Dieses Modell ist allgemein abgefasst. Bei einem informellen Reifegrad besteht Handlungsbedarf.

Reifegrade	Kriterien
Optimiert	Sehr gutes IKS: Das IKS bildet ein umfassendes System. Vorgabedokumente, Prozesse, Tätigkeiten oder Kontrollen entsprechen „Best Practice“ und werden ständig z.B. durch Benchmark-Vergleiche verbessert. Einhaltung, Effizienz und Wirksamkeit der Prozesse, Tätigkeiten oder Kontrollen werden in Echtzeit und mit Kennzahlen überwacht. Die IKS-Dimensionen sind weitgehend automatisiert. Der Einsatz von Tools erlaubt eine rasche Anpassung an veränderte Bedingungen. Risikomanagement und IKS bilden ein integriertes System.
Gesichert	Gutes IKS mit Verbesserungspotential: Die Grundsätze der zu betreibenden Prozesse, Tätigkeiten oder Kontrollen sind detailliert beschrieben. Die Vorgabedokumente sind aktuell. Die Anzahl der durchgeführten Kontrollen gewährleistet eine hohe Sicherheit. Tätigkeiten oder Kontrollen sind detailliert dokumentiert und damit nachvollziehbar. Die Mitarbeitenden sind über die Tätigkeiten oder Kontrollen informiert. Einhaltung, Effizienz und Wirksamkeit der Prozesse, Tätigkeiten oder Kontrollen werden mittels Kennzahlen durch die Leitung überwacht und laufend dem Risiko angepasst. Es wird regelmässig über das IKS Bericht erstattet.
Standardisiert	Genügendes IKS mit Verbesserungspotential: Prozesslandschaft und Geschäftsprozesse inkl. Kontrollen sind beschrieben. Die Vorgaben sind aktuell. Die Anzahl der durchgeführten Kontrollen ist genügend, Tätigkeiten oder Kontrollen sind in einer einfachen Form dokumentiert und damit nachvollziehbar. Die Mitarbeitenden sind über die Tätigkeiten oder Kontrollen informiert. Einhaltung, Effizienz und Wirksamkeit der Prozesse, Tätigkeiten oder Kontrollen werden durch die Leitung überwacht.
Informell	Ungenügendes IKS mit Handlungsbedarf: Vorgaben sind teilweise vorhanden, aber nicht aktuell. Die Anzahl der durchgeführten Kontrollen ist zu gering, Tätigkeiten oder Kontrollen sind nicht ausreichend dokumentiert und damit nicht nachvollziehbar, keine einheitliche Handhabung. Es erfolgt keine Schulung oder Kommunikation über die Prozesse, Tätigkeiten oder Kontrollen sowie die Vorgaben.
Unzuverlässig	Ungenügendes IKS mit wesentlichem und dringendem Handlungsbedarf: Prozesse, Tätigkeiten oder Kontrollen werden nicht oder lediglich ad hoc ausgeführt, sind nicht dokumentiert, nicht nachvollziehbar und wenig verlässlich. Formelle Vorgaben sind nicht vorhanden. Hohes Fehlerpotential, höhere Kosten durch Ineffizienzen, nicht nachhaltig. Die Sorgfaltspflicht ist unter Umständen nicht erfüllt.

Anhang 2: Priorisierung der Empfehlungen

In Anlehnung an die EFK beurteilt DBIR die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach den Prioritäten 1 = Hoch, 2 = Mittel, 3 = Tief. Sowohl der Faktor Risiko (z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.), als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.