

SECO-Administrativuntersuchung

Mandatsvergaben im IT-Bereich und Überprüfung der Rechtmässigkeit der Beschaffungsprozesse der Ausgleichsstelle der ALV

Media Summary des Berichts des Untersuchungsbeauftragten

Prof. Dr. Urs Saxer LL.M., Rechtsanwalt, Zürich

Steinbrüchel Hüssy Rechtsanwälte, Grossmünsterplatz 8 8001 Zürich

Tel. 044 269 4000 Fax 044 269 4001

Anwaltskanzlei: saxer@steinlex.ch; www.steinlex.ch

Universität Zürich: urs.saxer@uzh.ch www.ivr.uzh.ch/institutsmitglieder/saxer.html

Zürich, 20. August 2014

Anlass, Vorgehen

Anlass der Administrativuntersuchung bildeten in den Medien thematisierte Unregelmässigkeiten im Beschaffungswesen der Ausgleichsstelle sowie Korruptionsvorwürfe gegenüber Mitarbeitenden des SECO. Gegenstand der Untersuchung waren in der Folge vor allem (1) die Abklärung des Sachverhaltes, (2) eine Analyse der Prozesse und Strukturen bei Beschaffungen sowie möglicher Ursachen von Unregelmässigkeiten sowie (3) Vorschläge für Verbesserungen. Eine Bewertung des Verhaltens einzelner Personen stand nicht im Zentrum der Untersuchung und geschieht vor allem in der parallel laufenden Strafuntersuchung. Dementsprechend werden im Bericht keine abschliessenden Aussagen über die persönliche Verantwortlichkeit einzelner Personen getroffen.

Im Rahmen der umfangreichen Untersuchung wurden 14 Personen aus dem SECO sowie der Aufsichtskommission befragt. Ferner erfolgte eine systematische Auswertung von Dokumenten und von Befragungen der Angeschuldigten und weiterer Auskunftspersonen im Rahmen der Strafuntersuchung. Aus all dem ergibt sich ein recht deutliches Bild.

Langjährige, verbreitete und erhebliche Missstände

Die Administrativuntersuchung förderte zutage, dass ein Ressortleiter des Bereichs Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung des SECO über lange Zeit von IT-Firmen geldwerte Leistungen in erheblichem Umfang entgegennahm. Andere Mitarbeitende erhielten in Einzelfällen ebenfalls kleinere Zuwendungen von IT-Firmen, wenn auch keinesfalls in vergleichbarer Weise. Gesamthaft waren dies eindeutige, teilweise möglicherweise strafbare Verstösse gegen die anwendbaren Bestimmungen des Bundesrechts sowie entsprechender interner Weisungen zur Entgegennahme materieller Vorteile durch Angehörige des Bundes.

Über die bekannt gewordenen Verfehlungen hinaus ergab sich, dass Regelverstösse verschiedener Art im Beschaffungswesen generell verbreitet waren. Die festgestellten Verstösse der Vergangenheit betreffen einmal die gesetzlichen Regelungen des öffentlichen Beschaffungsrechts, welche bei Beschaffungen ab gewissen Schwellenwerten insbesondere das Einholen mehrerer Offerten und das Ausschreiben von Aufträgen verlangen. Obwohl der Leistungsbereich Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung Güter und Dienstleistungen in sehr hohem Umfang beschafft, wurden diese

Pflichten über viele Jahre nicht beachtet. Insbesondere erfolgten in einem Zeitraum von 2006 bis 2012 keine Ausschreibungen. Es unterblieb sogar die vorgeschriebene öffentliche Publikation freihändiger Vergaben.

Verstossen wurde auch gegen interne Vorschriften. Diese sehen für verschiedene Arten von Beschaffungen spezifische Prozesse und das Einholen von Unterschriften bestimmter Personen vor. In mehreren nachweisbaren Fällen hat der betroffene Ressortleiter diese Regeln missachtet und Aufträge vergeben, ohne dass Verträge vorschriftsgemäss unterzeichnet wurden.

Ursachen

Die damals bestehenden internen Weisungen und die Ausgestaltung der Beschaffungsprozesse waren nicht unmittelbar verantwortlich für die aufgedeckten Unregelmässigkeiten. Ihre Ausgestaltung war grundsätzlich sinnvoll, und wären sie beachtet worden, so hätte es keine Missstände gegeben. Sie wurden ferner im Verlauf der Zeit, insbesondere in den letzten 2 Jahren, wesentlich verbessert.

Unmittelbare Ursache der aufgetretenen Missstände ist einmal das Verhalten des betroffenen Ressortleiters. Die Strafuntersuchung wird zeigen, inwieweit dieses Verhalten strafrechtliche Bedeutung hat. Klar ist auf jeden Fall, dass der Ressortleiter auch die Regeln des Beschaffungsrechts und interne Weisungen nicht eingehalten hat. Dies war unter anderem möglich, weil Defizite im Bereich der Führung des Leistungsbereichs Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung bestanden. Aufgrund einer sehr grossen Führungsspanne, zeitweise grosser gesundheitlicher Probleme und anderer Faktoren war eine angemessene Kontrolle des Ressortleiters durch die Leistungsbereichsleitung nicht hinreichend gewährleistet.

Generell tolerierten die Vorgesetzten des Ressortleiters eine Grundhaltung, in der die Befolgung von Rechtsnormen gegenüber der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Systeme als nachrangig erachtet wurde. Das Beschaffungswesen des Leistungsbereichs Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung war während vieler Jahre von einer Kultur geprägt, in der das erfolgreiche Funktionieren der IT-Systeme über der Achtung gesetzlicher und interner Vorschriften stand und der Einhaltung des Beschaffungsrechts generell wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Die entsprechende Folge war, dass die Regeln des Beschaffungsrechts

nicht durchgesetzt, deren Einhaltung nicht kontrolliert und deren Verletzung nicht sanktioniert wurden. Die grosse Bedeutung funktionstüchtiger IT-Systeme – es geht unter anderem um die Auszahlung der Arbeitslosengelder – ist unbestritten. Dies ist aber keine Rechtfertigung für die Vernachlässigung des Beschaffungsrechts.

In die Untersuchung wurde auch die Rolle der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (AK-ALV) miteinbezogen. Nach Auffassung des Untersuchungsbeauftragten hat die AK-ALV im IT-Bereich zwar keine Beschaffungskompetenzen. Indessen erleichterte die komplexe Vollzugsstruktur im Bereich der Arbeitslosenversicherung (ALV) und die damit zusammenhängenden Schnittstellenprobleme wohl die festgestellten Missstände bei Beschaffungen. Das zentrale Vollzugsorgan der ALV auf Bundesebene, die Ausgleichsstelle der ALV, hat eine Zwischenstellung zwischen dem SECO und der AK-ALV, was die Kontrolle des Bereichs durch die übergeordneten Verwaltungsinstanzen erschwert hat.

Vorschläge zum weiteren Vorgehen

Hinsichtlich des weiteren Vorgehens empfiehlt der Bericht zur Administrativuntersuchung diverse kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen. Auf kurze Frist sind Schritte nötig, um korrekte Beschaffungsprozesse sicherzustellen. Dazu zählen insbesondere das Insistieren auf der Compliance, die Führung sauberer Dossiers, die ständige Nachführung der Datenbank und die Zentralisierung und Professionalisierung des Beschaffungswesens im Leistungsbereich Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung auch mit Blick auf bessere und einfachere Kontrollen. Dies verlangt eine bessere Ressourcenausstattung des Controlling.

Diese Massnahmen sind durch die gegenwärtige Leitung bereits teilweise umgesetzt.

Mittelfristig (für einen Zeitraum von etwa ein bis drei Jahren) empfiehlt der Bericht unter anderem eine Reorganisation des TC, wobei namentlich die Führungsspanne des Leiters zu reduzieren ist. Ferner wird vorgeschlagen, verschiedene Fragen im Verhältnis zwischen der AK-ALV, dem Leistungsbereich Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung und dem SECO zu prüfen und wo erforderlich klarer zu regeln. Dazu gehört mit Blick auf die Corporate Governance unter anderem die Abschaffung der Personalunionen von Chef der Direktion für Arbeit mit dem Präsidium AK-ALV und der

Leitung des Bereichs Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung mit der Leitung der Subkommission Finanzen der AK-ALV. Ferner macht der Bericht verschiedene Vorschläge mit Bezug auf die Arbeitsweise und der Ausstattung der AK-ALV sowie bezüglich des Verhältnisses zwischen der AK-ALV und der Subkommission Finanzen der AK-ALV.

Auf lange Sicht schliesslich sollte ganz allgemein die Vollzugsorganisation der ALV überprüft werden, dies auch mit Blick auf Schnittstellenprobleme. Grundsätzlich kommen zwei Ansätze in Betracht: Die Vollzugsorganisation kann stärker in die Bundesverwaltung integriert werden, oder die gesamte Vollzugsstruktur kann gegenteilig stärker verselbständigt werden, etwa in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt.

Der Untersuchungsbeauftragte:

Prof. Dr. Urs Saxer, Rechtsanwalt LL.M., Zürich