

SECO-Administrativuntersuchung

Mandatsvergaben im IT-Bereich und Überprüfung der Rechtmässigkeit der Beschaffungsprozesse der Aus- gleichsstelle der ALV

**Bericht des Untersuchungsbeauftragten
Prof. Dr. Urs Saxer LL.M., Rechtsanwalt, Zürich**

**erstattet Bundesrat Johann Schneider-Ammann, Vorsteher des Eidgenössischen
Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)**

Zürich, 26. Juli 2014

Prof. Dr. Urs Saxer, c/o Steinbrüchel Hüsey Rechtsanwälte, Grossmünsterplatz 8, 8001 Zürich
Tel. 044 269 4000, saxer@steinlex.ch
Universität Zürich: www.ivr.uzh.ch/institutsmitglieder/saxer.html

Inhaltsverzeichnis

I.	Grundlagen und Durchführung der Untersuchung.....	1
1.	Ausgangslage	1
1.1	Auslöser: Medienberichte	1
1.2	Anordnung einer Administrativuntersuchung.....	2
1.3	Frühere Untersuchungen.....	3
2.	Untersuchungsauftrag	4
2.1	Rechtsgrundlagen der Administrativuntersuchung.....	4
2.2	Der Auftrag zur SECO-Untersuchung	5
2.2.1	Auftragserteilung; allgemeiner Untersuchungsgegenstand.....	5
2.2.2	Der allgemeine Untersuchungsauftrag.....	6
2.2.3	Konkretisierung des Auftrags.....	8
2.3	Grundprinzipien einer Administrativuntersuchung.....	9
3.	Ablauf der Untersuchung.....	10
3.1	Vorgehen.....	10
3.2.	Beteiligte an der Untersuchung; Zwischenberichte	12
3.3	Ausgewertete Unterlagen.....	13
3.3.1	Übersicht über die Dokumente	13
3.3.2	Ressourcenbedingte Grenzen.....	14
3.3.3	Bedeutung des Aktenstudiums.....	15
3.4	Befragungen.....	15
3.4.1	Kreis der befragten Personen	15
3.4.2	Durchführung der Befragungen.....	16
3.4.3	Informelle Anfragen.....	17
3.4.4	Bedeutung der Befragungen.....	17
3.5	Koordination mit anderen Amtsstellen	17
3.5.1	Bundesanwaltschaft.....	17
3.5.2	Eidgenössische Finanzkontrolle	18
3.6	Schwierigkeiten der Administrativuntersuchung	18
3.7	Abgabe des Berichts; Aufbau.....	19
3.7.1	Abgabe des Berichts	19
3.7.2	Aufbau des Berichts	19
II.	Ermittelte Sachverhalte	21
1.	Vorbemerkung	21

III

2.	Geldwerte Leistungen an TC-Mitarbeiter	21
2.1	Leistungen an den früheren Ressortleiter TCSB	21
2.2	Leistungen an andere Mitarbeiter	22
3.	Keine Ausschreibungen oder Publikationen von 2006 bis 2012	22
3.1	Beschaffungen von 2006 bis 2012/13	22
3.2	Ergebnis bezüglich der Einhaltung der Beschaffungsnormen	23
3.3	Weitere Regelwidrigkeiten	24
4.	Fehlende Regeldurchsetzung.....	24
4.1	Fehlende Einsicht bezüglich der Regeleinhaltung	24
4.2	Interne Hinweise auf die Notwendigkeit einer Regeleinhaltung.....	25
4.3	Zögerliche Versuche zur Durchsetzung der Beschaffungsregeln	26
4.4	Konsequenzen der mangelnden Regeleinhaltung	27
5.	Interne Kritik und Untersuchungen mit Bezug auf das TCSB und dessen Leiter	27
5.1	Überblick.....	27
5.2	Formelle Untersuchungen gegen den Ressortleiter TCSB	28
5.3	Untersuchung des Ausgabenverhaltens des TCSB.....	28
5.4	Gerüchte über den Ressortleiter TCSB	29
6.	Fazit.....	30
III.	Problemanalyse	33
1.	Problembereiche	33
2.	Ausgangspunkt: das Beschaffungsrecht	33
2.1	Vorbemerkung	33
2.2	Das materielle Beschaffungsrecht	34
2.2.1	Internationale Vorgaben.....	34
2.2.2	Regelungen des BÖB	34
2.2.3	Die verschiedenen Verfahrensarten.....	35
2.2.4	Verhältnisse bei IT-Beschaffungen der Ausgleichsstelle	36
2.3	Interne Regelungen der Beschaffungen, insb. im IT-Bereich, in Verwaltungsverordnungen (Weisungen u. dgl.).....	38
2.3.1	Überblick.....	38
2.3.2	Weisung für die Durchführung des öffentlichen Beschaffungswesens im Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Stand: 29. August 2013)	39
2.3.3	Weitere Regelungen des SECO	42
2.3.4	Regelungen des TC: Das Beschaffungshandbuch Leistungsbereich TC	45
2.4	Würdigung	46

3.	Organisationsstrukturen und deren Regelung	47
3.1	Vorbemerkung	47
3.2	AK-ALV und ihre Sub-Organe	47
3.2.1	Allgemeines zur Organisation	47
3.2.2	Kompetenzen.....	51
3.3	Ausgleichsstelle der ALV/Leistungsbereich TC	57
3.3.1	Rolle als Durchführungsorgan der ALV.....	57
3.3.2	Die Ausgleichsstelle zwischen SECO und AK-ALV	58
3.3.3	Aufgaben und Struktur des Leistungsbereichs TC.....	59
3.3.4	Beschaffungskompetenz.....	60
3.3.5	Schnittstellenprobleme im Verhältnis zum SECO	62
3.3.6	Probleme im Verhältnis zur AK-ALV.....	62
3.4	BIT und BBL	64
3.5	Problematik der Struktur (Zwischenfazit).....	65
4.	Prozesse	66
4.1	Einleitung	66
4.2	Rolle der AK-ALV	66
4.2.1	Entscheidung über Projekte und deren Finanzrahmen	66
4.2.2	Keine Entscheidung über Beschaffungen	67
4.3	Rolle der SK Fin	67
4.3.1	Entscheidung nur über Projekte und deren Finanzrahmen	67
4.3.2	Keine Entscheidung über und keine Kontrolle von Beschaffungen.....	67
4.4	Rolle der Informatiklenkungsausschüsse	68
4.5	TC-interner Prozess.....	68
4.5.1	Regelung der Prozesse.....	68
4.5.2	Faktische Umgehungen.....	70
4.5.3	Kritische Würdigung	71
4.5.4	Verbesserungen	72
5.	Kontrollen und Revisionswesen.....	73
5.1	Kontrolle innerhalb TC/DA.....	73
5.1.1	Kontrollpflichten und deren Grundlagen.....	73
5.1.2	Kontrolle durch Leiter TC.....	74
5.1.3	Kontrolle durch Chef DA	76
5.1.4	Rolle des Controlling TC.....	77
5.1.5	Schlussfolgerungen.....	78

5.2	Kontrolle durch Revisionsstellen	79
5.2.1	Involvierte Stellen und deren Aufgaben	79
5.2.2	Interne Revision	79
5.2.3	EFK	81
5.3	Zwischenfazit: Unzureichende Umsetzung an sich tauglicher Regelungen.....	82
6.	Korruption: Zur Entgegennahme von Vorteilen	83
6.1	Einleitende Bemerkungen	83
6.2	Klare Beschaffungsprozesse und Administrativkontrollen	84
6.3	Einschlägige Normen und Weisungen	84
6.3.1	Regeln des Bundespersonalrechts.....	84
6.3.2	Weisungen	86
6.4	Mängel und Verbesserungen.....	88
6.4.1	Ungenügende Regelung der Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen zur Vorteilsgewährung bzw. Annahme.....	88
6.4.2	Weitere Befunde.....	89
7.	Schlussfolgerungen	91
7.1	Generelle Feststellungen	91
7.2	Problematische Struktur	92
7.3	Partielles Regelungsdefizit im Bereich der Zuständigkeiten.....	93
7.4	Zum Führungsverhalten und dessen Einfluss	94
7.4.1	Zur Bedeutung des Führungsverhaltens.....	94
7.4.2	Kein Einschreiten trotz zahlreicher Indizien	94
7.4.3	Gründe für ein fehlendes Einschreiten; Verantwortlichkeiten.....	96
IV.	Beantwortung der Fragen des Untersuchungsauftrages.....	99
1.	Vorbemerkung	99
2.	Fragen	99
V.	Empfehlungen, Vorschläge	109
1.	Vorbemerkungen	109
2.	Sofortige Massnahmen.....	109
2.1	Insistieren auf korrekten Beschaffungsprozessen.....	109
2.1.1	Gegenstand.....	109
2.1.2	Verantwortlichkeit.....	110
2.2	Zentralisierung und Professionalisierung des Beschaffungswesens	110
2.2.1	Gegenstand.....	110
2.2.2	Verantwortlichkeit	111

3.	Mittelfristige Massnahmen.....	111
3.1	Klärung noch offener Rechtsfragen im Verhältnis zwischen AK-ALV, TC und SECO.....	111
3.1.1	Gegenstand.....	111
3.1.2	Verantwortlichkeit.....	111
3.2	Abschaffung der Personalunion Vorsitz SK Fin–Leitung TC sowie Präsident AK-ALV– Leitung DA.....	112
3.2.1	Gegenstand.....	112
3.2.2	Verantwortlichkeit.....	112
3.3	Klarere Regelungen zur Abgrenzung der Zuständigkeiten	112
3.3.1	Gegenstand.....	112
3.3.2	Verantwortlichkeit.....	113
3.4	Definition der Aufgabenverteilung zwischen AK-ALV und TC betreffend Beschaffungen	113
3.4.1	Gegenstand.....	113
3.4.2	Verantwortlichkeit.....	113
3.5	Prüfung der Professionalisierung der AK-ALV	113
3.5.1	Gegenstand.....	113
3.5.2	Verantwortlichkeit.....	114
3.6	Reorganisation TC.....	114
3.6.1	Gegenstand.....	114
3.6.2	Verantwortlichkeit.....	115
3.7	Prüfung einer erweiterten Meldepflicht für die Annahme von Geschenken und Vorteilen	115
3.7.1	Gegenstand.....	115
3.7.2	Verantwortlichkeit.....	115
4.	Langfristige Perspektiven.....	116
4.1	Grundfrage.....	116
4.2	Variante A: Verselbständigung der ALV.....	116
4.3	Variante B: Vollständige Integration.....	118
4.4	Beurteilung	119
4.5	Verantwortlichkeit.....	120
5.	Empfohlene Massnahmen im Überblick.....	121

Abkürzungsverzeichnis

AB	Leistungsbereich Arbeitsbedingungen der Direktion für Arbeit
Abs.	Absatz
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AK-ALV	Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung
Art.	Artikel
ALK	Arbeitslosenkassen
ALV	Arbeitslosenversicherung
ASAL	Auszahlungssystem der Arbeitslosenversicherung
ASAL-ALK	Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen
Aufl.	Auflage
AVAM	Informationssystem für Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982 (SR 837.0)
AVIV	Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 31. August 1983 (SR 837.02)
BA	Bundesanwaltschaft
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BBI	Bundesblatt
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (SR 152.3)
BHB	Beschaffungshandbuch
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BinfV	Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (SR 172.010.58)
BIS	Beschaffungsinformationssystem
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (SR 172.056.1)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2011 (SR 172.220.111.3)
BS	Beschaffungsstelle
Bst.	Buchstabe
BT	Bedürfnisträger
CTC	Chef TC
DA	Direktion für Arbeit
DAIR	Interne Revision der Direktion für Arbeit
DBIR	Interne Revision des SECO

VIII

dgl.	dergleichen
DMS	Dokumente Management System
ebd.	ebenda
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0)
FHV	Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01)
FinDel	Finanzdelegation
FKG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (SR 614)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, abgeschlossen in Genf am 30. Oktober 1947, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. Januar 1996 (SR 0.632.21)
GPA	Government Procurement Agreement, Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, abgeschlossen in Marrakesch am 15. April 1994, von der Bundesversammlung genehmigt am 8. Dezember 1994 (SR 0.632.231.422)
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GS-WBF	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung
HMG	Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte vom 15. Dezember 2000 (SR 812.21)
HW	Hardware
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ILA	Informatiklenkungsausschuss
IMJP	Informatikmehrjahresplanung
i.O.	in Ordnung
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ISM	IT Service Manager TC
ISCeco	Information Service Center WBF
i.S.v.	im Sinne von
IT	Informatik
IZ ASAL	Informatikzentrum ASAL
KAST	Kantonale Amtsstellen
LAM	Logistikstelle für arbeitsmarktliche Massnahmen
LAMDA	Labour Market Data Analysis
LB	Leistungsbezüger / Leistungsbereich

LE	Leistungserbringer
LEA	Lenkungsausschuss
LF	Lieferant
OA	Leistungsbereich Organisation, Recht und Akkreditierung des SECO
OAPE	Ressort Personal von OA
Org-VöB	Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung vom 24. Oktober 2012 (SR 172.056.15)
PA	Leistungsbereich Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen der Direktion für Arbeit
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
resp.	respektive
RL	Ressortleiter
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
Rz.	Randziffer
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEFI	Sektion Finanzdienst des Arbeitslosenversicherungsfonds
SIMAP	Système d'information sur les marchés publics en Suisse
SK Fin	Subkommission Finanzen der AK-ALV
SLA	Service Level Agreement
sog.	sogenannt(e)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312)
StV	Stellvertreter
SW	Software
TC	Leistungsbereich Marché du travail et assurance-chômage /Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung
TCCO	Controlling TC
TCAR	Ressort AVAM / RAV / LAM des TC
TCAS	Ressort ASAL-Applikationen und ALK des TC
TCFI	Ressort Finanzen des TC
TCGA	Ressort Grundlagen und Analysen des TC
TCRV	Ressort Rechtsvollzug des TC
TCSB	Ressort Systembetrieb und Technik ASAL-ALK des TC
TCSG	Ressort Steuerung und Grundlagen des TC
TCSM	Ressort Arbeitsmarktstatistik des TC
u.	und
u.a.	unter anderem

VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Dezember 1995 (SR 172.056.11)
VZAVG	Informationssystem zum Vollzug des Arbeitsvermittlungsgesetzes
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WE	Leistungsbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
WTO	World Trade Organization
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
z.T	zum Teil

I. Grundlagen und Durchführung der Untersuchung

1. Ausgangslage

1.1 Auslöser: Medienberichte

- 1 Auslöser der vorliegend durch den Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) gestützt auf Art. 27c Abs. 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998 (SR 172.010.1) angeordneten Administrativuntersuchung waren Medienberichte über Unregelmässigkeiten in Zusammenhang mit Beschaffungen im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).
- 2 Am 15. Januar 2014 erschien im „Tages-Anzeiger“ und im „Bund“ ein Artikel von Christian Brönnimann. In diesem wird ausgeführt, dass das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in den Jahren 2009 bis 2011 43 Aufträge im Umfang von über CHF 43 Mio. freihändig vergeben habe. An diese Information war der Journalist auf der Basis eines Begehrens gemäss dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) gelangt, in welchem er eine Liste der freihändigen Vergaben in den Jahren 2009 bis 2011 verlangt hatte. Ursprünglich hatte das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung das Begehren abgelehnt, musste dann aber im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens vor dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) die Liste dem Journalisten herausgeben. Der Artikel führt aus, dass auf eine juristische Überprüfung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben konsequent verzichtet und auch keine einzige Vergabe öffentlich bekanntgemacht worden sei. In einem Kommentar vom gleichen Tag forderte der gleiche Autor auch unter Hinweis auf weitere IT-Projekte, welche nicht regelkonform abgewickelt worden waren (so z. B. das Projekt Insieme der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), das auch Gegenstand einer Administrativuntersuchung war), eine stärkere Kontrolle grosser IT-Projekte im Bund.
- 3 Am 30. Januar 2014 publizierte derselbe Journalist einen Artikel wiederum im „Tages-Anzeiger“ und im „Bund“ und legte dar, dass im SECO seit Jahren mutmasslich korrupte Geschäfte laufen. Namentlich ein Ressortleiter des SECO stehe unter akutem Korruptionsverdacht. Dem Journalisten waren hierbei Dokumente und Unterlagen zugespielt worden, welche verschiedene Personen, namentlich auch Vertreter von externen Informatikfirmen, stark belasten. Die ausführliche Berichterstattung in „Tages-Anzeiger“ und „Bund“ zeugte von ausgeprägten Detailkenntnissen des Journalisten. Wiedergegeben wurden auch Ausschnitte aus der E-Mail-Korrespondenz zwischen den involvierten, unter Korruptionsverdacht stehenden Personen. Im Bericht wird ferner dargelegt, der Departementsvorsteher habe eine Administrativuntersuchung angeordnet.
- 4 Schon der Beitrag vom 15. Januar 2014 hatte erhebliche Beachtung gefunden. Der Beitrag vom 30. Januar löste nun aber – wenig überraschend – ein überaus grosses Medienecho aus. In der Folge wurde der fragliche Leiter des Ressorts Systembetrieb und Technik ASAL-ALK (TCSB) freigestellt. Zugleich erstattete das

SECO Strafanzeige. Kurz darauf kam es auf Anordnung der Bundesanwaltschaft zur Verhaftung des Ressortleiters TCSB sowie eines Vertreters einer der involvierten IT-Unternehmungen; später wurde ein weiterer Firmenvertreter und der Inhaber einer anderen IT-Firma verhaftet. Zugleich schalteten sich politische Gremien und Aufsichtsorgane in die öffentliche Diskussion ein, wie z.B. die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die Finanzdelegation der Räte (FinDel) und die Geschäftsprüfungskommissionen des Parlaments (GPKs).

- 5 In der nachfolgenden Medienberichterstattung wurde das persönliche Umfeld der in die Angelegenheit verwickelten Personen näher ausgeleuchtet. Dabei stellte sich heraus, dass der verhaftete Beamte an einem spanischen Ferienort an einer Immobiliengesellschaft beteiligt war. Die Vertreter der primär involvierten Unternehmung hatten Luxushobbys und führten einen aufwendigen Lebenswandel. Es folgten weitere Artikel zum Thema sowie zu analogen Situationen in anderen Bereichen der Bundesverwaltung, in denen die Beschaffungen ebenfalls nicht regelkonform ablaufen.
- 6 Aufgrund dieser Berichterstattung liessen sich zwei Problembereiche identifizieren:
 - Die Frage der Einhaltung des Beschaffungsrechts bei Beschaffungen des SECO, bzw. – genauer – im Leistungsbereich Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung (TC) der Direktion für Arbeit (DA).
 - Die Frage der Korruption in Zusammenhang mit Beschaffungen, d.h. unzulässiger geldwerter Vorteile an Personen, welche über Beschaffungen im TC entscheiden können. Im Vordergrund stand und steht hierbei der ehemalige Leiter des Ressorts Systembetrieb und Technik ASAL-ALK (TCSB) sowie Vertreter der Unternehmungen Fritz & Macziol (Schweiz) AG sowie System Connect AG.

1.2 Anordnung einer Administrativuntersuchung

- 7 Im Vorfeld der Publikation vom 30. Januar kontaktierte der genannte Journalist am 23. Januar 2014 das SECO und bat um eine Stellungnahme bis zum 29. Januar. Aufgrund dieser Anfrage erfolgten in der DA erste Abklärungen zu Vorgängen im Ressort TCSB. Am 24. Januar 2014 rapportierte der Leiter TC dem Chef DA und empfahl, die Fragen vertieft abzuklären. Am gleichen Tag beantragte der Chef DA beim Departementschef die Eröffnung einer Administrativuntersuchung. Am 27. Januar erhielt er die Mitteilung, dass dem Antrag stattgegeben wurde.
- 8 Am 31. Januar 2014 kontaktierte das Generalsekretariat des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (GS-WBF) den Untersuchungsbeauftragten im Hinblick auf eine mögliche Erteilung eines Auftrags für eine Administrativuntersuchung. Eine Administrativuntersuchung ist gemäss Art. 27a Abs. 1 RVOV *„ein spezielles Verfahren der Kontrolle nach den Artikeln 25 und 26 [RVOV], mit dem abgeklärt wird, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Ein-*

schreiten von Amtes wegen erfordert." Gemäss dem Abs. 2 derselben Bestimmung richtet sich eine Administrativuntersuchung nicht gegen bestimmte Personen; ferner bleiben strafrechtliche Verfahren vorbehalten.

- 9 Im vorliegenden Fall dient, wie nachfolgend zu erläutern sein wird, die Administrativuntersuchung der Analyse der beschaffungsrelevanten Strukturen, Regeln und Prozesse, nicht aber der Untersuchung allfälliger strafrechtlich relevanter Handlungen. Eine solche unterliegt bei Angestellten des Bundes mäss Art. 23 Abs. 1 Bst. j der schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 312) der Bundesgerichtsbarkeit und fällt damit in die Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft. Diese setzte denn auch sofort ihre Ermittlungen ein. Während der ganzen Dauer der Administrativuntersuchung lief somit auch eine Strafuntersuchung, welche sich gegen den ehemaligen Ressortleiter TCSB sowie gegen Verantwortliche der involvierten IT-Firmen richtet.

1.3 Frühere Untersuchungen

- 10 Unregelmässigkeiten in Zusammenhang mit Beschaffungen waren schon früher Gegenstand von Untersuchungen im damaligen Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD). Der Departementsvorsteher EVD ordnete am 29. Mai 1997 eine Administrativuntersuchung im Zusammenhang mit der Veruntreuung von Geldern des Arbeitslosenversicherungsfonds durch Mitarbeiter der Sektion „Finanzdienst des Arbeitslosenversicherungsfonds“ (SEFI) der Abteilung Arbeitslosenversicherung des damaligen Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) an. Dabei ging es unter anderem um in der Höhe nicht vertretbare oder zumindest sehr diskutable Ausgaben in der damaligen Abteilung ALV. Schon damals wurde im Rahmen der Administrativuntersuchung der spätere Ressortleiter TCSB befragt. Gegenstand der Administrativuntersuchung waren allgemein finanzielle Unregelmässigkeiten, ferner schon damals Lieferantengeschenke, sog. schwarze Kassen sowie in Zusammenhang mit dem späteren Ressortleiter TCSB finanzielle Transaktionen in Verbindung mit dem Erwerb von Liegenschaften in Spanien durch ihn und dessen Ehefrau. Die Untersuchung richtete sich nicht gegen den Ressortleiter, sondern einen Vorgesetzten. Der damalige Untersuchungsbeauftragte kam zwar zum Schluss, dem nachmaligen Ressortleiter sei nichts vorzuwerfen. Indes wurde noch vor der Anordnung der Administrativuntersuchung in einer BIGA-internen Notiz dem damaligen BIGA-Direktor die Versetzung des fraglichen Funktionärs in eine Position mit weniger Ausgabenverantwortung beantragt, unter anderem weil dieser ohne Zustimmung der Abteilungsleitung wesentliche Einkäufe selber ausführte und an fragwürdigen Ausgaben beteiligt war. Dieser Antrag blieb unbeachtet.
- 11 Untersuchungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle in den Jahren 1997 bis 2000 offenbarten sodann ganz erhebliche organisatorische Unzulänglichkeiten sowie ausgeprägte Mängel im Finanzgebaren in einem Ausmass, dass die Vorsteher des EVD und des EFD informiert wurden.

- 12 Schon damals bestanden mithin erhebliche Unregelmässigkeiten, wobei auffällt, dass u.a. der nachmalige Leiter TC und langjährige Vorgesetzte des Ressortchefs TCSB und der nachmalige Ressortleiter TCSB bereits involviert waren. Schon damals wurde ferner von der EFK in einem Bericht an die Finanzdelegation (FinDel) auch auf mangelhafte Beschaffungsabläufe im Bereich der IT aufmerksam gemacht.
- 13 Offensichtlich wurde sodann – wie sich aus anderen Akten ergibt - schon im Jahr 1992 eine Disziplinarverfügung gegen den nachmaligen Ressortleiter TCSB erlassen, deren Gegenstand dem Untersuchungsbeauftragten allerdings nicht bekannt ist.
- 14 Im Jahr 2005 wurde gegen den Ressortleiter durch die Bundesanwaltschaft eine Strafuntersuchung wegen des Verdachts der ungetreuen Geschäftsführung (Art. 314 StGB) und des Sich-bestecken-Lassens (Art. 322quater StGB) eröffnet. Dabei ging es um die Frage, ob dieser für die Vergabe von Aufträgen im Rahmen seiner Tätigkeit für das SECO persönlich Geld von IBM erhalten habe. Der Verdacht strafbaren Handelns ergab sich hierbei vor der Hintergrund des Umstands, dass er immer mit denselben Firmen zusammenarbeitete. Verdächtig waren diverse Geldeinzahlungen auf sein privates Konto sowie auf das Konto seiner Partnerin. Indes war er in der Strafuntersuchung offensichtlich in der Lage, die Herkunft dieser Gelder zu erläutern, so dass das Verfahren nach knapp zwei Jahren ergebnislos formell eingestellt wurde. Der Untersuchungsbeauftragte nahm keinen Einblick in die Akten der damaligen Untersuchung. Eine der von ihm befragten Personen, welche als Jurist Aktenkenntnis hat, äusserte in der Befragung indes Verwunderung über die Verfahrenseinstellung (Befragung Leiter TCRV, S. 5).
- 15 Gesamthaft muss man damit ex post feststellen, dass schon vor über 15 Jahren dieselben Themen wie in der Medienberichterstattung im Januar 2014 virulent waren: Unregelmässigkeiten im Beschaffungswesen, finanzielle Unregelmässigkeiten und der Verdacht unzulässiger geldwerter Vorteile, dies teilweise mit denselben Akteuren. Die Vorgeschichte reicht damit weit zurück. Soweit ersichtlich blieben alle damaligen Untersuchungen letztlich folgenlos.

2. Untersuchungsauftrag

2.1 Rechtsgrundlagen der Administrativuntersuchung

- 16 Die Rechtsgrundlagen von Administrativuntersuchungen sind in Art. 27a ff. RVOV geregelt. Es handelt sich hierbei um ein Instrument der Verwaltungskontrolle in der hierarchisch gegliederten Verwaltung, das sich gemäss der ausdrücklichen Anordnung in Art. 27a Abs. 2 RVOV nicht gegen bestimmte Personen richtet.
- 17 Die vorliegende Untersuchung ist daher nicht davon bestimmt abzuklären, ob bestimmte Personen schuldhaft Rechtsnormen mit möglicherweise strafrechtlichen Konsequenzen verletzt haben. Dies ist Aufgabe der Strafuntersuchung. Es sei an dieser Stelle auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Untersu-

chungsbeauftragte kein Mandat für eine Disziplinaruntersuchung im Sinne von Art. 98 BPV hat. Auch die Verletzung arbeitsrechtlicher Pflichten bzw. deren individuelle Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit interessieren vorliegend nicht. Immerhin können derartige Handlungen die Folge von Organisationsmängeln im Sinne inadäquater Strukturen und Prozesse im Beschaffungswesen sein, namentlich von mangelhaften Kontrollen, weswegen sie insoweit auch im vorliegenden Kontext von Belang sein können. Im Vordergrund der vorliegenden Untersuchung stehen mithin ebendiese Strukturen und Prozesse.

2.2 Der Auftrag zur SECO-Untersuchung

2.2.1 Auftragserteilung; allgemeiner Untersuchungsgegenstand

- 18 Am Samstag, 1. Februar 2014 wurden anlässlich einer Sitzung des Untersuchungsbeauftragten mit den massgebenden Vertretern des WBF sowie des SECO mündlich die wesentlichen Eckdaten des Untersuchungsauftrags festgelegt. Mit Vertrag vom 6. Februar 2014 wurde der Untersuchungsbeauftragte formell damit beauftragt, Unregelmässigkeiten und Normwidrigkeiten im Beschaffungswesen des Leistungsbereichs TC des SECO zu untersuchen. Er nahm in der Folge, zusammen mit Mitarbeitenden seiner Anwaltskanzlei sowie mit einem externen Mitarbeiter, sofort die Arbeiten auf.
- 19 Der Auftrag bezieht sich auf den Leistungsbereich TC des SECO. In der Substanz geht es um die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung gemäss Art. 83 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) vom 25. Juni 1982 (SR 837.0). Gemäss Abs. 3 der genannten Bestimmung „führt“ das SECO diese Ausgleichsstelle, welche verschiedene zentrale Funktionen gemäss AVIG übernimmt und ihrerseits in gewissen Belangen auf die Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (AK-ALV; Art. 89 AVIG) bezogen ist. Art. 83 Abs. 2 Bst. f AVIG hält in diesem Zusammenhang ausdrücklich fest, dass das Budget und die Rechnung des Informatikzentrums der Aufsichtskommission zu unterbreiten ist. Als Ausgleichsstelle fungiert (aus Sicht der Bundesverwaltungsstruktur) das sog. TC, das eine Doppelnatur einerseits als Abteilung des SECO und andererseits als Dienstleister der AK-ALV hat.
- 20 Gegenstand einer Administrativuntersuchung ist grundsätzlich eine Sachverhaltsabklärung. Es geht – vereinfacht umschrieben – darum, folgendes zu prüfen: Was ist geschehen? Warum ist es geschehen? Was kann unternommen werden, um derartige Geschehnisse in Zukunft zu vermeiden?
- 21 Umgesetzt auf die vorliegende Untersuchung bedeutet dies die Klärung der folgenden Fragen:
- Welche Unregelmässigkeiten sind im Beschaffungswesen der Ausgleichsstelle ALV geschehen?

- Warum sind die Unregelmässigkeiten im Beschaffungswesen der Ausgleichsstelle ALV geschehen?
- Was kann unternommen werden, dass derartige Unregelmässigkeiten im Beschaffungswesen beseitigt werden und voraussichtlich nicht mehr eintreffen?

2.2.2 Der allgemeine Untersuchungsauftrag

a) Allgemeines

22 Der Untersuchungsauftrag ist relativ allgemein umschrieben. Er beinhaltet gemäss dem schriftlichen Auftrag im Vertrag vom 6. Februar 2014 folgendes:

- das Erfassen von Verantwortlichkeiten und Abweichungen (Ordnungswidrigkeiten, Unregelmässigkeiten) bei den Mandatsvergaben gemäss den heute geltenden Beschaffungsregeln der Ausgleichsstelle der ALV;
- die Untersuchung der Konformität der geltenden Beschaffungsprozesse der Ausgleichsstelle der ALV mit den Normen und Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts, namentlich des Bundesrechts; und
- das Verfassen von Empfehlungen aufgrund der Resultate unter Lemma 1 und 2 sowie allfällig weiterer Empfehlungen zur Sicherstellung und Verbesserung der Corporate Governance bei der Ausgestaltung, Steuerung und Kontrolle der Beschaffungsprozesse im IT-Bereich der Ausgleichsstelle der ALV.

b) Regelkonformität der Beschaffungspraxis

23 Punkt 1 der Auflistung bezieht sich auf konkrete Mandatsvergaben, also auf die Beschaffungspraxis. Es geht damit um die Fragestellung: Was ist geschehen? Zu prüfen ist, ob die Mandatsvergaben in Einklang mit dem geltenden Beschaffungsrecht und den weiteren Regeln des SECO und der AK-ALV, unter Einschluss einschlägiger Verwaltungsverordnungen wie Weisungen und internen Regelungen, abgewickelt werden. Im Vordergrund stehen hierbei die Regelungen des Vergabeverfahrens in Art. 13 ff. des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 16. Dezember 1994 (SR 172.056.1) und in Art. 12 ff. der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 11. Dezember 1995 (SR 172.056.11). Es handelt sich hierbei um die Aufnahme eines Ist-Zustandes unter Berücksichtigung von juristischen Aspekten, ist Untersuchungsgegenstand doch die Norm- und Regelkonformität der Beschaffungs- bzw. Vergabepaxis.

c) Beschaffungsstrukturen und -prozesse

- 24 Punkt 2 spricht von Prozessen. Weil diese in Strukturen eingebettet sind, sind letztere notwendigerweise ebenfalls Prüfungsgegenstand. Es geht hier um die Frage: Warum sind Unregelmässigkeiten bei Beschaffungen der Ausgleichsstelle ALV, also im TC geschehen? Lassen sich mit den bestehenden Prozessen und Strukturen die beschaffungsrechtlichen Vorgaben nicht angemessen einhalten? Sind die Prozesse mit den Normen und Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts konform oder nicht? Genügen die Kontrollen, oder sind sie auszubauen?
- 25 Auch hier geht es einerseits um Regelungen in BöB und VöB, wobei diese allerdings die allgemeinen Prozesse und Strukturen nicht regeln. Demgegenüber gibt es Organisationsbestimmungen des Bundesverwaltungsrechts, welche Zuständigkeiten und Prozesse festlegen. Entsprechend ist die IT-Beschaffungspraxis im Leistungsbereich TC auf die Übereinstimmung mit den formellen Beschaffungsregeln zu prüfen. Letztlich geht es auch um die Frage, ob die geltenden Strukturen und Prozesse hinreichend die Rechtskonformität von Beschaffungen in einer Weise sicherstellen, dass die Vorgaben des Beschaffungsrechts eingehalten werden. Dazu gehören auch die Kontrollen der Beschaffungen in finanzieller und rechtlicher Hinsicht sowie im Rahmen der Verwaltungshierarchie. Entsprechend ist auch dies einer Beurteilung zu unterziehen. Ferner sind unter diesem Titel auch die Regelungen zu Geschenken und anderen geldwerten Vergünstigungen mit Blick auf ihre Eignung zur Bekämpfung korruptionsähnlicher Tatbestände in Zusammenhang mit Beschaffungsprozessen zu analysieren.

d) Empfehlungen, Verbesserungsvorschläge

- 26 Gestützt auf diese Untersuchungen sind Empfehlungen abzugeben, wie in Zukunft Strukturen, Prozesse und Regeln so ausgestaltet werden können, dass die Normkonformität von Beschaffungen sichergestellt ist und das Risiko von Unregelmässigkeiten z.B. in der Form unzulässiger materieller Vorteile an Entscheidungsträger im Beschaffungsbereich minimiert werden kann.

e) Würdigung; Ausklammern persönlicher Verantwortlichkeiten

- 27 Die Untersuchung weist daher nebst juristischer Aspekte auch eine organisationsbezogene Dimension auf: Es geht in wesentlichen Teilen um die Beurteilung von Strukturen und Prozessen im Beschaffungswesen im Hinblick auf die Einhaltung der Vorgaben des Beschaffungsrechts, um Fragen der Führung, der Compliance, des Controlling, der Corporate Governance etc., also letztlich um die Frage einer adäquaten Organisation des Beschaffungswesens im Leistungsbereich TC des SECO mit Blick auf die Normenkonformität, aber auch die Effizienz und Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen namentlich im IT-Bereich. Es stehen also Normen, Strukturen und Prozesse im Zentrum der Untersuchung. Dies bedeutet, dass die Untersuchung einem allgemeinen Ansatz folgt und nicht auf einzelne

Beschaffungsgeschäfte fokussiert ist. Einzelne dieser Geschäfte sind aber möglicherweise exemplarisch für die Probleme und Schwierigkeiten.

- 28 Fragen der persönlichen Verantwortlichkeit einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind zwar vom Untersuchungsauftrag erfasst, haben aber keine prioritäre Bedeutung, denn diese sind – wie bereits erwähnt – vor allem Gegenstand des von der Bundesanwaltschaft geführten Strafverfahrens. Im übrigen gibt es hierfür das Instrument eines von der vorliegenden Untersuchung unabhängigen personalrechtlichen Disziplinarverfahrens. Daher war im Rahmen der Untersuchung nicht speziell nach Dokumenten zu suchen, deren Auswertung zur Klärung der persönlichen Verantwortlichkeit beitragen könnten. Indessen sind individuelle Fehlleistungen und irreguläre Verhaltensweisen mit Blick auf die aktuelle Ausgestaltung der Strukturen und Prozesse und deren möglichen Verbesserungen zu würdigen.

2.2.3 Konkretisierung des Auftrags

- 29 Die vertragliche Umschreibung des Untersuchungsauftrags ist sehr breit und unbestimmt und bedarf der Konkretisierung. Auf Vorschlag des Untersuchungsbeauftragten hin sah daher der Vertrag eine später zu erfolgende, einvernehmliche Konkretisierung des Auftrags vor. Schon vorher präzierte der Untersuchungsbeauftragte den Auftrag in einem ersten Zwischenbericht über die Untersuchung vom März 2014 wie folgt:

- Eine Beschränkung der systematischen Prüfungen der IT-relevanten Beschaffungen der Ausgleichsstelle ALV auf Beschaffungen seit 2006 und auf die Frage der Beschaffungsrechtskonformität, unter Verzicht auf eine systematische Prüfung früherer Beschaffungen, obschon diese in den Medien teilweise ebenfalls thematisiert wurden. Grund für diese zeitliche Festlegung bildet der Umstand, dass im Jahr 2006 ein Beschaffungshandbuch in Kraft trat (BHB 2006), welches den Beschaffungsprozess umfassend regelt.
- Zu prüfen ist, ob die beschaffungsrelevanten Prozesse (Vorbereitung, Entscheidung und Kontrolle von Beschaffungen) und Strukturen (v.a. Zuständigkeitsregelungen) in der Ausgleichsstelle adäquat sind mit Blick auf die Sicherstellung der Beschaffungen, der Zielsetzungen des Beschaffungsrechts und der anwendbaren Weisungen. Dies ist der eigentliche Kernauftrag der Administrativuntersuchung.
- Zu prüfen ist sodann die Rolle der Aufsichtskommission (AK-ALV), der Subkommission Finanzen (SK Fin) sowie der verschiedenen Informatiklenkungsausschüsse (ILA) bei Beschaffungen, mit Blick auf deren Verhältnis zum SECO, welches ja die Ausgleichsstelle ALV führt, und auf die Adäquanz der bestehenden Regelungen. Dies zählt aus folgenden Gründen ebenfalls zum Kernauftrag der Untersuchung: Die Aufsichtskommission ist von SECO und Departement weitgehend unabhängig, bedient sich aber gemäss der anwendbaren Gesetzesbestimmungen des SECO für die Durchführung kon-

kreter Aufträge. Dazu zählen auch Beschaffungen. Wie nachfolgend zu zeigen ist (vgl. Rz. 233 ff.), entscheidet über die IT-Projekte die Aufsichtskommission, die Beschaffung liegt demgegenüber in den Händen des TC als Teil des SECO. Diese Rollenaufteilung stellt eine strukturelle Besonderheit dar, welche untersucht werden muss, dies insbesondere auch mit Blick auf Reformvorschläge.

- Zu prüfen ist die Adäquanz der Regelungen über die Entgegennahme von Geschenken mit Bezug auf die Vermeidung korruptiver Verhaltensweisen.

30 Das GS-WBF nahm anschliessend von sich aus eine Präzisierung vor, dies mit Blick auf die Fokussierung der Untersuchung der gelebten Praxis. Die in der Präzisierung gestellten Fragen werden im vorletzten Teil des vorliegenden Berichts beantwortet.

2.3 Grundprinzipien einer Administrativuntersuchung

31 Mit der Erteilung des Untersuchungsauftrags an eine aussenstehende Person erfolgt üblicherweise, um eine Bestandesaufnahme und Empfehlungen aus einer nicht verstellten, nicht betriebsblinden Aussensicht sicherzustellen. Basis hierfür ist die Unabhängigkeit der Untersuchungsführung.

32 Diese Unabhängigkeit ist eine wesentliche Grundlage für die Arbeit des Untersuchungsbeauftragten und ist daher im Untersuchungsauftrag an mehreren Orten angesprochen. Unabhängigkeit bedeutet unter anderem, dass der Untersuchungsbeauftragte keine Instruktionen von der Verwaltung empfängt, sondern nur vom Departementsvorsteher als Auftraggeber, dass er sich ein eigenes Bild von den Umständen machen soll und dass er selber darüber entscheidet, welche Massnahmen erforderlich sind, damit er an die relevanten Informationen gelangt. Die Unabhängigkeit ist hierbei nicht nur einfach ein Recht, sondern auch eine Pflicht und eine Verantwortung. Von ihr hängt auch die Glaubwürdigkeit der Untersuchung ab.

33 In der vorliegenden Untersuchung ist festzustellen, dass von Seiten des SECO und insbesondere der Ausgleichsstelle, wo die Verhältnisse ja zu untersuchen waren, diese Unabhängigkeit nie auch ansatzweise in Frage gestellt worden ist. Eher zu Diskussionen Anlass gab das Verhältnis zum GS-WBF als Verkörperung und Vertretung des Departementvorstehers, des gemäss der Regelung in Art. 27c Abs. 1 RVOV formellen Auftraggebers. Diese Diskussionen betrafen nicht die Substanz der Untersuchung, also die inhaltlichen Feststellungen und die Empfehlungen, sondern vor allem die Ressourcen, und – damit zusammenhängend – das Ausmass und die Art der Untersuchungshandlungen.

34 Begrenzte Ressourcen können in der Tat in einem Spannungsverhältnis zur Erforderlichkeit von Untersuchungshandlungen stehen. Eine Administrativuntersuchung kann aufwendig sein. Damit müssen auch die entsprechenden Mittel bereit gestellt werden. Auf der anderen Seite stehen nicht unbeschränkt Mittel zur

Verfügung. Auch eine Administrativuntersuchung hat sich vor dem Hintergrund knapper Ressourcen an Wirtschaftlichkeit und Effizienz zu orientieren. Unzulässig wäre es indes, wenn der Auftraggeber die Ressourcenknappheit zum Anlass nehmen würde, inhaltlich auf die Untersuchung und/oder auf die Untersuchungsführung Einfluss zu nehmen, denn damit würde ein Kernbereich der Unabhängigkeit tangiert. Problematisch ist auch, wenn als Folge eines Kostendachs Untersuchungshandlungen zum finanziellen Risiko des Untersuchungsbeauftragten werden. In einem solchen Spannungsverhältnis ist das Eingehen von Kompromissen unausweichlich. In der vorliegenden Untersuchung fand diesbezüglich ein längerer Lernprozess statt, der dann in beidseitig vertretbare Kompromisse mündete.

- 35 Zu den Grundprinzipien einer Administrativuntersuchung zählt sodann deren rechtsstaatliche Einbindung. Die Regelung in Art. 27a ff. RVOV verweist in diesem Zusammenhang vor allem auf das rechtliche Gehör und die Akteneinsicht (Art. 27g Abs. 4 und 5 RVOV) und stellt Mindestregeln bei der Durchführung der Befragungen auf (Art. 27h RVOV). Was die Befragungen anbelangt, wurden alle Befragten gleich zu Beginn ausdrücklich auf ihre Rechte gemäss Art. 27a ff. RVOV aufmerksam gemacht, unter Einschluss des Aussageverweigerungsrechts. Keine der befragten Personen hat vom Recht Gebrauch gemacht, die Aussage zu verweigern, obschon in dieser Angelegenheit ja zugleich eine von der BA geführte Strafuntersuchung läuft. Was das rechtliche Gehör anbelangt, wollte eine Person nähere Auskünfte darüber, was das rechtliche Gehör konkret bedeutet. Konkret wurden dann aber von keiner Person Rechte, die sich aus dem rechtlichen Gehör ableiten, geltend gemacht. Auch vom in Art. 27g Abs. 4 RVOV statuierten Recht involvierter Personen und Behörden auf Akteneinsicht und Stellungnahme hat bis zum Zeitpunkt der Abgabe des Berichts niemand Gebrauch gemacht.

3. Ablauf der Untersuchung

3.1 Vorgehen

- 36 Die Untersuchung setzte mit einem intensiven Studium von Akten ein, die das SECO elektronisch zur Verfügung gestellt hatte. Es handelte sich hierbei um zahlreiche Grundlagendokumente, welche den organisatorischen Aufbau dokumentieren, den Beschaffungsablauf regeln, die IT-Strategien festlegen, einen Überblick über die getätigten Beschaffungen der Ausgleichsstelle im IT-Bereich geben sowie interne Notizen zur Einhaltung des Beschaffungsrechts enthalten. Ein elektronischer Ordner bestand sodann aus zahlreichen konkreten Dossiers betreffend die besonders interessierenden Unternehmungen Fritz & Macziol, Rosenheim und System Connect AG. Dieselben sowie weitere, dem Untersuchungsbeauftragten nicht bekannte Unterlagen wurden auch der BA für die Strafuntersuchung zur Verfügung gestellt.
- 37 Ferner nahm der Untersuchungsbeauftragte Kontakt mit dem Journalisten auf, der die ganze Angelegenheit ins Rollen gebracht hatte, weil dessen Artikel zeigten, dass er sehr gut dokumentiert war. Es war hierbei von vornherein klar, dass der Medienschaffende sich auf den Quellenschutz berufen würde, genauso wie

der Untersuchungsbeauftragte an das Amtsgeheimnis gebunden war. Trotzdem erlaubte die Kontaktaufnahme einen kurzen, aber durchaus sinnvollen Meinungsaustausch.

- 38 Gestützt auf die Analyse dieser Dokumente erfolgten zahlreiche gezielte Anfragen an das SECO bzw. die Ausgleichsstelle mit der Bitte um Zustellung weiterer Dokumente. Diese wurden durchwegs geliefert. Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Sitzungsprotokolle der AK-ALV, der SK Fin und der ILA. Ferner wurde ebenfalls gestützt auf die Dokumentenanalyse eine Liste der möglicherweise zu befragenden Personen erstellt. Diese Liste war Grundlage, um bei der Staatssekretärin die Befreiung der betreffenden Personen vom Amtsgeheimnis zu beantragen. Diese Befreiungen erfolgten antragsgemäss und zu Beginn des Monats April.
- 39 Im März erfolgte alsdann eine Analyse der Beschaffungsgeschäfte, dies mit Blick auf die Einhaltung des Beschaffungsrechts insbesondere bezüglich der Prüfung der Voraussetzungen einer freihändigen Vergabe.
- 40 Mit E-Mail vom 1. April 2014 wurden sodann alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausgleichsstelle angeschrieben und gebeten, sachdienliche Informationen an den Untersuchungsbeauftragten weiterzugeben. Dabei wurde auch die Anonymität von Aussagen zugesichert. Mit E-Mail vom 7. April 2014 wies zusätzlich der stellvertretende Leiter TC die Mitarbeitenden auf die Möglichkeit hin, Auskunft zu geben und dafür vom Amtsgeheimnis entbunden zu werden. Mit dem Schreiben an alle TC-Mitarbeitenden wurde sichergestellt, dass sich auch Personen melden konnten, von denen man allein aufgrund des Aktenstudiums nicht wusste, dass sie sachdienliche Auskünfte geben können. Zugleich dokumentierte dies den Willen zu einer möglichst umfassenden Abklärung im Rahmen der Administrativuntersuchung. Es gingen aber keine Rückmeldungen von Mitarbeitenden ein.
- 41 Der Untersuchungsbeauftragte verlangte sodann Einsicht in die Akten der Administrativuntersuchung der 90er Jahre, der Strafuntersuchung der BA gegen den damaligen Ressortleiter TCSB sowie der laufenden Strafuntersuchung. Über das GS-WBF erhielt er sachdienliche Unterlagen zu den älteren Untersuchungen, basierend auf einer Triage und einen Kommentar veranlasst durch das GS-WBF. Was die laufende Strafuntersuchung anbelangt, erhielt er Befragungsprotokolle der Angeschuldigten und insbesondere des ehemaligen Ressortchefs TCSB über den Geschädigtenvertreter des Bundes im Strafverfahren.
- 42 Ab April begann der Untersuchungsbeauftragte zusammen mit seinen Mitarbeitenden mit der Erstellung erster Textbausteine für den Bericht. Parallel dazu wurden die Analyse der zur Verfügung gestellten und eingeforderten Unterlagen weitergeführt und, ebenfalls auf der Basis des Aktenstudiums, die Fragenkataloge für die Befragungen erstellt. Diese Fragenkataloge sind weitgehend auf einem einheitlichen Schema aufgebaut, wobei die konkreten Fragen z.T. je nach befragter Person variierten.

- 43 Im Mai erfolgten die schriftlichen und mündlichen Befragungen. Letztere wurden in Bern in den Räumlichkeiten der Anwaltskanzlei WalderWyss AG durchgeführt.
- 44 Der Juni war ganz der Erstellung des Entwurfs des Untersuchungsberichts gewidmet. Der Entwurf wurde dem GS-WBF verabredungsgemäss Ende Juni für allfällige Stellungnahmen unterbreitet. Nach letzten inhaltlichen Korrekturen und formellen Überarbeitungen übergab der Untersuchungsbeauftragte den Bericht Ende Juli dem GS-WBF zuhanden des Departementvorstehers.

3.2. Beteiligte an der Untersuchung; Zwischenberichte

- 45 Eine Untersuchung in dieser Grössenordnung kann innert nützlicher Frist nur arbeitsteilig durchgeführt werden. Der Untersuchungsbeauftragte arbeitete daher anfänglich mit zwei Mitarbeitenden seiner Kanzlei, anschliessend mit einem ehemaligen Doktoranden, Dr. iur. Lorenz Engi, der im Verwaltungsrecht dissertiert hat, zusammen. Letzterer war über mehrere Monate ausschliesslich mit der Administrativuntersuchung beschäftigt. Ein anderer Mitarbeitender, lic. iur. Thomas Rieser, überprüfte die Beschaffungsdossiers bezüglich der freihändigen Vergaben, ein weiterer Mitarbeiter, Dr. Matti Läser, untersuchte die Regelungen betreffend geldwerte Vorteile sowie zu den Beschaffungsprozessen. Alle Mitbeteiligten lasen zu einzelnen Themen die Dokumente, insbesondere auch die Protokolle, verfassten im Entwurf erste Bausteine für den Bericht und bereiteten die Befragungen vor, dies alles immer in Zusammenarbeit mit dem Untersuchungsbeauftragten. Dieser nahm in Übereinstimmung mit den vertraglichen Vorgaben die Befragungen immer persönlich vor.
- 46 Eine Administrativuntersuchung ist immer auch ein Prozess der Erkenntnisgewinnung. Dies reflektierte sich auch in den zwei Zwischenberichten, welche der Untersuchungsbeauftragte abzuliefern hatte. Ein erster Zwischenbericht erfolgte bereits per Mitte März 2014. In diesem ging es vor allem um eine erste Bestandaufnahme, um erste Eindrücke sowie um Vorschläge für die Festlegung eines Kostenrahmens. Die dort vermittelten Eindrücke über die Resultate des Aktenstudiums sind auch jetzt noch gültig.
- 47 Im zweiten Zwischenbericht vom 27. Mai 2014 wurden die Untersuchungshandlungen sowie die vorläufigen Erkenntnisse unter Einbezug der Befragungen dargestellt. Es besteht auch diesbezüglich kein Anlass, die damaligen Bewertungen, welche vor der Zustellung des Berichts dem Departementvorsteher am 26. Mai 2014 in einem persönlichen Gespräch erläutert wurden, in Frage zu stellen. Sie sind weiterhin gültig, indes hat sich das Bild nuanciert.

3.3 Ausgewertete Unterlagen

3.3.1 Übersicht über die Dokumente

48 Das Studium der Akten und deren Auswertung erfolgte auf der Basis der Sichtung namentlich folgender Unterlagen (eine abschliessende Aufzählung ist angesichts der Dokumentenmasse ohne unvertretbaren Aufwand nicht möglich):

Ebene SECO/TC

- Grundlegendokumente zum organisatorischen Aufbau und zum Beschaffungsablauf;
- einschlägige Rechtsgrundlagen wie die Reglemente von AK-ALV, SK Fin, ILAs usw., interne Weisungen etc.;
- Dokumente zur IT-Strategie, insbesondere die Informatikstrategie des Leistungsbereichs TC der Direktion für Arbeit des SECO für das Gebiet der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung (Versionen vom 30. 1. 2002 und 22. 3. 2012) und Berichte zur Umsetzung der IT-Strategie;
- konkrete Beschaffungsdossiers bezogen auf die besonders interessierenden Unternehmungen Fritz & Macziol, Rosenheim und System Connect AG;
- weitere Dokumente zu den einzelnen Beschaffungsgeschäften auf der Basis des BIS;
- interne Notizen zur Einhaltung bzw. Nichteinhaltung des Beschaffungsrechts;
- interne Notizen und Materialien zu Governance-Fragen im Bereich der ALV;
- einzelne Verträge, Rechnungen und Bestellungen hinsichtlich relevanter Vorgänge.

Ebene allg. Bundesverwaltung

- Diverse Unterlagen zu den Abklärungen hinsichtlich der Anwendbarkeit von BinFV, BöB, VöB und Org-VöB auf den LB TC/die Ausgleichsstelle ALV;
- Gutachten zur Rolle der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung des Bundesamtes für Justiz vom 2. Juli 2014.

Ebene AK-ALV

- Die Sitzungsprotokolle der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (AK-ALV) von März 2007 bis Mai 2013 mit ausgewählten Beilagen;
- die Sitzungsprotokolle der Subkommission Finanzen (SK Fin) von Februar 2005 bis Februar 2014 mit ausgewählten Beilagen;

- ausgewählte Sitzungsprotokolle der Informatiklenkungsausschüsse LEA IZ ASAL und ILA AVAM von 2011 bis 2014.

Ebene EFK und Interne Revision

- Berichte der Eidgenössischen Finanzkontrolle (Prüfberichte betr. Jahresrechnung 2009–2012, Berichte betr. IT-Strategie SECO, Ablösung ASAL, Neukonzeption AVAM, Informatiksicherheit);
- Akten zu den Untersuchungen der EFK in den 1990er Jahren und Schlussbericht der 1997 durchgeführten Administrativuntersuchung bezüglich Veruntreuung von Geldern des ALV-Fonds.

Ebene BA

- Einstellungsverfügung 2007 im Strafverfahren gegen den ehemaligen Ressortleiter TCSB;
- Protokolle der Einvernahmen der Beschuldigten und Auskunftspersonen durch die Bundesanwaltschaft.

49 Vor allem im Zuge der Befragungen wurden dem Untersuchungsbeauftragten darüber hinaus eine Vielzahl von Übersichten und Zusammenstellungen, E-Mails, persönlichen Notizen usw. zur Verfügung gestellt.

3.3.2 Ressourcenbedingte Grenzen

50 Wie bereits erwähnt erfolgte aufgrund einer selbstgewählten, ressourcenbedingten Einschränkung grundsätzlich eine Analyse der Dokumente nicht weiter zurück als 2006. Ein wesentlicher Grund ist, dass zu diesem Zeitpunkt das neue Beschaffungshandbuch (BHB 2006) in Kraft gesetzt wurde. Ein Zeitraum von rund 7 Jahren erscheint ferner ohne weiteres als angemessen, um die Normen, Prozesse und Strukturen im Beschaffungsbereich im Hinblick auf ihre Eignung zu prüfen. Je weiter die untersuchten Vorgänge demgegenüber zurückliegen, desto irrelevanter werden sie vermutlich für die Untersuchung, insbesondere auch was Empfehlungen für die Zukunft anbelangt. Schliesslich würde bei einer noch weiter zurückgreifenden Überprüfung namentlich konkreter Beschaffungen der zeitliche, personelle und finanzielle Aufwand zu gross. Es erfolgte aber in Einzelfällen eine Prüfung von Unterlagen und Umständen vor diesem Zeitpunkt, wenn diese für die Untersuchung relevant waren.

51 Auch das vollständige, vertiefte Studium all dieser Akten hätte den zeitlichen Rahmen und die verfügbaren personellen sowie finanziellen Ressourcen deutlich gesprengt. Das Aktenstudium musste daher fokussiert erfolgen. Insbesondere konnten nicht alle Beschaffungsdossiers des fraglichen Zeitraums detailliert überprüft werden, sondern nur mit einem bestimmten Fokus. Eine Detailprüfung findet derzeit durch das TC statt.

52 Generell ist festzuhalten, dass in einer Untersuchung wie der vorliegenden den Abklärungsmöglichkeiten kaum Grenzen gesetzt sind. Demgegenüber gibt es zeitliche und ressourcenbedingte Grenzen. Auf die wesentlichen Resultate dieses Berichts haben diese Grenzen nach Auffassung des Untersuchungsbeauftragten indes keinen Einfluss gehabt.

3.3.3 Bedeutung des Aktenstudiums

53 Das Aktenstudium war von absolut zentraler Bedeutung für das Verständnis der Normen, Strukturen und Prozesse. Die Akten waren die Basis der Ausarbeitung der Fragenkataloge und bildeten den Grundstock für das Verständnis der Problemstellungen der vorliegenden Untersuchung. Auf ihnen baut der Untersuchungsbericht in wesentlichen Teilen auf.

3.4 Befragungen

3.4.1 Kreis der befragten Personen

54 Auf der Basis des Aktenstudiums wurden für folgende Personen befragt:

- der Leiter Rechtsvollzug (TCRV);
- der ehemalige Leiter DA;
- der aktuelle Leiter DA;
- der ehemalige Bereichsleiter TC;
- der stellvertretende Leiter TC;
- der ehemalige stellvertretende Leiter TCSB;
- der ehemalige Leiter Interne Revision;
- der IT Service Manager TC;
- der für das Controlling TC verantwortliche Mitarbeiter;
- ein Gruppenleiter TCSB;
- ein weiterer Gruppenleiter TCSB;
- der zuständige Mandatsleiter EFK;
- ein ehemaliges Mitglied der AK-ALV und SK Fin;
- der Leiter Organisation, Recht und Akkreditierung SECO.

55 Der damit definierte Kreis der befragten Personen ist ressourcenbeding eher eng. So wurden neben dem früheren Vorsitzenden der AK-ALV und dem ehemaligen Leiter TC, der die SK Fin präsiert hatte (dies in beiden Fällen aber aufgrund ihrer Funktionen in DA/TC und aus der entsprechenden Optik), nur ein ehemaliges Mitglied von AK-ALV und SK Fin schriftlich befragt. Weitere Informationen mit Bezug auf die Position einzelner Mitglieder liessen sich allerdings den Protokollen der AK-ALV sowie der SK Fin entnehmen, welche detailliert ausgewertet wurden. Auf die von anderen befragten Personen teilweise empfohlene Befragung möglicherweise relevanter weiterer Personen wurde verzichtet, weil der Untersuchungsbeauftragte aufgrund einer antizipierten Würdigung zum Schluss gelangte, dass keine wesentlichen zusätzlichen Erkenntnisse zu erwarten gewesen wären.

3.4.2 Durchführung der Befragungen

56 Befragungen wurden in drei Formen durchgeführt: Einzelne Personen wurden nur schriftlich befragt, einige nur mündlich, wenige schriftlich und mündlich.

57 Ursprünglich war vorgesehen gewesen, nur mündliche Befragungen durchzuführen. Mit den schriftlichen Befragungen konnte indes ein ressourcenschonender Weg gefunden werden, dennoch eine minimal erforderliche Anzahl von Personen zu befragen. Dies hat sich einerseits als ein Vorteil herausgestellt, weil einzelne der Befragten ausserordentlich viel Zeit und Energie auf die Beantwortung der Fragen verwendeten und damit den Untersuchungsbeauftragten stark unterstützten. Auf der anderen Seite kann damit aber auch ein gewisser Verlust hinsichtlich der Abklärungstiefe verbunden sein, da im mündlichen Gespräch insbesondere durch Nachfragen mehr Informationen zu gewinnen sind als bei schriftlicher Auskunft. Es gibt ferner Informationen und persönliche Eindrücke, die nur im mündlichen Gespräch zu gewinnen sind. Namentlich lässt sich ein persönliches Gespräch in einer Weise steuern, dass plötzlich Gesichtspunkte und Probleme eine Rolle spielen, deren man sich vorher nicht bewusst gewesen ist.

58 Sämtliche angeschriebenen Personen haben die schriftlichen Fragenkataloge ausgefüllt und retourniert. Die Antworten waren überwiegend ausführlich und informativ.

59 Die mündlichen Befragungen wurden zwischen dem 14. und dem 28. Mai 2014 durchgeführt.

60 Von allen Befragungen, schriftlichen und mündlichen, wurden basierend auf den Fragekatalogen Protokolle erstellt, welche von den Befragten und dem Untersuchungsbeauftragten unterzeichnet wurden.

61 Nicht wenige der Befragten dokumentierten den Untersuchungsbeauftragten im Anschluss an die Befragungen, wie erwähnt, mit zusätzlichen Dokumenten.

3.4.3 Informelle Anfragen

62 Zusätzlich zu den formalisierten Befragungen wurden einzelne Personen mit Mail um spezifische Auskünfte ersucht. Die Antworten erfolgten in der Regel sehr speditiv und kompetent. Auch telefonisch wurden einzelne Personen um zusätzliche Informationen gebeten. Alle kontaktierten Personen gaben die gewünschten Auskünfte.

3.4.4 Bedeutung der Befragungen

63 Es ist festzuhalten, dass die mündlichen Befragungen teilweise sehr ergiebig waren und Eindrücke ermöglichten, welche rein schriftliche Befragungen nicht hätten vermitteln können. Von der Methode her ist eine solche Mischung schriftlicher und mündlicher Befragungen grundsätzlich vertretbar, solange der Mix stimmt. Generell waren die Befragungen von sehr grosser Bedeutung für das Verständnis der gelebten Praxis, der Führungskultur, der Konflikte, der Motive und der Innensicht der in der vorliegenden Untersuchung behandelten Problemstellungen. Es zeigte sich ferner, dass sich alle befragten Personen ausgeprägt Gedanken über die Vorfälle und Unregelmässigkeiten machten, welche Anlass für die vorliegende Untersuchung bildeten. Daher konnten in diesen Befragungen auch zahlreiche Anregungen zur Verbesserung des aktuellen Zustands entgegen genommen werden.

3.5 Koordination mit anderen Amtsstellen

3.5.1 Bundesanwaltschaft

64 Was die Koordination mit anderen Amtsstellen anbelangt, so ist kurz auf das Verhältnis zur BA und zur EFK einzugehen.

65 Art. 27b RVOV bestimmt bezüglich parallel laufender Verfahren:

¹ *Eine Administrativuntersuchung darf weder Strafuntersuchungen noch Untersuchungen der parlamentarischen Aufsichtsorgane behindern.*

² *Ist ein Verfahrenskonflikt absehbar, so sistiert die anordnende Stelle die Administrativuntersuchung oder bricht sie ab.*

66 Zur Erörterung und Vermeidung möglicher Verfahrenskonflikte fanden Gespräche zwischen der Bundesanwaltschaft, Vertretern des GS-WBF und dem Untersuchungsbeauftragten statt. Die BA ist in Zusammenhang mit der Strafuntersuchung vor allem an der Einblicknahme in die Befragungsprotokolle interessiert. Dies kann möglicherweise mit den Zielen der grundsätzlich im Vergleich zum Strafprozess weniger formellen Befragungen als Teil einer Administrativuntersuchung geraten. Zwar besteht ja gemäss Art. 27h Abs. 2 RVOV ein Aussageverweigerungsrecht einer Person, wenn sich diese sonst im Hinblick auf ein Disziplinar- oder Strafverfahren selber belasten würde. Was ist aber dann, wenn eine

Person sich im Interesse der Administrativuntersuchung nicht auf das Aussageverweigerungsrecht beruft, ihre Aussagen aber geeignet sind, sie zu belasten?

- 67 Im vorliegenden Fall wurde eine pragmatische Lösung gefunden. In den Befragungen wurde am Schluss jeweils die Frage gestellt, ob die befragte Person einverstanden ist, wenn das Befragungsprotokoll der BA zur Verfügung gestellt wird, und wenn nein, warum nicht. Alle befragten Personen waren damit einverstanden.

3.5.2 Eidgenössische Finanzkontrolle

- 68 Zu Diskussionen Anlass gab das Verhältnis zur EFK, nachdem der befragte Vertreter der EFK wesentliche Fragen damit beantwortete, dass diese ausserhalb des Untersuchungsauftrags lägen. Wie ein Gespräch mit dem Direktor der EFK ergab, erfolgten diese Antworten einerseits wegen der Unabhängigkeit der EFK, und andererseits weil die Fragen Probleme betrafen, für welche sich die EFK gemäss ihrem Rollenverständnis als nicht zuständig betrachtete. Dies wurde zur Kenntnis genommen.

3.6 Schwierigkeiten der Administrativuntersuchung

- 69 Die Durchführung der Administrativuntersuchung war auch mit gewissen Schwierigkeiten verbunden, was angesichts der vorliegend zu untersuchenden Probleme und deren Dimension nicht überrascht.
- 70 Keine Schwierigkeiten ergaben sich im Verhältnis zu den Mitarbeitenden des SECO sowie insbesondere der Ausgleichsstelle – im Gegenteil: Diese erwiesen sich durchwegs als sehr hilfsbereit, engagiert und offen und waren jederzeit ohne Umschweife bereit, Auskünfte zu erteilen oder Abklärungen vorzunehmen. Sie vermittelten den Eindruck, an den Resultaten der Untersuchung sehr interessiert zu sein. Der Wille zur Verbesserung der Regelungen, Strukturen und Prozesse ist von der Führung bis auf die Stufe einfacher Mitarbeitender ausgeprägt. Dies ist sehr positiv zu bewerten und eine gute Voraussetzung zur Beseitigung bisheriger Unregelmässigkeiten.
- 71 Schwierigkeiten der Untersuchung ergaben sich unter anderem als Folge der Unübersichtlichkeit der Materie und der Dokumente. Die Materie weist vielfältige Zusammenhänge auf. Zwar geht es bei der Untersuchung nur um IT-Beschaffungen in einem Teil des SECO. Zu berücksichtigen sind hierbei auch die allgemeinen Regelungen zu Beschaffungen, im SECO, im Departement sowie im Bund schlechthin. IT-Beschaffungen unterscheiden sich sodann teilweise von anderen Beschaffungen. Sie haben ihre Eigenheiten, was zu berücksichtigen ist. Schliesslich besteht eine ausgesprochen unübersichtliche Vielfalt von Personen, Organen und Strukturen, welche sich mit IT-Beschaffungen auseinandersetzen.

- 72 Angesichts dessen erwies sich die Untersuchung als zeitraubend. Es braucht für Aussenstehende einen sehr grossen Aufwand, um sich ein erstes Bild über die Verhältnisse zu machen. Als nicht durchführbar erwies sich eine gezielte Suche nach möglichen korrupten Verhaltensweisen in Zusammenhang mit einzelnen Beschaffungsgeschäften. Die enorme Masse elektronisch verfügbarer Unterlagen, unter Einschluss des relevanten Mailverkehrs, machte dies im Rahmen einer Administrativuntersuchung unmöglich. Diese Arbeit war daher weitgehend der Bundesanwaltschaft zu überlassen. Abstriche mussten auch gemacht werden mit Bezug auf die ursprüngliche Vorstellung, selbständig in den Servern des SECO bzw. TC nach Unterlagen zu forschen. Schon die anderweitig zur Verfügung gestellten Unterlagen waren nur schwierig zu bewältigen. Dem Gesamteindruck und dem Gesamtfazit dieses Berichts tut dies indes nach Auffassung des Untersuchungsbeauftragten keinen Abbruch.
- 73 Wie bereits kurz angedeutet (vgl. vorn Rz. 34), mussten begrenzte finanzielle Ressourcen berücksichtigt werden. Bei einer Administrativuntersuchung ist ein Sachverhalt abzuklären. Dies kann – wie im vorliegenden Fall – eine zeitraubende und daher auch kostspielige Angelegenheit sein. Ein Spannungsverhältnis zwischen der Unabhängigkeit und Gründlichkeit der Untersuchung einerseits und begrenzter, vor allem finanzieller Ressourcen andererseits prägte daher die Untersuchung zeitweilig im Verhältnis zum GS-WBF. Letztendlich gelang es indes, eine einvernehmliche Lösung zu finden.

3.7 Abgabe des Berichts; Aufbau

3.7.1 Abgabe des Berichts

- 74 Die intensive Phase der Berichtserstellung war im Juni 2014. Ende Juni wurde dem WBF eine Vorfassung zur Durchsicht im Hinblick auf allfällige Fehler sowie für Kommentare zugestellt. Anschliessend erfolgte die Ausarbeitung der Schlussfassung, welche dem Departementsvorsteher WBF zeitgerecht Ende Juli 2014 übergeben wurde.

3.7.2 Aufbau des Berichts

- 75 Art. 27j abs. 1 und 2 RVOV enthält folgende Bestimmungen zum Inhalt des Berichts einer Administrativuntersuchung:

Art. 27j Ergebnisse

¹ *Das Untersuchungsorgan liefert der anordnenden Stelle sämtliche Untersuchungsakten sowie einen Bericht ab.*

² *Es stellt im Bericht den Ablauf sowie die Ergebnisse der Untersuchung dar und präsentiert Vorschläge für das weitere Vorgehen.*

- 76 Der Bericht besteht aus fünf Teilen. Im ersten Teil wurden die Umstände, welche zur Administrativuntersuchung führten, die Auftragserteilung und die Methodik sowie den Gang der Untersuchung dargelegt. Die beiden nächsten Teile sind dem Untersuchungsgegenstand gewidmet und zeitlich auf die Vergangenheit und die Gegenwart bezogen. Im zweiten Teil werden die Resultate der Abklärungen zu den konkreten Geschehnissen präsentiert, welche Gegenstand der vorliegenden Administrativuntersuchung sind, also die Unregelmässigkeiten bei den Beschaffungen und die Entgegennahme unzulässiger Vorteile. Beantwortet wird die Frage: Welche Unregelmässigkeiten sind im Beschaffungswesen der Ausgleichsstelle ALV geschehen?
- 77 Im dritten, umfangreichsten Teil erfolgt eine eingehende Analyse der Regelungen, Strukturen, Prozesse und Kontrollen im Beschaffungswesen der Ausgleichsstelle mit Blick auf allfällige Massnahmen zur Beseitigung möglicher Mängel. Beantwortet wird die Frage: Warum sind die Unregelmässigkeiten im Beschaffungswesen der Ausgleichsstelle ALV geschehen, was hat ihr Eintreten begünstigt?
- 78 Der vierte Teil fasst die Resultate der Teile 1 bis 3 zusammen und beantwortet zugleich die Fragen gemäss dem konkretisierten Untersuchungsauftrag.
- 79 Der fünfte Teil ist zukunftsgerichtet und enthält Empfehlungen und Vorschläge für kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen zur Verbesserung des Beschaffungswesens in der Ausgleichsstelle sowie für eine Neuregelung des Verhältnisses zwischen WBF/SECO, der Ausgleichsstelle sowie der AK-ALV. Beantwortet wird also die Frage: Was kann unternommen werden, dass derartige Unregelmässigkeiten im Beschaffungswesen beseitigt werden und voraussichtlich nicht mehr auftreten?

II. Ermittelte Sachverhalte

1. Vorbemerkung

80 Dieser Teil gibt einen Überblick über die Vorfälle im SECO, wie sie sich heute aufgrund der Abklärungen im Rahmen der Administrativuntersuchung darstellen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die nachfolgende Sachverhaltsdarstellung, was das möglicherweise deliktische Verhalten des ehemaligen Ressortleiters TCSB anbelangt, nur auf Befragungen von Angeschuldigten im Rahmen der Strafuntersuchung abstellt. Ferner wird generell, in Übereinstimmung mit dem Fokus von Administrativuntersuchungen und der rechtlichen Regelung in Art. 27a Abs. 2 RVOV, nicht auf Details bezüglich des Verhaltens einzelner Personen und einer allfälligen Strafbarkeit derselben eingegangen.

2. Geldwerte Leistungen an TC-Mitarbeiter

2.1 Leistungen an den früheren Ressortleiter TCSB

81 Aufgrund der Aussagen des ehemaligen Ressortleiters TCSB sowie der inhaftierten Vertreter der involvierten Unternehmungen gegenüber der Bundesanwaltschaft muss davon ausgegangen werden, dass der frühere Ressortleiter TCSB von der Geschäftsführung der Firma Fritz & Macziol über lange Zeit geldwerte Leistungen in erheblichem Umfang erhielt. Über die Strafbarkeit des Verhaltens ist damit nichts ausgesagt. Es gilt die Unschuldsvermutung.

82 Gemäss den Aussagen der genannten Personen gelangten die Leistungen vor allem in zwei Formen an den damaligen Ressortleiter TCSB: Einerseits erfolgten Bargeldzahlungen, andererseits stellte der Leiter TCSB verschiedene Leistungen der Firma Fritz & Macziol in Rechnung, welche diese dann über fiktive Arbeitsstunden dem SECO weiter verrechnete. Die Leistungen, die der Ressortleiter TCSB in dieser Weise erhielt, waren vielfältiger Art: Elektronikgeräte, Besuch von Konzerten und Sportveranstaltungen, Unterstützung (z.B. Bekleidung) für den Musikverein, dem der frühere Leiter TCSB angehört, usw.

83 Des Weiteren eröffneten die Vertreter der erwähnten Unternehmung ein Konto, auf dem – wie sie dem Ressortleiter TCSB sagten – Gelder für den späteren Gebrauch durch diesen deponiert wurden. Der frühere Leiter TCSB hatte keinen Zugriff auf dieses Konto, formell Berechtigter war ein Treuhänder. Bezüglich dieses Kontos bestehen unter den Aussagen der Beteiligten nach aktuellem Stand verschiedene Unstimmigkeiten.

84 Der ehemalige Ressortleiter TCSB hat nach eigenen Aussagen nicht direkt Geld für bestimmte Leistungen gefordert. Vielmehr gab er verschiedentlich zu verstehen, dass die Geschäftsführer von Fritz & Macziol stark von der Zusammenarbeit mit dem SECO und ihm persönlich profitierten. Seitens der Verantwortlichen von Fritz & Macziol wurden seine Äusserungen so interpretiert, dass er Leistungen erwartet. Später ging der Ressortleiter TCSB dazu über, systematisch privat be-

nötigte Güter (wie Fernseher, Computer usw.) durch die Firma Fritz & Macziol bezahlen zu lassen, im Wissen, dass die Beträge über fiktive Arbeitsleistungen wiederum dem SECO belastet würden. Auch führte er Aufwendungen für seine Ferienhaussiedlung in Spanien ins Feld, um weitere Leistungen zu erhalten.

85 Neben der Verbindung zur Firma Fritz & Macziol besteht auch hinsichtlich der Geschäftsbeziehung des früheren Ressortleiters TCSB zur Firma System Connect die hohe Wahrscheinlichkeit unkorrekten Verhaltens. Wie im Zuge einer Beschwerde gegen die Anordnung von Untersuchungshaft zutage trat, wurden seitens dieser Firma verschiedene Leistungen an den Ressortleiter TCSB, das Ressort und weitere Mitarbeitende erbracht (Finanzierung von Workshops und Anlässen; Einladungen an Festanlässe; Sponsoring von Lottopreisen der Musikgesellschaft, welcher der Ressortleiter TCSB angehört hatte; Fahrt mit der Gotthardkutsche über den Gotthard, Rückflug mit dem Helikopter; Schenkung von iPads an Mitarbeitende). Fragen werfen zudem Geldleistungen an eine Firma des ehemaligen Ressortleiters in Spanien auf (vgl. Beschluss des Bundesstrafgerichts vom 28. Mai 2014).

2.2 Leistungen an andere Mitarbeiter

86 Nach heutigem Kenntnisstand beschränkt sich das Fehlverhalten in diesem massiven Ausmass innerhalb des SECO auf den ehemaligen Ressortleiter TCSB. Andere Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter sind nicht in vergleichbarer Weise betroffen. Teilweise problematische Vorgänge sind in Bezug auf den Stellvertreter des Leiters TCSB festzustellen. Insbesondere erhielt dieser vom Vertreter von Fritz & Macziol in Anwesenheit und mit offensichtlicher Billigung des Leiters TCSB eine Stereoanlage geschenkt. Dabei musste er nach heutiger Einschätzung des damaligen Vertreters von Fritz & Macziol annehmen, dass zumindest ein Teil durch diese Firma bezahlt war. Auch bezahlte Fritz & Macziol T-Shirts für den Turnverein, in dem der StV Leiter TCSB Trainer ist. Wie erwähnt, gingen auch seitens der Firma System Connect gewisse Leistungen an weitere Mitarbeitende.

3. Keine Ausschreibungen oder Publikationen von 2006 bis 2012

3.1 Beschaffungen von 2006 bis 2012/13

87 Anhand der vom SECO zugestellten Beschaffungsdossiers, die im elektronischen Beschaffungsinformationssystem (BIS) aufgenommen waren, wurde die Einhaltung der Submissionsvorschriften überprüft. Dabei erfolgte eine angesichts der finanziellen Vorgaben nicht zu vermeidende Beschränkung der Untersuchung auf die Beschaffungen mit einem Wert von über CHF 230'000 (Schwellenwert für Beschaffung von Lieferungen und Dienstleistungen gemäss Art. 6 Abs. 1 BöB). Es handelte sich dabei um Beschaffungen der drei Anbieter Fritz & Macziol (FuM), System Connect (SC) und Rosenheim (RH) mit den Beschaffungsnummern ab BIS 854. Damit konnte im Rahmen der vorliegenden Administrativuntersuchung

nicht überprüft werden, ob die IT-Beschaffungen der Ausgleichsstelle ALV in Übereinstimmung mit dem im 3. Kapitel der Verordnung über das Beschaffungswesen (VöB) geregelten Verfahren für Ausschreibungen stehen, welche nicht unter das Gesetz (BöB) fallen. Dies steht in ausdrücklicher Übereinstimmung mit der vom GS-WBF veranlassten Konkretisierung des Untersuchungsauftrags, wonach es nicht um eine Auswertung aller Beschaffungsvorgänge ab einem bestimmten Zeitpunkt gehe.

88 Überprüft wurde, ob über dem Schwellenwert von CHF 230'000 die gesetzlichen Bestimmungen betreffend Ausschreibungspflicht (offenes Verfahren) eingehalten wurden bzw. ob sich bei Abweichungen vom Grundsatz der Ausschreibung nach den Vorschriften des BöB (z.B. Ausnahmekatalog nach Art. 13 VöB) eine genügende Begründung findet.

89 Die einschlägigen Grundlagen, deren Einhaltung geprüft wurden, sind vor allem BöB und VöB sowie das Beschaffungshandbuch (BHB) (Näheres zu den Rechtsgrundlagen hinten bei Rz. 121 ff.).

- Für sämtliche Bundesbehörden sind die Normen des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) und der entsprechenden Verordnung (VöB) anwendbar. Vorläufig ausser Acht gelassen wurde, ob zusätzliche Weisungen und Richtlinien des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL) und des SECO für Beschaffungen im Zuständigkeitsbereich der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung überhaupt anwendbar sind.
- Für den Leistungsbereich Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung TC existierte seit 2006 das Beschaffungshandbuch (BHB 2006), welches das Verfahren und die gesetzlichen Grundlagen für Beschaffungen schildert. Ziff. 2.3 des Handbuches hält fest, dass sich die Beschaffungsgrundsätze des TC nach denen des Bundes richten. Dies bedeutet, dass ab einem Bestellwert von CHF 50'000 konsequent mindestens drei Offerten einzuholen sind. Das BHB gibt zudem vor, dass man sich ans BBL wenden muss, wenn eine Beschaffung WTO-pflichtig sein könnte (Ziff. 3.4).

3.2 Ergebnis bezüglich der Einhaltung der Beschaffungsnormen

90 Die Überprüfung erbrachte die folgenden Ergebnisse:

- In keinem einzigen der überprüften Fälle wurde eine Ausschreibung im offenen Verfahren vorgenommen. Auch eine Ausschreibung im selektiven Verfahren fand in keinem untersuchten Fall statt. Sämtliche Aufträge wurden freihändig vergeben, entweder aufgrund einer Vertragsverlängerung, unter Berufung auf einen alten Vertrag oder auf einen Rahmenvertrag.
- In keinem einzigen Fall wurde unter Verweis auf eine Gesetzesbestimmung (z.B. Ausnahmekatalog für freihändiges Verfahren nach Art. 13 Abs. 1 VöB) ausdrücklich eine freihändige Vergabe durchgeführt.

- In keinem einzigen Fall wurde ein Bericht nach Art. 13 Abs. 2 VöB erstellt, in welchem insbesondere die Gesetzesbestimmung erwähnt werden müsste, nach welcher eine freihändige Vergabe über dem Schwellenwert zulässig sei (Ausnahmekatalog nach Art. 13 Abs. 1 VöB).
- In keinem einzigen Fall erfolgte – soweit aus den Unterlagen ersichtlich – eine Publikation im SIMAP (Système d'information sur les marchés publics en Suisse), welche auch bei freihändigen Vergaben über dem Schwellenwert vorgeschrieben wäre (Art. 28 und 8 VöB).
- Ebenfalls in keinem einzigen Fall wurden drei Offerten eingeholt, wie sie bei einer Beschaffung über CHF 50'000 nach BHB vorgeschrieben wäre, selbst wenn das freihändige Verfahren zulässig wäre.

91 Mit anderen Worten: Die Normen des Beschaffungsrechts wurden von 2006 bis 2012 systematisch nicht eingehalten, ja recht eigentlich negiert. Erst 2012 erfolgte im TC erstmals wieder eine Ausschreibung (Firma Marxer AG, Ressort TCAR), im Bereich TCSB erst 2013 (Ausschreibung aller Dienstleistungen des Rechenzentrums im Juni 2013).

3.3 Weitere Regelwidrigkeiten

92 Weitere Regelwidrigkeiten beziehen sich auf die Regelung des Beschaffungsprozesses im BHB.

- So hat der Leiter TCSB in einigen Fällen den Vertrag als Grundlage der Unterschrift des Leiters TC erst nachträglich beigebracht. Möglich ist, dass eine vorgängige informelle Absprache über dieses Vorgehen zwischen dem Ressortleiter TCSB und dem Leiter TC bestand (Befragung Leiter Controlling TC, S. 6).
- Ferner versuchte der Leiter TCSB in einem Fall, eine Beschaffung im Millionenbetrag ohne jegliche Zweitunterschrift durchzuziehen, dies in klarer Verletzung der üblichen Prozesse und unter Umgehung aller interner Kontrollen.

4. Fehlende Regeldurchsetzung

4.1 Fehlende Einsicht bezüglich der Regeleinhaltung

93 2004 hatte eine Ausschreibung stattgefunden, welche die damalige Firma Rosenheim AG, die später in der Fritz & Macziol AG aufging, gewann. Der frühere Leiter TCSB hat die späteren Beschaffungen weitgehend als Folgeaufträge interpretiert. Dabei spielte das Argument, dass es sich bei den betreffenden IT-Systemen der ALV um Spezialanfertigungen handelt, was einen Wechsel des Anbieters ausschliesse, eine zentrale Rolle (Befragung Leiter Rechtsvollzug TC, S. 4).

- 94 Generell wurde seitens TCSB vielfach vorgebracht, dass Ausschreibungen keinen Sinn hätten, weil letztlich sowieso klar wäre, wer den Zuschlag erhalten würde (Befragung StV Leiter TC, 14. Mai 2013, S. 6). Entsprechend wurde auch in schriftlichen Stellungnahmen argumentiert. Vgl. etwa die Stellungnahme von TCSB bezüglich der Migration auf Windows XP/Windows 2003, *Bericht des seco DA-TC zur Kostenzusammenstellung*, 1. Sept. 2005, S. 4: „Obwohl es sich um eine grössere SW-Ablösung (Migration) handelt, waren die beiden bisherigen Partner [Interex AG und System Connect AG] aufgrund der Vorkenntnisse eigentlich gegeben.“; Stellungnahme von TCSB im *Revisionsbericht Beschaffung Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung*, 17. März 2006, S. 13: „Da die Firma [e-planet Consulting GmbH] durch ihre Tätigkeiten im 2004 das ASAL-Umfeld und jenes von IZ ASAL bestens kennt, machte es aus unserer Sicht keinen Sinn, ein aufwändiges Evaluationsverfahren (diverse Offerten oder sogar eine WTO-Ausschreibung) durchzuführen.“
- 95 Der Leiter TC unterstützte diese Haltung, indem er insb. im *Revisionsbericht Beschaffung Ausgleichsstelle Arbeitslosenversicherung* äusserte (S. 4): „Der Leistungsbereich TC ist besonders im Informatikbereich darauf angewiesen, Leistungen über eine längere Zeitspanne von Dritten zu beziehen. Da der Gesamtumfang der Leistung teilweise nicht vorhersehbar ist, kann es zu Folgebeschaffungen kommen, deren Gesamtwert die nach BoeB/VoeB definierte[n] Maximalwerte (WTO Limite) überschreiten. Aus Sicht der effizienten Geschäftsführung hat sich diese Praxis jedoch bereits mehrfach bewährt.“
- 96 Generell lag der Fokus des Leiters TC darauf, dass der von der AK-ALV gesetzte Finanzrahmen für einzelne Projekte eingehalten wurde und dass die Systeme funktionierten. Die Einhaltung des Beschaffungsrechts war höchstens cura posterior. Allerdings ist in diesem Zusammenhang der allgemeine Hintergrund und der zeitliche Kontext zu berücksichtigen: Beschaffungsfragen wurde generell über lange Zeit keine hohe Bedeutung beigemessen. Erst in den letzten Jahren vollzog sich – auch unter dem Eindruck öffentlicher Skandale – ein diesbezüglicher Meinungswandel und findet das Thema auch seitens der Politik Aufmerksamkeit.
- 97 Zusätzliche, wiederkehrende Argumente für den Verzicht auf Ausschreibungen waren eine angebliche zeitliche Dringlichkeit sowie die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Systeme (vgl. Befragung Leiter Controlling TC, S. 9; Befragung ehem. Leiter TC, S. 6; Befragung Leiter Rechtsvollzug TC, S. 7 f.). Zum Teil scheint die zeitliche Dringlichkeit bewusst künstlich herbeigeführt worden zu sein. Was die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Systeme anbelangt, so wurde eine Gefahr in erhöhten Systemanfälligkeiten im Fall der Berücksichtigung weiterer Anbieter gesehen.

4.2 Interne Hinweise auf die Notwendigkeit einer Regeleinholung

- 98 Die Regelwidrigkeiten im Beschaffungswesen waren immer wieder Diskussionsgegenstand in den Leitungsgremien von TC, und auf die Missachtung von Be-

schaffungsvorgaben und die Notwendigkeit von Ausschreibungen wurde vielfach hingewiesen.

- Die Interne Revision machte in verschiedenen Berichten auf entsprechende Probleme aufmerksam (vgl. das Dokument des ehem. Leiters der Internen Revision *DBIR – Revisionen Beschaffungen sowie Corporate Governance ALV-Fonds*, 11. Februar 2014, S. 1 f.). Beispiele sind der *Revisionsbericht Migration Betriebssysteme IZ ASAL* vom 16. März 2006 oder der *Revisionsbericht Beschaffungen Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung* vom 17. März 2006. (Eingehender wird auf das Revisionswesen und dessen Mängel hinten bei Rz. 290 ff. eingegangen.).
- Nach Auskunft des Leiters TCCO gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten war es *"seit mind. 2006 [...] so, dass das TC-Controlling die Leitung TC regelmässig auf das Nicht-Einhalten von Beschaffungsrecht und auch von internen Regelungen hingewiesen hat"* (E-Mail an den Untersuchungsbeauftragten vom 31. März 2014). Der frühere Leiter TC bestätigte gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten, dass er manchmal darauf aufmerksam gemacht worden sei, dass das Beschaffungsrecht nicht eingehalten wurde (Befragung ehem. Leiter TC, S. 6).
- In einer Antrags- und Entscheidnotiz vom 4. April 2011 des Leiters Controlling TC zuhanden des Leiters TC wird festgestellt, *„dass die Nichteinhaltung der Beschaffungsrichtlinien den Standard darstellt (2010: Von 99 Beschaffungen im relevanten Bereich haben nur 3 Beschaffungen 3 oder mehr Offerten eingeholt).“* (S. 1).
- Durch den Leistungsbereich OA wurde wiederholt auf die durchgängige Nichtveröffentlichung der freihändigen Vergaben in SIMAP aufmerksam gemacht (Befragung Leiter OA, insb. S. 17 ff.).
- Nach Auskunft des stellvertretenden Leiters TC war an Geschäftsleitungssitzungen des SECO jeweils auch die Einhaltung beschaffungsrechtlicher Vorgaben ein Thema, wobei sich zeigte, dass TC diese Vorgaben im Vergleich zu anderen Leistungsbereichen des SECO mit Abstand am schlechtesten bzw. schlicht nicht einhielt (Befragung StV Leiter TC, S. 3).
- Auch in der Subkommission Finanzen der AK-ALV wurde vereinzelt darauf hingewiesen, dass bei bestimmten Geschäften eine WTO-Ausschreibung erforderlich wäre (z.B. in der Sitzung vom 24. Mai 2005, entsprechende Aussage durch ein Mitglied).

4.3 Zögerliche Versuche zur Durchsetzung der Beschaffungsregeln

- 99 Die Leitung TC entschied – unter dem Eindruck der kontinuierlichen Kritik – im Jahr 2011, dass nunmehr Ausschreibungen durchgeführt werden sollen. Der Leiter TC wurde von den Ressortleitern indes überzeugt, dass nicht alle Lieferanten

gleichzeitig ausgeschrieben werden könnten, da dies gefährlich wäre und allenfalls den Betrieb gefährden könnte. Daher wurde eine gestaffelte Ausschreibung der Verträge über mehrere Jahre beschlossen. Im Ressort TCSB sollte zunächst der Vertrag mit der Firma System Connect, anschliessend derjenige mit Fritz & Macziol ausgeschrieben werden.

- 100 2012 wurde – wie erwähnt (oben Rz. 91) – der Vertrag mit der Firma Marxer GmbH im SIMAP publiziert (Ressort TCAR). Das Ressort TCSB blieb zunächst untätig. Im Juli 2012 legte der damalige Leiter TCSB aufgrund diverser Interventionen und steigendem Druck einen Fahrplan für die WTO-Geschäfte vor. Das TC-Controlling taxierte diesen Fahrplan als zu ambitiös. Aufgrund weiterer Diskussionen und zusätzlichen Drucks wurde dem Leiter TCSB ein externer Berater zur Seite gestellt. Die Ausschreibung erfolgte dann im Juni 2013, und die Zuschläge wurden am 24. Oktober 2013 erteilt.

4.4 Konsequenzen der mangelnden Regeleinhaltung

- 101 Das Fehlen von Ausschreibungen und/oder der Publikation freihändiger Vergaben gemäss Art. 28 VöB steht mit den festgestellten Missständen in engem Zusammenhang, da die freihändigen Vergaben eine Grundlage des Zusammenwirkens des Leiters TCSB mit den Verantwortlichen der involvierten IT-Firmen bildete. Aufgrund einer Publikation dieser freihändigen Vergaben hätten Konkurrenten intervenieren können, auch wenn deren Beschwerdelegitimation zweifelhaft sein kann (vgl. das diesbezüglich abschlägige Urteil vom 11. März 2011 der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts im Verfahren 2C_783/2010). Auf jeden Fall wäre damit generell eine öffentliche Kontrolle dieser Vergaben möglich gewesen. Diese Form der Kontrolle hätte das Verhalten der relevanten Akteure beeinflusst und das Risiko von Unregelmässigkeiten mit Bestimmtheit vermindert. Ferner wäre es wahrscheinlich möglich gewesen, Güter und Dienstleistungen günstiger zu beschaffen. Als Folge des Fehlens einer Publikation konnten demgegenüber jahrelang die Unregelmässigkeiten im Verborgenen gehalten werden. Erst die Intervention des Journalisten gestützt auf das BGÖ und die gestützt darauf erfolgten Publikationen, welche Auslöser der vorliegenden Administrativuntersuchung bildeten, zeigten in der Folge diese Unregelmässigkeiten auf.

5. Interne Kritik und Untersuchungen mit Bezug auf das TCSB und dessen Leiter

5.1 Überblick

- 102 Verwaltungsintern allerdings war die Praxis des TCSB und insbesondere von dessen Leiter über viele Jahre Gegenstand von Kritik und Untersuchungen.
- 103 Verschiedenes ist zu unterscheiden:
- direkt gegen den Ressortleiter TCSB gerichtete formelle Untersuchungen;

- Untersuchungen, die sich auf das Ausgabenverhalten des Ressorts TCSB bezogen; sowie
- Gerüchte.

5.2 Formelle Untersuchungen gegen den Ressortleiter TCSB

104 Die Untersuchungen gegen den Ressortleiter TCSB wurden in der Einleitung bereits kurz erwähnt (vgl. vorn Rz. 10 ff.). Direkt auf den Ressortleiter bezog sich in den Jahren 2005 bis 2007 eine Untersuchung der Bundesanwaltschaft. Bereits in den 1990er-Jahren rückte der Leiter TCSB zudem im Zusammenhang mit Verfehlungen des damaligen Finanzchefs der ALV in den Fokus.

- Ende 2005 wurde von der Bundesanwaltschaft eine Untersuchung gegen den Ressortleiter TCSB eingeleitet, wegen Verdachts der ungetreuen Amtsführung und des Sich-bestechen-Lassens. Auslöser waren zwei anonyme Schreiben gewesen. Der Leiter TCSB wurde verdächtigt, für die Vergabe von Aufträgen Geld erhalten zu haben. Da sich der Verdacht nicht erhärten liess, wurde die Untersuchung eingestellt (Einstellungsverfügung vom 18. Oktober 2007).
- Bereits in den 1990er Jahren erfolgten seitens der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) Abklärungen, die im Zusammenhang mit Veruntreuungen des damaligen Finanzchefs der ALV standen. Diverse überteuerte Anschaffungen im Bereich des Rechenzentrums wurden kritisiert. Der Leiter TCSB wurde in einem internen Schreiben zusammen mit einer anderen Person als „*pas en dessus de tout soupçon*“ bezeichnet (Note vom 5. Feb. 1998). In einer Notiz vom 2. April 1997 an den damaligen Chef DA forderte der damalige Leiter des Bereichs ALV die Versetzung des Leiters TCSB (und einer anderen Person). In der Administrativuntersuchung von Herrn Urs Hofer, Fürsprecher, zu den Verfehlungen des Finanzchefs (Schlussbericht vom 9. Januar 1998), ist auch der Leiter TCSB tangiert, insbesondere dessen Hauskauf in Spanien, der im Bericht aber als korrekt beurteilt wird. Aus dem Bericht geht überdies hervor, dass Verfehlungen eher im Bereich der Beschaffungen und vom Leiter TCSB als im Bereich des Finanzchefs erwartet worden wären.

5.3 Untersuchung des Ausgabenverhaltens des TCSB

105 Verschiedene Berichte und Abklärungen hatten die Kostenüberschreitungen und andere Probleme bei der Geschäftsabwicklung durch TCSB zum Gegenstand.

- Kostenüberschreitungen bei IT-Projekten waren wiederholt Gegenstand von Diskussionen in AK-ALV und SK Fin und teilweise von Untersuchungen. So wurde 2005 hinsichtlich einer massiven Budgetüberschreitung bei einer Servermigration für die Arbeitslosenstellen ein Bericht von BDO Visura erstellt (*Beurteilung der Systemplattform-Migration in den ALK von W-NT auf*

W-2003, 8. Juli 2005). Dieser beurteilte die erbrachten Leistungen und Kosten als nachvollziehbar dokumentiert und sah keine Hinweise darauf, dass erhebliche Kostenersparnisse hätten erzielt werden können.

- 2006 wurde in einem Revisionsbericht der Internen Revision (DAIR) zur Migration der Betriebssysteme IZ ASAL – wenn auch zurückhaltend – darauf hingewiesen, dass keine Ausschreibung nach WTO erfolgt war.
- 2006 wurde von der Internen Revision der Bericht *Beschaffung Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung* verfasst. Er hält unter anderem fest, dass bei einigen Beschaffungen über dem gesetzlichen Schwellenwert an Stelle einer öffentlichen Ausschreibung nur eine Offerte vorlag, und dass nur bei rund der Hälfte der geprüften Dossiers die Beschaffungsgrundsätze eingehalten wurden.
- Der *Revisionsbericht über das Outsourcing von Aufgaben des LBTC ausserhalb der IKT* vom 20. 9. 2013, ebenfalls von der Internen Revision, betrifft nicht Informatik-Beschaffungen. Er weist aber ebenfalls auf generelle Mängel hin, u.a. auf Beschaffungen über dem Schwellenwert von 230'000 Franken, die statt öffentlich ausgeschrieben im freihändigen Verfahren vergeben wurden. Der Bericht hält auch fest, dass TCCO aufgrund der knappen Personalressourcen die Überwachungsaufgaben betreffend die Einhaltung der Beschaffungsgrundlagen und Beschaffungsrichtlinien nicht mehr systematisch durchführe.
- Die Subkommission Finanzen der AK-ALV drängte ab Ende 2011 auf eine systematische Überprüfung der Sourcing-Praxis. Hintergrund war, dass die Budgetposition „Honorare“ die Personalkosten überschritten hat. Es wurde eine Liste der Lieferanten verlangt, die dann auch vorgelegt wurde.

106 Auch die vielen bereits erwähnten Hinweise auf die Missachtung von Beschaffungsvorgaben namentlich durch das TC-Controlling oder OA gehören in den Zusammenhang der Indizien auf Missstände (vgl. vorn Rz. 98). Sie fanden teilweise ebenfalls Ausdruck in schriftlichen Dokumenten (vgl. z. B. Antrags- und Entscheidnotiz „Beschaffungsrichtlinien“ des Leiters Controlling TC, 4. April 2011).

5.4 Gerüchte über den Ressortleiter TCSB

107 Über die formellen Untersuchungshandlungen hinaus kursierten innerhalb des Leistungsbereichs TC über Jahre immer wieder Gerüchte über den Ressortleiter TCSB.

- Ein befragtes Mitglied der AK-ALV und SK-Fin berichtete, dass es bereits zu Beginn seiner Tätigkeit in diesen Gremien (ca. 2002) Gerüchte über den

Ressortleiter gab. Über diese habe es auch die Leiter TC und DA informiert (Befragung ehem. Mitglied AK-ALV, S. 7).

- Der IT Service Manager TC teilte dem Untersuchungsbeauftragten mit, dass er schon bei seinem Stellenantritt 2003 mit zahlreichen Gerüchten in Bezug auf den Leiter TCSB konfrontiert gewesen sei (Befragung IT Service Manager TC, S. 13).
- Der Leiter der Internen Revision bekam, wie er gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten mitteilte, 2010 Kenntnis von Gerüchten hinsichtlich des Leiters TCSB und gab diese an den Chef DA weiter (Dokument *DBIR - Revisionen Beschaffungen sowie Corporate Governance ALV-Fonds*, S. 2).
- Der stellvertretende Leiter TC äusserte ebenfalls, dass es ab seinem Amtsantritt 2012 Gerüchte bezüglich des Ressortleiters TCSB gegeben habe (Befragung StV Leiter TC, S. 4, 7).

108 Wie die genaue Abklärung dieser Sachverhalte ergab, waren die Gerüchte, die auch die Leiter TC und DA erreichten, allerdings nie sehr präzise. Sie betrafen nicht einzelne konkrete Vorgänge oder unrechtmässige Verhaltensweisen, sondern allgemeine Themen wie das Ferienhaus des Leiters TCSB in Spanien. Unter diesen Umständen nahmen der Leiter TC und der Chef DA an, dass es sich nicht um substantielle Hinweise handelte, denen sie nachzugehen hätten, und betonten rückblickend, dass sie keine Anhaltspunkte für konkrete betrügerische Handlungen oder dergleichen gehabt hätten (Befragung ehem. Leiter TC, S. 11 f.; Befragung ehem. Chef DA, S. 7 f.). Wie der frühere Chef DA betonte, deutete für ihn besonders der Ausgang der Untersuchung der Bundesanwaltschaft 2006/07 darauf hin, dass es sich um blosser Gerüchte handelte (Befragung ehem. Chef DA, S. 8, 10).

109 Ungeachtet der eher diffusen Natur der Gerüchte ergibt sich insgesamt das Bild, dass ein dichtes Netz von Hinweisen vorlag, die darauf hindeuteten, dass im Beschaffungswesen des TCSB Probleme bestehen und die Rechtskonformität fraglich bzw. nicht vollständig gegeben ist. Diese Hinweise hätten nicht direkt zur Aufdeckung unrechtmässiger Verhaltensweisen des Leiters TCSB führen müssen, aber in jedem Fall eine intensivere Kontrolle des betreffenden Bereichs und seines Leiters nahegelegt.

6. Fazit

110 Was die ermittelten Sachverhalte anbelangt, sind grundsätzlich zwei Ebenen zu unterscheiden, die Ebene eines gravierenden Fehlverhaltens eines leitenden Mitarbeiters des TC in Zusammenhang mit Beschaffungen einerseits, und eine allgemeine Ebene rund um Beschaffungen und wie diese im TC gehandhabt wurden andererseits. Beide Ebenen hängen zusammen.

- 111 Was die erste Ebene anbelangt, liegt nach heutigem, vorläufigem Kenntnisstand ein gravierendes Fehlverhalten eines leitenden Mitarbeiters im Leistungsbereich TC, des ehemaligen Ressortleiters TCSB, vor. Dieser nutzte seine Stellung systematisch aus, um sich persönliche materielle Vorteile zu verschaffen, dies im Zusammenwirken mit den Geschäftsführern der Firma Fritz & Macziol, welche dem Ressortleiter die entsprechenden erwünschten Vorteile zukommen liessen, um dadurch die für sie zentralen Geschäftsbeziehungen zum SECO zu verbessern bzw. nicht zu gefährden. Nach heutigem Kenntnisstand betreffen die Verfehlungen in der Hauptsache diese drei Personen. Ein späterer Geschäftsführer von Fritz & Macziol wurde über die Praktiken ins Bild gesetzt und war insofern ebenfalls informiert. Über die Beteiligung des Inhabers von System Connect können nach aktuellem Stand keine Aussagen getroffen werden. Der Stellvertreter des Leiters TCSB profitierte in geringem Umfang von gewährten Vorteilen; sein Verhalten ist aber in keiner Weise mit demjenigen des ehemaligen Leiters TCSB zu vergleichen.
- 112 Hervorzuheben ist, dass seit langem bekannt war, dass im Bereich TCSB und insbesondere bei Beschaffungen Probleme bestehen.
- Bereits Mitte der 1990er-Jahre wurde auf fragwürdiges Ausgabenverhalten hingewiesen; 2005–07 erfolgte eine Untersuchung der Bundesanwaltschaft.
 - Vielfach und von verschiedener Seite (namentlich Controlling TC, Interne Revision) wurden fehlende Ausschreibungen kritisiert.
 - Über Jahre gab es zudem Gerüchte, dass der Leiter TCSB Geschäfte nicht korrekt abwickelt und sich evtl. Vorteile verschafft.
- 113 Trotz dieser Hinweise ergriffen die Verantwortlichen keine wirksamen Massnahmen. Als sie erste Schritte, namentlich bezüglich Ausschreibungen, einleiteten, war es zu spät, um die Missstände intern zu korrigieren.
- 114 Damit ist die zweite Ebene – Beschaffungspraxis im TC – angesprochen. Als Fazit ist festzuhalten, dass in den Jahren 2006 bis 2012 die Regeln des Beschaffungsrechts systematisch nicht eingehalten, ja eigentlich negiert wurden. Dabei spielte der Ressortleiter TCSB eine massgebende Rolle. Er war offensichtlich nicht daran interessiert, sich mit Rechtsfragen des Beschaffungsprozesses auseinanderzusetzen und bereitete diese Geschäfte auch nicht entsprechend vor. Es ist davon auszugehen, dass er in Zusammenhang mit seinem Ressort auch den Sinn regelkonformer Beschaffungen nicht einsah, weil er – mit Billigung des Vorgesetzten – einen anderen Fokus hatte.
- 115 Die Feststellung der generellen Nichteinhaltung galt auf jeden Fall für Beschaffungen über dem Schwellenwert, mit grosser Wahrscheinlichkeit aber auch für Beschaffungen unterhalb dieses Werts. Die Priorität lag im Rahmen des TC und des TCSB bei der Sicherheit und Funktionsfähigkeit der Systeme sowie bei der Achtung des Finanzrahmens. Die Einhaltung des Beschaffungsrechts war demgegenüber für die Verantwortlichen – wenn überhaupt – von untergeordneter Prio-

rität und letztlich praktisch „out of focus“, dies obschon intern vor allem von TCCO sowie von der internen Revision wiederholt auf die Notwendigkeit korrekter Beschaffungen und damit der Einhaltung des Beschaffungsrechts aufmerksam gemacht wurde. Mit den Worten des stellvertretenden Leiters TC: *„Es wurde [...] viel zu lange akzeptiert, dass beschaffungsrechtliche Vorgaben nicht zwingend einzuhalten sind bzw. dass sie angesichts der Bedeutung einer funktionierenden IT auch nicht wirklich relevant sind.“* (Befragung StV Leiter TC, S. 6).

- 116 Dies erleichterte es dem ehemaligen Ressortleiter TCSB sicherlich, sich in Zusammenspiel mit den Vertretern von Unternehmungen unrechtmässige materielle Vorteile zu verschaffen. Hätte im Beschaffungsbereich eine Kultur der Regelkonformität bestanden, wäre das Risiko von Unregelmässigkeiten weit geringer gewesen.

III. Problemanalyse

1. Problembereiche

- 117 Die Resultate der Sachverhaltsabklärungen der vorliegenden Administrativuntersuchung zeigen erhebliche Defizite in der Ausgleichsstelle in Zusammenhang mit Beschaffungen auf, denn anders ist nicht denkbar, dass ein Mitarbeiter sich möglicherweise über Jahre hinweg unrechtmässige finanzielle Vorteile zukommen lassen konnte und wesentliche Regeln des Beschaffungsrechts praktisch negiert wurden.
- 118 Natürlich könnte man diese Unregelmässigkeiten allein auf das persönliche Fehlverhalten einzelner Akteure zurückzuführen versuchen. In der Tat: Sicherlich spielen persönliches Fehlverhalten, Pflichtvergessenheit und wahrscheinlich auch eine gewisse kriminelle Energie eine Rolle. Eine solche Erklärung greift indes zu kurz. Wenn derartige Vorkommnisse in einer öffentlichen Verwaltung über Jahre hinweg derart geschehen konnten, dass sie erst als Folge einer Medienberichterstattung zutage treten konnten, dann müssen die Ursachen tiefer liegen. Es ist daher zu prüfen, ob die derzeitige Organisation des Beschaffungswesens in der Ausgleichsstelle die Regelkonformität von Beschaffungen hinreichend sicherstellt.
- 119 Es stellen sich entsprechend folgende Fragen:
- Genügen die Regelungen?
 - Sind die Strukturen adäquat?
 - Sind die Prozesse zielführend?
 - Sind die Kontrollen hinreichend?
- 120 Diese Fragen werden nachfolgend analysiert. Der Hauptfokus liegt hierbei auf Beschaffungen. Zusätzlich wird auf die Frage der Entgegennahme geldwerter Leistungen eingegangen. Die Resultate der Analyse sind Grundlage der Vorschläge von Massnahmen und Reformen im letzten Teil der vorliegenden Untersuchung.

2. Ausgangspunkt: das Beschaffungsrecht

2.1 Vorbemerkung

- 121 In der vorliegenden Administrativuntersuchung ist vor allem zu prüfen, ob das Beschaffungsrecht eingehalten wurde, und falls nicht, wo und warum nicht. Entsprechend sind vorerst die Regelungen des Beschaffungsrechts und deren Ausführung in Reglementen, Weisungen und Handbüchern der Verwaltung in einem Überblick darzustellen. Das Hauptgewicht dieses Abschnitts liegt auf der Darstellung des materiellen Beschaffungsrechts. Auf die Regelungen in Zusammenhang

mit der Organisationsstruktur und dem Beschaffungsprozess wird unter den themeneinschlägigen Abschnitten eingegangen.

2.2 Das materielle Beschaffungsrecht

2.2.1 Internationale Vorgaben

- 122 Das Beschaffungsrecht wird durch die internationalen Verpflichtungen der Schweiz geprägt. Mit dem Beitritt der Schweiz am 1. Juli 1995 zur Welthandelsorganisation (WTO) war auch die Ratifikation des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen von 1994 verbunden (Government Procurement Agreement [GPA], regelmässig, wenn auch unpräzise als GATT-Abkommen bezeichnet, SR 0.632.231.422). In Ausführung des GPA regelt das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (BöB, SR 172.056.1) das Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträgen (Art. 1 Abs. 1 lit. a BöB). Bei Beschaffungen des Bundes ist darüber hinaus die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11) zu beachten.
- 123 Verfahren, die sachlich und infolge Überschreitung des Schwellenwertes gemäss Abkommen in dessen Anwendungsbereich fallen, werden als WTO-Beschaffungen bezeichnet. Sie sind nach den Regeln des BöB sowie des 2. Kapitels der VöB durchzuführen.
- 124 Beschaffungen, die sachlich nicht dem GATT-Abkommen unterliegen oder den Schwellenwert nicht erreichen, regelt die Verordnung in ihrem 3. Kapitel (Art. 32 ff. VöB). Im Unterschied zu den WTO-Verfahren können Entscheide bei diesen Beschaffungen nicht mit Beschwerde angefochten werden (Art. 39 VöB). Überdies müssen ausländische Anbieter nur insoweit berücksichtigt werden, als schweizerischen Anbietern im betreffenden Staat Gegenrecht gewährt wird (Art. 33 Abs. 1 VöB). Mit Ausnahme der erwähnten Besonderheiten gelten dieselben Verfahrensregeln wie bei WTO-Beschaffungen; so sind Beschaffungen ebenfalls öffentlich auszuschreiben, sofern der Schwellenwert erreicht wird.

2.2.2 Regelungen des BöB

- 125 Dem BöB unterstehen Beschaffungen sämtlicher Güter durch nichtmilitärische Auftraggeberinnen und bestimmte Dienstleistungen wie etwa Leistungen im Bereich der Informatik und damit verbundener Tätigkeiten sowie Unternehmensberatungsleistungen (vgl. Anhänge 1 und 1a zur VöB). Der Schwellenwert für die Anwendbarkeit des Gesetzes beträgt derzeit für Lieferungen beweglicher Güter und Dienstleistungen CHF 230'000.– (Art. 6 Abs. 1 lit. a und b BöB), wobei die Mehrwertsteuer nicht zu berücksichtigen ist. Abzustellen ist auf den geschätzten Wert des zu vergebenden öffentlichen Auftrages.
- 126 Nicht zulässig ist die in der Praxis immer wieder vorkommende, aber gesetzeswidrige Aufteilung eines Auftrages in der Absicht, die Anwendbarkeit des Gesetzes zu umgehen (Art. 7 Abs. 1 BöB). Vergibt die Auftraggeberin mehrere gleich-

artige Liefer- oder Dienstleistungsaufträge oder teilt sie einen Liefer- oder Dienstleistungsauftrag in mehrere gleichartige Einzelaufträge (Lose), so berechnet sich der Auftragswert aufgrund des tatsächlichen Wertes der während der vergangenen zwölf Monate vergebenen wiederkehrenden Aufträge oder des geschätzten Wertes der wiederkehrenden Aufträge, die in den zwölf Monaten nach der Vergabe des ersten Auftrages vergeben werden (Art. 7 Abs. 3 BöB). Für die Bestimmung des Auftragswertes statuiert sodann Art. 14a VöB, dass die Auftraggeberin den voraussichtlichen maximalen Gesamtwert einer Beschaffung schätzt. Dabei hat sie alle Leistungen zu berücksichtigen, die sachlich oder rechtlich eng zusammenhängen. Beschafft die Auftraggeberin Leistungen im Hinblick auf einen Vertrag mit Laufzeit, so gilt als der massgebende Wert bei bestimmter Laufzeit der Gesamtwert und bei unbestimmter Laufzeit der monatliche Wert multipliziert mit 48 (Art. 15 VöB).

- 127 Diese an sich klaren Regelungen werden – dies dürfte wohl notorisch sein – immer wieder umgangen. Indes, eine solche Umgehung ist nicht zulässig, sondern verletzt die rechtliche Vorgaben des Beschaffungsrechts. Es scheint aber einer ebenso verbreiteten wie gesetzeswidrigen Praxis zu entsprechen, Aufträge derart zu stückeln, dass die Schwellenwerte nicht erreicht werden. Dies scheint auch bei den Beschaffungen der Ausgleichstelle ALV vorgekommen zu sein.

2.2.3 Die verschiedenen Verfahrensarten

- 128 Wird der Schwellenwert überschritten, so gibt es verschiedene Möglichkeiten, wie vorzugehen ist: der Auftrag wird im offenen oder im selektiven Verfahren, im Einladungsverfahren oder, unter bestimmten Voraussetzungen, freihändig vergeben (Art. 13 Abs. 1 BöB). Die einzelnen Voraussetzungen sind gesetzlich geregelt.
- 129 Beschaffungen, die in den Anwendungsbereich des BöB fallen, sind grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, womit die Vergabepaxis öffentlich kontrolliert werden kann. Die öffentliche Ausschreibung kann im offenen oder im selektiven Verfahren durchgeführt werden. Im offenen Verfahren schreibt die Auftraggeberin den Auftrag öffentlich aus, und alle Anbieter können ein Angebot einreichen (Art. 14 BöB). Auch beim selektiven Verfahren erfolgt eine öffentliche Ausschreibung. Alle Anbieter können einen Antrag auf Teilnahme einreichen (Art. 15 Abs. 2 BöB). In einem zweiten Schritt bezeichnet die Auftraggeberin aufgrund vordefinierter Eignungskriterien (Art. 9 oder 10 BöB) die Anbieter, die ein Angebot einreichen dürfen (Art. 15 Abs. 3 BöB).
- 130 Im BöB nicht erwähnt wird das sog. Einladungsverfahren, bei dem mehrere Anbieter – in der Regel mindestens drei – auf direkte Aufforderung der Vergabestelle hin, d.h. ohne öffentliche Ausschreibung, ein Angebot einreichen können. Im Einladungsverfahren bestimmt die Auftraggeberin, welche Anbieter sie einladen will (Art. 35 Abs. 1 VöB). Sie muss, wenn möglich, mindestens drei Angebote einholen, wovon mindestens eines von einem ortsfremden Anbieter stammen sollte. Die VöB nennt das Einladungsverfahren nur im Zusammenhang mit den

nicht unter das Gesetz fallenden übrigen Beschaffungen (Art. 35 VöB). Die Verordnung definiert in Art. 35 Abs. 3 die Fälle, in denen das Einladungsverfahren zur Anwendung kommt. Rechtsprechung und Lehre gehen indes davon aus, dass dieses Verfahren nicht nur in den Fällen gemäss Art. 35 Abs. 3 VöB, sondern darüber hinaus auch in all jenen Fällen zulässig ist, in denen eine freihändige Vergabe möglich ist, und zwar unabhängig davon, ob die Vergabe dem BöB untersteht oder nicht (anstatt vieler Galli/Moser/Lang/Steiner, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 279).

- 131 Art. 13 Abs. 1 VöB definiert die Ausnahmefälle, in denen ein Auftrag im sog. freihändigen Verfahren direkt und ohne Ausschreibung vergeben werden kann. Die Gründe für eine zulässige freihändige Vergabe sind vielfältig. Aus dem relativ umfangreichen Katalog von Art. 13 VöB ist in Zusammenhang mit der vorliegenden Untersuchung nur ein Teil relevant. Die freihändige Vergabe ist etwa zulässig, wenn im offenen oder selektiven Verfahren keine Angebote eingehen, wenn kein Anbieter die Eignungskriterien erfüllt, oder wenn ausschliesslich Angebote eingereicht werden, die aufeinander angestimmt sind. Auf die öffentliche Ausschreibung kann auch verzichtet werden, wenn aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten des Auftrags oder aus Gründen des Schutzes des geistigen Eigentums nur ein Anbieter in Frage kommt und keine angemessene Alternative vorhanden ist. Zulässig ist das freihändige Verfahren überdies, wenn Leistungen zur Ersetzung, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen dem ursprünglichen Anbieter vergeben werden müssen, weil einzig dadurch die Austauschbarkeit mit schon vorhandenem Material oder Dienstleistungen gewährleistet ist.
- 132 Erreicht ein Bau- oder Dienstleistungsauftrag den Wert von CHF 150'000.– bzw. ein Lieferauftrag den Wert von CHF 50'000.– nicht, kann der Auftrag ohne die Einhaltung weiterer Voraussetzungen im freihändigen Verfahren vergeben werden (Art. 36 Abs. 2 Bst. b und c VöB).

2.2.4 Verhältnisse bei IT-Beschaffungen der Ausgleichsstelle

- 133 In der Ausgleichsstelle wurde zumindest sinngemäss wie folgt argumentiert, weswegen IT-Aufträge der Ausgleichsstelle freihändig zu vergeben sind:
- Es handelt sich um sehr komplexe Systeme im Sinne von Spezialanfertigungen, weswegen technische Besonderheiten gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. c VöB vorliegen und letztlich nur ein Anbieter in Frage kommt, nämlich derjenige, der das System geschaffen hat;
 - es fehlen im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Bst. a VöB andere Anbieter, die das entsprechende Know-how haben;
 - Leistungen zur Ersetzung, Ergänzung oder Erweiterung der bestehenden Systeme müssen gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Bst. f VöB dem ursprünglichen Anbieter vergeben werden, weil einzig dadurch die Austauschbarkeit mit

schon vorhandenem Material oder Dienstleistungen gewährleistet ist, während sonst das Risiko von die Systemsicherheit möglicherweise beeinträchtigenden Funktionsstörungen besteht.

- Zum Teil wurde auch damit argumentiert, dass eine besondere Gelegenheit im Sinn von Art. 13 Abs. 1 Bst. k VöB vorliegt, d.h. dass die Möglichkeit besteht, Güter im Rahmen einer günstigen, zeitlich befristeten Gelegenheit zu einem Preis zu beschaffen, der erheblich unter den üblichen Preisen liegt.

134 In diesen Argumenten kommt unter anderem auch die bei IT-Grosssystemen bekannte Abhängigkeit von den Unternehmungen, welche solche Systeme entwickeln, zum Ausdruck. Es ist denkbar, ja sogar wahrscheinlich, dass auch bei der Ausgleichsstelle diese Argumente teilweise zutreffend waren und sind. Zum Teil liegt in solchen Argumenten allerdings auch ein Missbrauchspotential, indem ohne nähere Prüfung derartige Argumente in ihrer Pauschalität akzeptiert werden, um keine aufwendigen Ausschreibungen durchführen zu müssen.

135 Ein Missbrauch kann auch von externen Unternehmungen kommen, indem z.B. vorübergehende Pseudogelegenheiten geschaffen oder die Systeme so konstruiert werden, dass Abhängigkeiten geschaffen werden. Häufig sind es sodann die Vertreter dieser Unternehmen, welche als externe Experten ihre Meinung zu beabsichtigten Beschaffungen und Projekten abgeben. Es kann auch vorkommen, dass z.B. im Einladungsverfahren Unternehmen nicht bereit sind, eine Offerte abzugeben, wenn die Chance, einen Auftrag zu erhalten, bloss $33 \frac{1}{3}$ Prozent ist.

136 Die Regeln gemäss BöB und VöB regeln Prozesse mit dem Zweck, das Missbrauchspotential zu reduzieren und Transparenz zu schaffen. Dazu zählt unter anderem, dass die Auftraggeberin über jeden freihändig vergebenen Auftrag einen Bericht erstellt. Dieser enthält den Namen der Auftraggeberin, Wert und Art der beschafften Leistung, das Ursprungsland der Leistung sowie die Bestimmung von Art. 13 Abs. 1 VöB, nach welcher der Auftrag vergeben wurde (Art. 13 Abs. 2 VöB). Derartige Berichte schaffen Transparenz und lassen ein Controlling zu. Im Rahmen der IT-Beschaffungen der Ausgleichsstelle wurden indessen, wie unter Teil 2 des vorliegenden Berichts näher ausgeführt, konsequent keine solchen Berichte erstellt (vorn Rz. 90). Die zuständigen vorgesetzten Stellen begnügten sich mit pauschalen, mündlichen Erläuterungen des ehemaligen Ressortleiters TCSB.

137 Von Bedeutung ist sodann Art. 28 VöB. Nach dieser Bestimmung ist ein Zuschlag, insbesondere auch im freihändigen Verfahren, zu veröffentlichen. Dabei sind folgende Angaben zu machen:

- a. Art des Vergabeverfahrens;
- b. Art und Umfang der bestellten Leistung;
- c. Name und Adresse der Auftraggeberin;
- d. Datum des Zuschlags;

- e. Name und Adresse des berücksichtigten Anbieters oder der berücksichtigten Anbieterin;
 - f. Preis des berücksichtigten Angebotes; ausnahmsweise kann die Auftraggeberin stattdessen den tiefsten und den höchsten Preis der in das Vergabeverfahren einbezogenen Angebote angeben.
- 138 Die Publikation des Zuschlags hat im SIMAP zu erfolgen. Dies schafft ebenfalls Transparenz und Kontrolle, können sich doch insbesondere Konkurrenzunternehmen über die erteilten Vergaben informieren. Auch hier erfolgte bei Beschaffungen der Ausgleichsstelle generell, wie unter Teil 2 des vorliegenden Berichts näher erläutert, keine Publikation der erfolgten Vergaben.

2.3 Interne Regelungen der Beschaffungen, insb. im IT-Bereich, in Verwaltungsverordnungen (Weisungen u. dgl.)

2.3.1 Überblick

- 139 Neben den dargelegten materiellen Beschaffungsnormen des Bundes existiert eine Vielzahl von Verwaltungsverordnungen, insbesondere Weisungen, einerseits des SECO, andererseits des TC, welche vor allem den Beschaffungsprozess regeln.
- 140 Das SECO hat Weisungen erlassen, welche auch für die IT-Beschaffungen der Ausgleichsstelle relevant sein können. Wegen der Beiordnung der Ausgleichsstelle zur AK-ALV ist indes teilweise unklar, inwieweit diese SECO-Regelungen in der Ausgleichsstelle Geltung haben. Ein wesentlicher Teil der Weisungen und weiteren Regelungen des SECO wurde in den Jahren 2012/13 erlassen, nachdem Beschaffungsfragen immer stärker in den Fokus von Politik und Öffentlichkeit geraten sind.
- 141 Grundsätzlich regeln folgende Weisungen Beschaffungen durch den Leistungsbe-
reich TC und damit durch die Ausgleichsstelle und sind daher relevant:
- a) Weisungen des SECO
 - Weisung für die Durchführung des öffentlichen Beschaffungswesens im Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Stand: 29. August 2013)
 - Weisung: Allgemeine Unterschriftenregelung im SECO
 - SECO-Weisung zur Vergabe von Dienstleistungsaufträgen an Unternehmen und Berater.
 - Vereinbarung betreffend die Delegation im Bereich der Genehmigung und Kontrolle von Dienstleistungsverträgen
 - b) Weisungen DA bzw. TC

- Beschaffungshandbuch Leistungsbereich TC (Versionsdatum: 1. 5. 2006)
- Beschaffungshandbuch Leistungsbereich TC neue Fassung (abgenommen am 24. 3. 2014)
- Bereichsspezifische Unterschriftenregelung für den Leistungsbereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung (TC) der Direktion für Arbeit
- Richtlinie betreffend die Höhe der Stundenansätze bei externen Dienstleistungen im TC vom 21. 3. 2006

142 Ein nicht unerheblicher Teil dieser Weisungen bezieht sich inhaltlich auf die Organisationsstruktur und den Beschaffungsprozess. Auf sie wird in den genannten Sachzusammenhängen näher eingegangen. Nachfolgend werden diejenigen Weisungen kurz dargestellt, welche zwar nicht Struktur und Prozess der Beschaffungen regeln, aber trotzdem relevante Normen enthalten.

2.3.2 Weisung für die Durchführung des öffentlichen Beschaffungswesens im Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Stand: 29. August 2013)

a) Geltung

143 Die Weisung für die Durchführung des öffentlichen Beschaffungswesens im Staatssekretariat für Wirtschaft SECO regelt die Durchführung des öffentlichen Beschaffungswesens im gesamten Staatssekretariat für Wirtschaft. Sie gilt für sämtliche Beschaffungen des Leistungsbereichs Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (WE) sowie für sämtliche Beschaffungen des Leistungsbereichs Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung (TC) – einschliesslich jener Beschaffungen, welche zulasten von Mitteln des Fonds der Arbeitslosenversicherung in Verantwortung der Aufsichtskommission über die Arbeitslosenversicherung durchgeführt werden. Die Weisung wurde zu einem Zeitpunkt erlassen, bevor die Missstände bei IT-Beschaffungen in der Ausgleichsstelle bekannt wurden. Sie enthält wichtige Grundsätze, deren Einhaltung das Risiko von Unregelmässigkeiten stark minimieren. Es kann also insoweit festgehalten werden, dass das SECO angemessen reagiert hat, wenn auch – angesichts der jahrelangen Vernachlässigung des Beschaffungsrechts im Leistungsbereich TC und insbesondere im Ressort TCSB – eher spät. Möglicherweise haben hier auch Unklarheiten bezüglich der Regelungszuständigkeit eine Rolle gespielt.

b) Relevante Rechtsgrundlagen und Weisungen

144 Die Weisung enthält in Ziff. II eine nicht abschliessende Auflistung der beschaffungsrelevanten Rechtsgrundlagen und Weisungen:

„i.) Das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), SR 172.056.1

- ii.) *Die Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB), SR 172.056.11*
- iii.) *Die Verordnung vom 24. Oktober 2012 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB), SR 172.056.15*
- iv.) *Die jeweils aktuell geltende Verordnung des WBF zu den Schwellenwerten im öffentlichen Beschaffungswesen; derzeit (August 2013): Verordnung des EVD vom 23. November 2011 über die Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen für die Jahre 2012 und 2013 (AS 2011 5581)*
- v.) *Bundesgesetz vom 07. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG), SR 611.0*
- vi.) *Die Richtlinie des EFD vom 28. Dezember 2009 über die Vereinbarung des Einsichtsrechts bei Beschaffungen des Bundes*
- vii.) *Die Vereinbarung vom 7. November 2011 betreffend Delegation im Bereich der Beschaffung zwischen dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)*
- viii.) *Die Vereinbarung vom 10. Dezember 2012 betreffend Delegation im Bereich der Beschaffung zwischen dem Bundesamt für Bauten und Logistik BBL und dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Leistungsbereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung*
- ix.) *Die vorliegende Weisung vom 1. September 2013 für die Durchführung des öffentlichen Beschaffungswesens im Staatssekretariat für Wirtschaft SECO*
- x.) *Die SECO-Weisung vom 17. Dezember 2008 zur Erteilung von Dienstleistungsaufträgen an externe Firmen, Berater und Konsulenten*
- xi.) *Die SECO-Weisung vom 1. September 2013 Allgemeine Unterschriftenregelung im SECO (inkl. Anhängen)*
- xii.) *Verhaltensregeln im Umgang mit Geschenken, Einladungen und anderen Vorteilen / Verwendungsverbot von nicht öffentlich bekannten Informationen vom 7. Dezember 2012*
- xiii.) *Vereinbarung betreffend die Delegation im Bereich der Genehmigung und Kontrolle von Dienstleistungsverträgen zwischen dem SECO/Leistungsbereich OA und dem SECO/Leistungsbereich Arbeitsmarkt ALV (TC) vom Juni 2013*
- xiv.) *Allfällige weitere Weisungen, Richtlinien, Prozessabläufe und andere Vorgaben einzelner Direktionen und / oder Leistungsbereiche für die in ihrem Zuständigkeitsbereich getätigten Beschaffungen."*

145 Dies ist eine imposante Auflistung, welche die Frage aufkommen lässt, ob das Beschaffungswesen im SECO nicht eher über- denn unterreguliert ist. Auf jeden

Fall wäre es sinnvoll zu prüfen, ob nicht eine gewisse Konzentration und Zusammenfassung dieser Weisungen im Sinne einer Verwesentlichung der normativen Vorgaben erfolgen sollte.

c) Regelung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten

- 146 Ziffer III der Weisung für die Durchführung des öffentlichen Beschaffungswesens im SECO befasst sich mit den Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten und regelt damit die SECO-interne Organisationsstruktur, auf welche unter Ziff. 3 (Rz. 170 ff.) dieses Teils eingegangen wird. Folgendes sei an dieser Stelle festgehalten:
- 147 Das Beschaffungswesen ist im SECO dezentral organisiert. Die einzelnen Direktionen und Leistungsbereiche (einschliesslich der Ausgleichsstelle für die Arbeitslosenversicherung) sind für die Beschaffungen in ihren jeweiligen Fachbereichen verantwortlich. Die Weisung ist daher als übergeordnete Richtlinie ausgestaltet, die im ganzen SECO zu befolgende Grundsätze enthält. Die Verantwortung für die Einhaltung der geltenden Regeln und Vorgaben wird den Leitenden der Direktionen und Leistungsbereiche auferlegt. Im vorliegenden Fall folgt daraus eine Verantwortung des Chefs DA sowie des Leiters TC (hierzu eingehender nachfolgend Rz. 266 ff.). Grundsätzlich tragen indes sämtliche Mitarbeitenden, welche an Beschaffungsprozessen beteiligt sind, Verantwortung für die Einhaltung von Regeln. Sie haben auch dafür besorgt zu sein, dass sie über das notwendige Fachwissen verfügen.

d) Weitere Vorgaben, insb. bei freihändigen Vergaben

- 148 Die genannte Weisung statuiert unter dem Titel „Besondere Vorgaben für öffentliche Beschaffungen im SECO“ Vorgaben, die sich teilweise bereits aus den allgemeinen Rechtsgrundlagen für das öffentliche Beschaffungswesen ergeben. Daneben werden spezielle Vorgaben gemacht, wie etwa die Verpflichtung, bei freihändigen Vergaben über dem WTO-Schwellenwert i.S.v. Art. 13 Abs. 1 VöB die Zustimmung des Departementschefs einzuholen, bevor der Zuschlag erteilt wird.
- 149 Von besonderer Bedeutung ist die Einführung eines Begründungsformulars bei freihändigen Vergaben, gemäss welchem eine Pflicht zur detaillierten Rechenschaftsablage sowie Begründung besteht, unter Einschluss einer Verpflichtung zur juristischen Prüfung. Von Bedeutung ist ferner die klare Regelung der Veröffentlichungspflicht bei Zuschlägen auf der Basis freihändiger Vergaben.
- 150 Diese Regelungen enthalten die erforderlichen Massnahmen, um den Regelwidrigkeiten bei freihändigen Vergaben unter anderem in der Ausgleichsstelle zu begegnen. Dabei ist festzuhalten, dass diese Massnahmen ergriffen wurden, bevor die Unregelmässigkeiten im Beschaffungsbereich öffentlich bekannt wurden.

151 Sodann werden in der Weisung Grundsätze für Dokumentation, Controlling und Reporting festgelegt.

e) Kurze Würdigung

152 Die Weisung der GL SECO enthält wichtige, grundsätzliche Bestimmungen und ist in hohem Mass geeignet, die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben sicherzustellen, sofern sie auch konsequent durchgesetzt wird.

2.3.3 Weitere Regelungen des SECO

a) Allgemeine Unterschriftenregelung im SECO sowie Bereichsspezifische Unterschriftenregelung für den Leistungsbereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung (TC) der Direktion für Arbeit vom 9. Juli 2013

153 In Zusammenhang mit Beschaffungen sind auch Unterschriftenregelungen von Bedeutung. Diese sichern, auch in Zusammenhang mit Beschaffungen, die Entscheidungsverantwortlichkeiten sowie die Kontrollen. Es besteht zum einen eine Weisung über die allgemeine Unterschriftenregelung im SECO, zum anderen eine bereichsspezifische Unterschriftenregelung für den Leistungsbereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung (TC) der Direktion für Arbeit. Beide wurden 2013 erlassen, sind damit jüngeren Datums und galten nicht im Zeitpunkt der vorliegend zu untersuchenden Unregelmässigkeiten. Trotzdem wird auf sie eingegangen, geht es doch im Rahmen der vorliegenden Administrativuntersuchung auch darum, die bestehenden Regelungen daraufhin zu überprüfen, ob sie Beschaffungen und den Beschaffungsprozess adäquat regeln.

154 In der Weisung über die allgemeine Unterschriftenregelung im SECO wird die Unterschriftsberechtigung in den folgenden Bereichen geregelt: allgemeine Geschäftsarten, Begleitpapiere zu Bundesrats- und Parlamentsgeschäften, finanzrelevante Geschäfte, Personalgeschäfte, Geschäfte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) ohne IKT SECO/ALV sowie vom Departementschef an den/die DirektorIn des SECO und deren StellvertreterIn delegierte Geschäfte.

155 Im hier interessierenden Bereich der IT-Beschaffungen im Leistungsbereich TC kommt die bereichsspezifische Unterschriftenregelung für den Leistungsbereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung (TC) zur Anwendung. Es finden sich darin detaillierte Regelungen zu verschiedensten Aspekten. Diese haben vor allem Bedeutung in Zusammenhang mit dem Beschaffungsprozess und den Kontrollen. Darauf wird in den betreffenden Abschnitten näher eingegangen (vgl. nachfolgend Rz. 241 ff., 266 ff.).

b) SECO-Weisung zur Vergabe von Dienstleistungsaufträgen an Unternehmen und Berater; entsprechende Weisung des TC

- 156 IT-Beschaffungen haben sehr häufig die Gestalt von Dienstleistungsaufträgen an Unternehmungen und Berater. Die Vergabe derartiger Dienstleistungsaufträge ist – nicht nur für den IT-Bereich – in einer entsprechenden SECO-Weisung geregelt. Diese befasst sich mit den allgemeinen Rahmenbedingungen und Vorgaben, welche bei der Auftragsvergabe an Unternehmen, Berater und Konsulenten einzuhalten sind. Es wird auf das Beschaffungsrecht des Bundes und weitere Richtlinien verwiesen. Der grösste Teil der Weisung befasst sich mit Regelungen betreffend sozialversicherungsrechtlicher Aspekte der Auftragserteilung. Diese sind soweit ersichtlich nirgends sonst normiert. Auf Seite 4 unten wird festgehalten, dass die Vorgaben betreffend Sozialversicherungen ausnahmslos für alle Organisationseinheiten des SECO gelten. Zusätzliche bereichsspezifische Regelungen für Dienstleistungsverträge gälten u.a. im Leistungsbereich Arbeitsmarkt/ALV (TC).
- 157 Die Weisung behandelt teilweise Aspekte, die bereits in der Weisung für die Durchführung des öffentlichen Beschaffungswesens im Staatssekretariat für Wirtschaft (vorn Rz. 143 ff.) geregelt sind. In den Grundzügen stimmen die Vorgaben der beiden Weisungen überein; in der hier zu untersuchenden Weisung sind gewisse Themen (z.B. Verantwortlichkeit) aber deutlich weniger detailliert geregelt. Grosse Unterschiede finden sich hinsichtlich der Vorgaben für das Controlling: Nach der Weisung über die Dienstleistungsaufträge hat jeder Leistungsbereich für ein angemessenes Controlling der erteilten Dienstleistungsaufträge besorgt zu sein. Jenen Leistungsbereichen, welche über keine spezifischen Controlling-Instrumente verfügen, wird eine Tabelle zur Verfügung gestellt, deren Benützung scheint aber freiwillig zu sein. Werden die gemäss besagter Tabelle erforderlichen Angaben denjenigen gemäss der allgemeinen Weisung des SECO gegenüber gestellt, fällt auf, dass die Anforderungen unterschiedlich sind: Nach der allgemeinen Weisung des SECO sind weiterführende Angaben zu machen, so etwa dazu, ob ein Pflichtenheft vorhanden sei oder welche AGB des Bundes zur Anwendung kommen. Weiter muss gemäss der allgemeinen Weisung des SECO bei freihändigen Vergaben über dem WTO-Schwellenwert angegeben werden, ob Wirtschaftlichkeitsüberlegungen dokumentiert sind. Zudem muss bestätigt werden, dass die schriftliche Begründung für die freihändige Vergabe vorhanden ist und ein Hinweis gemacht werden, ob und gegebenenfalls durch wen diese Begründung juristisch überprüft wurde.
- 158 Insgesamt bestehen hinsichtlich der Vorgaben für das Controlling zwischen den beiden Weisungen gewichtige Unterschiede. Unklar ist in Anbetracht dieser Differenzen, welche Angaben erforderlich sind. Die allgemeine Weisung des SECO sieht vor, dass die in diesem statuierten Weisungen zusätzlich zu den Vorgaben gemäss seiner Ziffer 2 gelten. Unter Ziffer 2 wird auch die Weisung über die Dienstleistungsaufträge aufgeführt. Demzufolge sind die detaillierteren Vorgaben massgebend. Dem Leser der Weisung über die Dienstleistungsaufträge erschliesst sich dies aber mangels einer Verweisung nicht. Das Nebeneinander verschiedener Weisungen erfordert, dass bei Anpassungen jeweils sämtliche anderen Weisungen überprüft und allenfalls angepasst werden. Andernfalls resultieren erhebliche Unsicherheiten und die Gefahr von Fehlern steigt. Möglicherweise er-

leichtert die Vielzahl von Weisungen auch die mangelhafte Compliance mit dem Beschaffungsrecht und die Begehung von Delikten.

159 Auch das TC hat eine Weisung erlassen, welche externe Dienstleistungen regelt. Dienstleistungsverträge sind vor der Unterzeichnung juristisch durch TCGA und formell sowie finanziell durch TCCO zu prüfen. In Wirklichkeit scheint dies indes kaum der Fall gewesen zu sein (vgl. nachfolgend Rz. 262, 288). Die in der Weisung statuierten Stundensätze sind Maximalsätze, sind aber auch als solche z.B. für juristische Dienstleistungen ausserordentlich hoch. Bei einer Bedeutung des Geschäftes von über CHF 2 Mio. wären z.B. Stundensätze bis zu CHF 1'150.- zulässig. Eine cursorische Kontrolle der Beschaffungsgeschäfte ergab, dass nur wenige juristische Dienstleistungen eingekauft wurden. Nach Auskunft des Verantwortlichen wurden nie derartige Ansätze bezahlt. Es wird auf jeden Fall dringend empfohlen, die Ansätze zu überprüfen und einem üblichen Niveau anzupassen.

c) Vereinbarung betreffend die Delegation im Bereich der Genehmigung und Kontrolle von Dienstleistungsverträgen vom Juni 2013

160 Die Vereinbarung wurde zwischen dem Leistungsbereich Organisation, Recht und Akkreditierung (OA) und dem Leistungsbereich Arbeitsmarkt/ALV (TC) geschlossen. Geltung hat die Vereinbarung für die Beschaffung von Dienstleistungen und beim Abschluss von Dienstleistungsverträgen zulasten des ALV-Fonds. Nicht anwendbar ist sie indes für Beschaffungen, welche einem SECO-Kredit belastet werden und für Aufträge, die an unselbständig erwerbende Einzelpersonen vergeben werden.

161 Wie sich aus dem Titel ergibt, bezieht sich die Vereinbarung auf die Organisationsstruktur und den Beschaffungsprozess, werden doch diesbezüglich Zuständigkeiten in einer verwaltungsinternen Vereinbarung delegiert. Aus der Vereinbarung geht allerdings nicht hervor, was genau delegiert wird. Die Kompetenzen von OA ergeben sich aus der SECO-Weisung zur Vergabe von Dienstleistungsaufträgen an Unternehmen und Berater. Demnach müssen alle im SECO erstellten Vertragsentwürfe zur Überprüfung der Obligo-Reservation und der sozialversicherungsrechtlichen Angaben an OA gesendet werden. Erst nach der Kontrolle durch OA kann der Vertrag durch den zuständigen Linienbereich unterzeichnet und dem Beauftragten zugestellt werden.

162 Mit der Delegation der Genehmigungs- und Kontrollkompetenzen von OA an TC geht ein Verlust an unabhängiger Kontrolle einher, denn zumindest organisatorisch besteht eine klare Trennung zwischen OA und TC bzw. der Direktion für Arbeit DA. Für Kontrollaufgaben ist die Zuständigkeit einer unabhängigen Stelle wie OA angemessen. Die Übereinstimmung zwischen anordnender und kontrollierender Instanz begünstigt demgegenüber unlauteres Verhalten. Insofern erscheint die Delegationsvereinbarung als fragwürdig.

2.3.4 Regelungen des TC: Das Beschaffungshandbuch Leistungsbereich TC

- 163 Da gemäss Weisung für die Durchführung des öffentlichen Beschaffungswesens im Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (vorn Rz. 143 ff.) die Beschaffungsverantwortung grundsätzlich bei den Leistungsbereichen liegt, können diese den Beschaffungsprozess näher ausführen und regeln. Beim Leistungsbereich TC ist dies wegen dessen Doppelrolle als Verwaltungsabteilung des SECO einerseits und als der AK-ALV zugeordnetes Organ der ALV andererseits zusätzlich naheliegend. Kommt hinzu, dass im SECO die wichtigsten Beschaffungen von TC in dessen Funktion als Ausgleichsstelle vorgenommen werden. Damit macht es Sinn, den Beschaffungsprozess auf der Ebene TC auszuführen, nachdem sonst Regelungen im Rahmen des SECO fehlen.
- 164 Entsprechend wurde auf den 1. 5. 2006 das Beschaffungshandbuch Leistungsbereich TC (BHB 2006) erlassen, welches als Weisung, als Verwaltungsverordnung den Beschaffungsprozess sehr umfassend regelt und konkretisiert. Dieses Handbuch galt für den ganzen Untersuchungszeitraum bis nach der Veröffentlichung der Artikel, welcher Auslöser der vorliegenden Administrativuntersuchung waren. In der Zwischenzeit ist eine revidierte Fassung des Handbuchs (BHB 2014, abgenommen am 24. 3. 2014) in Kraft getreten. Unter der Geltung der ursprünglichen Fassung des Handbuchs sind die wesentlichen Verstösse gegen das Beschaffungsrecht zu verzeichnen. Dies wirft die Frage auf, ob dieses Handbuch das geeignete Instrument ist, um den Beschaffungsprozess zu regeln.
- 165 Das Handbuch 2006 galt bei allen Beschaffungen des Leistungsbereichs TC und war für alle Mitarbeitenden des TC verbindlich. Nicht durch das Handbuch 2006 geregelt wurden die internen Beschaffungsprozesse der Arbeitslosenkasse (ALK), der Regionalen Arbeitsvermittlungen (RAV), der Logistik Arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) und der Kantonalen Amtsstellen (KAST). Eine genauere Umschreibung, was unter internen Beschaffungsprozessen der genannten Stellen zu verstehen ist, findet sich im BHB 2006 nicht. Ebenso fehlt es an einem Hinweis, nach welchen Weisungen die sog. internen Beschaffungen der Arbeitslosenkasse abzulaufen haben. Es ist an dieser Stelle bereits jetzt festzuhalten, dass die Regeln des Beschaffungshandbuchs 2006 – sofern sie auch auf Beschaffung für die AK-ALV Anwendung finden, wovon auszugehen ist – in wesentlichen Teilen nicht beachtet wurden.
- 166 Das BHB 2006 regelte einerseits mit den Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen der Beteiligten (Bedürfnisträger, TC-Controlling, IT Service Manager, Chef TC, Ressortleiter, Lieferant, Rechnungsstelle) die Strukturen. Sodann regelte es auch umfassend die Beschaffungsabläufe, wobei anhand einer Tabelle für jedes Ressort des Leistungsbereichs TC entnommen werden konnte, welcher Ablauf anwendbar war. Es folgten allgemeine Bestimmungen, wie etwa betreffend die Allgemeinen Geschäftsbestimmungen, die Integritätsklausel, das Einsichtsrecht in die Offertkalkulation bei fehlendem Wettbewerb usw. Den Abschluss bildeten Informationen über das Beschaffungsinformationssystem (BIS) und Angaben zu den Rechtsmitteln im Vergabeverfahren.

- 167 Die Fassung 2014 des Handbuchs (BHB 2014) bezweckt eine Vereinheitlichung der Beschaffungen im TC. Fortan soll nur noch zwischen bundesinternen und bundesexternen Beschaffungen unterschieden werden. Als bundesinterne Lieferanten gelten das BBL, das BIT, das ISCeco, die Bundesreisezentrale sowie andere Bundesämter. Bundesexterne Lieferanten sind demgegenüber alle diejenigen, die nicht der Bundesverwaltung angehören. Von diesen beiden Beschaffungsprozessen soll es Ausnahmen geben. Jede grundsätzliche Abweichung vom Prozessablauf und insbesondere auch von der Vollständigkeit der Beschaffungsdokumentation ist schriftlich zu dokumentieren und zu begründen. Die Begründung muss dem TC-Controlling zugestellt werden und ist gegebenenfalls im Beschaffungsdossier zu erfassen, damit die Revisionstauglichkeit gewährleistet ist. Daneben soll dereinst eine abschliessende Liste von durch die Leitung TC bereits bewilligten Ausnahmen im Beschaffungshandbuch aufgeführt werden. Inwieweit die Reduktion der Beschaffungsprozesse Sinn macht, hängt nicht zuletzt von der Anzahl Ausnahmen ab. Ist die Hürde für die Annahme einer Ausnahme zu tief angesetzt, besteht die Gefahr, dass sich neben den vorgeschriebenen Prozessen eine Vielzahl von Ausnahmen etabliert, was zu Unsicherheiten und einer neuerlichen Verkomplizierung führen kann. Mit einer Definition des Ausnahmefalls könnte diesen Gefahren begegnet werden.
- 168 Hinsichtlich der Bewilligung einer Beschaffung wird neu ein grundsätzliches Schema bereit gestellt. Aufgezeigt wird, wer bis zu welchem Betrag zu unterzeichnen hat. Es wird auf die Unterschriftenregelung TC hingewiesen, welche weitere Unterschriften verlangen könne. Die vereinfachte Darstellung der Unterschriftenregelung ist an sich zu begrüßen. Fraglich ist angesichts der relativ komplexen Unterschriftenregelung, ob diese Vereinfachung den Verhältnissen gerecht wird. Eine auffällige Neuerung liegt sodann in der Streichung der Rolle der Beschaffungsstelle. Deren Kompetenzen (Einholung von Offerten, Auslösung von Bestellungen, Veranlassung von Mängelbehebungen und Führung von Vertragsverhandlungen) werden nicht explizit einer anderen Rolle übertragen. Dies scheint auch nicht nötig zu sein, zumal sämtliche Kompetenzen auch unter der Rolle des Bedürfnisträgers aufgeführt sind und wichtige Beschaffungsprozesse schon unter dem Handbuch 2006 ohne Beschaffungsstelle auskamen. Der vorgeschlagene Verzicht auf die Beschaffungsstelle dient der Vereinfachung des Verfahrens, ohne dass damit wesentliche Nachteile verbunden wären. Der Vorschlag ist demgemäss positiv zu beurteilen. Auf das BHB 2014 wird näher im Abschnitt zu den Prozessen eingegangen (vgl. nachfolgend Rz. 241 ff.).

2.4 Würdigung

- 169 Das materielle Beschaffungsrecht der Schweiz ist über weite Strecken durch die völkerrechtlichen Verpflichtungen im Rahmen der WTO vorgegeben. Dessen Umsetzung erfolgte vor allem durch das BöB und die VöB. Hinzu treten eine Reihe von Verwaltungsverordnungen des SECO sowie des Leistungsbereichs TC. Diese konkretisieren namentlich formelle Aspekte, die Strukturen und die Prozesse. Grundsätzlich sind diese Regelungen sinnvoll. Auch in den Befragungen wurde

hervorgehoben, dass die Regelungen sinnvoll und praktikabel sind. Trotzdem sind nach Auffassung des Untersuchungsbeauftragten folgende Probleme nicht zu übersehen:

- Diese Verwaltungsverordnungen können nur dann Wirkung entfalten, wenn sie beachtet werden und ihre Beachtung durchgesetzt und kontrolliert wird. Dies war eindeutig nicht der Fall, insbesondere was das Vorgehen bei freihändigen Beschaffungen anbelangt.
- Teilweise bestehen Unklarheiten darüber, wer befugt ist, Beschaffungen in Verwaltungsverordnungen näher zu regeln. Diese Unklarheit rührt daher, dass die Ausgleichsstelle auch der AK-ALV zugeordnet ist und sich daher möglicherweise eine Grenze hinsichtlich einer Weisungs- und Regelungszuständigkeit des SECO ergibt. Darauf ist zurückzukommen (vgl. nachfolgend Rz. 211 ff.).
- Schliesslich bewegt sich rein quantitativ die Summe einschlägiger Normen in Verwaltungsverordnungen an der obersten Grenze. Eine Verwesentlichung der normativen Vorgaben wäre angebracht.

3. Organisationsstrukturen und deren Regelung

3.1 Vorbemerkung

170 Beschaffungsprozesse sind eingebettet in Administrativstrukturen, welche nachfolgend beleuchtet werden. Im Zentrum steht hierbei der Umstand, dass das TC sowohl auf die AK-ALV bezogen wie in das SECO integriert ist. Dies schafft eine erhebliche strukturelle Komplexität.

171 Zuerst wird ein Überblick über die Strukturen im fraglichen Bereich gegeben, da ohne ihr Verständnis die aufgetretenen Probleme nicht zu analysieren sind. In die Darstellung integriert ist die Erläuterung der einschlägigen rechtlichen Grundlagen. Im Zentrum steht zunächst die AK-ALV mit ihren Sub-Organen, dann der Leistungsbereich TC inklusive seiner Stellung im SECO. Zusätzlich werden kurz BIT und BBL thematisiert. Anschliessend erfolgt – im Sinne eines Zwischenfazits – eine kurze Problemdiskussion.

3.2 AK-ALV und ihre Sub-Organe

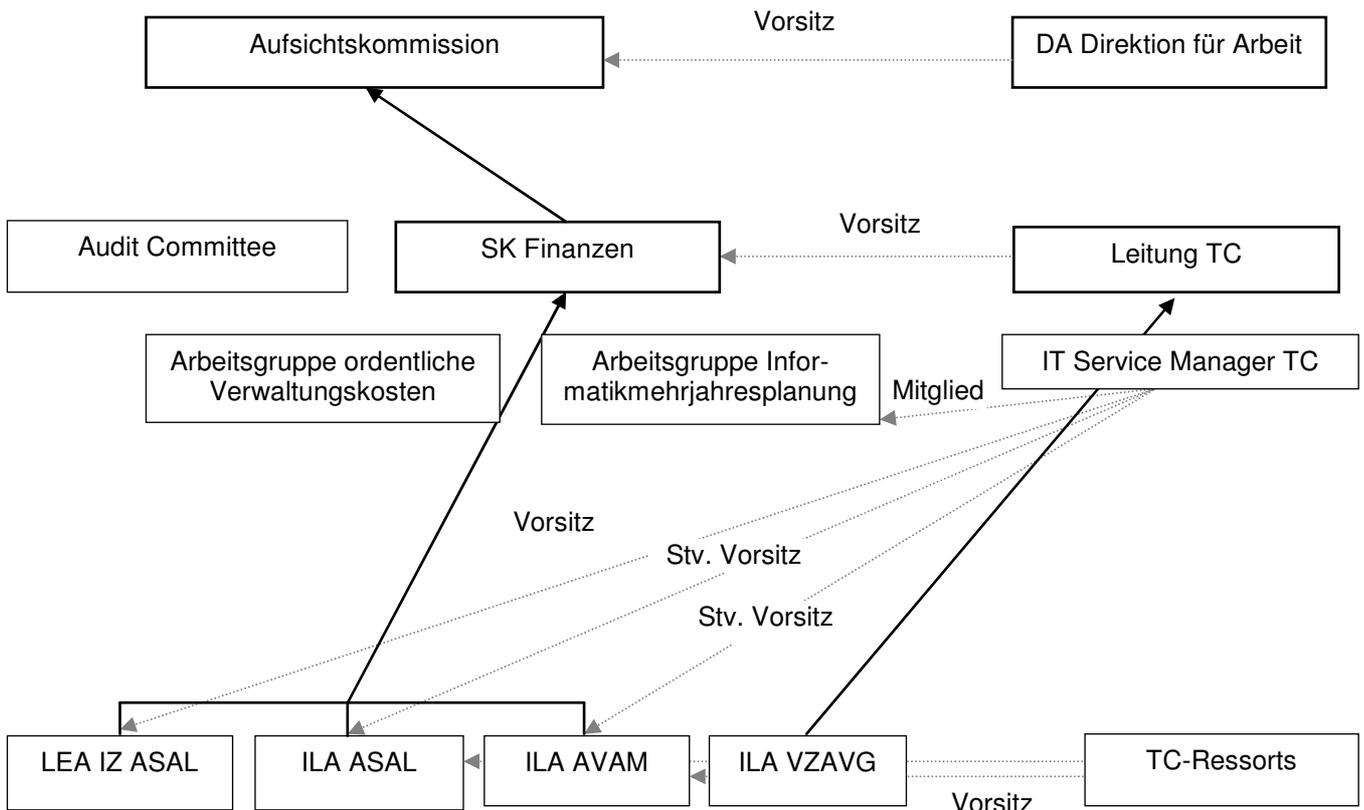
3.2.1 Allgemeines zur Organisation

a) Überblick

172 Die Organisationsstruktur im Bereich der Arbeitslosenversicherung basiert auf dem Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) vom 25. Juni 1982 (SR 837.0). In vorliegendem Zusammenhang sind Art. 83 Abs. 3 und 89

Abs. 5 AVIG zentral. Die erste Norm bestimmt: „*Das SECO führt die Ausgleichsstelle.*“ Gemäss Art. 89 Abs. 5 AVIG hat die Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung bezüglich der Verwaltungskosten der Kassen und der Kantone sowie der Ausgleichsstelle eine Budget- und Rechnungskompetenz. Die Ausgleichsstelle unterbreitet der AK-ALV nach Art. 83 Abs. 2 AVIG verschiedene Rechnungen, Berichte und Gesuche, unter anderem die Rechnung und das Budget des Informatikzentrums (Bst. f). Mithin gehört die Aufsichtskommission zu den beschaffungsprozessrelevanten Strukturen und ist daher in die Untersuchung der Strukturen miteinzubeziehen.

- 173 Die Organisation der AK-ALV hat eine komplexe, für Aussenstehende nicht einfach nachzuvollziehende Struktur, wobei indes Insider der Auffassung sind, dass diese klar sei (Befragung ehem. Leiter TC, S. 2 f.; Befragung IT Service Manager TC, S. 3 f.). Neben der AK-ALV gibt es die Subkommission Finanzen (SK Fin) und das Audit Committee. Hinzu kommen die Lenkungsausschüsse der Informatikgrosssysteme, welche zwar keine Unterorgane der AK-ALV sind, aber letztlich eng mit der SK Fin verbunden sind.
- 174 In Form eines grafischen Überblicks kann die organisatorische Struktur im Bereich der ALV wie folgt dargestellt werden:



b) Die AK-ALV und ihre Untergremien

- 175 Die Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (AK-ALV) ist eine ausserparlamentarische Kommission im Sinne von Art. 57a RVOG, rechtlich verankert in Art. 89 AVIG (vgl. auch Anhang 2, Ziff. 1.1 RVOV). Als ausserparlamentarische Kommission gehört sie zur dezentralen Bundesverwaltung (Art. 7a Abs. 1 Bst. a RVOV). Ihr Sekretariat wird von der Ausgleichsstelle geführt (Art. 1 Abs. 5 des Reglements der AK-ALV).
- 176 Die Aufsichtskommission besteht aus 21 Mitgliedern: je sieben Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie sieben Vertretern von Bund, Kantonen und Wissenschaft (Art. 89 Abs. 6 AVIG). Die AK-ALV ist geschaffen worden, weil die Sozialpartner die wichtigsten Beitragszahler für die ALV sind und daher einen berechtigten Anspruch haben, beim Mitteleinsatz mitzubestimmen. Die Mitglieder der Kommission werden vom Bundesrat gewählt; dieser bestimmt auch den Vorsitzenden der Kommission (Art. 89 Abs. 7 AVIG). Seit langem ist der Direktor DA in Personalunion Präsident der AK-ALV. Soweit ersichtlich gibt es keine rechtliche Bestimmung, wonach der Vorsitz der AK-ALV immer durch den Chef der DA ausgeübt wird. Es scheint sich vielmehr um eine langjährige Praxis zu handeln (so *Gutachten zur Rolle der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung*, Bundesamt für Justiz, 2. Juli 2014, S. 19).

- 177 Die AK-ALV hat zwei Untergremien, die Subkommission Finanzen (SK Fin) und das Audit Committee. Grundlage der Delegation von Aufgaben an diese ist Art. 121a AVIV. Beide Untergremien sind in Art. 5 Abs. 2 des Reglements der AK-ALV verankert. Die Subkommission Finanzen berät die Aufsichtskommission in finanziellen Fragen der Arbeitslosenversicherung und hat insbesondere im Informatik-Bereich weitgehende Kompetenzen (vgl. nachfolgend Rz. 194 ff.). Sie besteht aus je zwei Vertreterinnen oder Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der Kantone sowie aus einem Vertreter/einer Vertreterin des Bundes (Art. 1 Abs. 1 Reglement SK Fin). Geleitet wird sie durch den Chef oder die Chefin des Leistungsbereichs Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung des SECO (Art. 1 Abs. 4 Reglement SK Fin).
- 178 Es ist damit festzuhalten, dass die Präsidien sowohl der AK-ALV als auch der SK Fin durch prominente Vertreter des SECO besetzt sind. Dies zeigt eine nicht unerhebliche Nähe zum Bund, auch wenn zahlenmässig in den Gremien die Vertreter der Sozialpartner dominieren. Diese Bundesnähe ist verbunden mit erhöhter Sachkompetenz, was wiederum Einfluss auf die Entscheidungsprozesse der AK-ALV und der SK Fin sowie auf den Beschaffungsprozess hat. Wie gleich festzustellen ist, entscheiden über IT-Projekte grundsätzlich die AK-ALV bzw. die SK Fin, während die Beschaffungen durch die Ausgleichsstelle und damit letztlich innerhalb der DA durch den Leistungsbereich TC vorgenommen werden. Die Antragstellung für IT-Projekte erfolgt indes immer auch durch die Ausgleichsstelle bzw. das TC, so dass dieses generell unabhängig von der materiellen Kompetenzregelung eine zentrale Position einnimmt. Darauf wird zurückzukommen sein (vgl. nachfolgend Rz. 233 ff.).
- 179 Das Audit Committee beurteilt die Funktionsfähigkeit der Kontrollsysteme in den Vollzugsstellen sowie die Wirksamkeit der Revisionen der Ausgleichsstelle gegenüber den Vollzugsstellen (vgl. Art. 1 Reglement für das Audit Committee, Stand Dezember 2011). Es besteht aus drei Mitgliedern: zwei Mitgliedern der AK-ALV und einem externen Revisions-Experten (Art. 2 Abs. 1 u. 2 Reglement für das Audit Committee).

c) Die Informatiklenkungsausschüsse (ILA)

- 180 Für die Informatiksysteme ASAL und AVAM und das Informatikzentrum ASAL bestehen sog. Informatiklenkungsausschüsse (ILA ASAL, ILA AVAM, LEA IZ ASAL). Sie verfügen über Reglemente, deren Grundlagen – gemäss der jeweiligen Ziff. 1 – die IT-Strategie TC vom 31. Januar 2002 und der Umsetzungsbericht zur IT-Strategie vom 29. Mai 2002 bilden. Die Reglemente sind teilweise von der SK Fin genehmigt worden (Reglement für den IT-Lenkungsausschuss AVAM, Stand 8. Januar 2013, Ziff. 6 Abs. 3; Reglement für den Lenkungsausschuss IZ ASAL, Stand 7. Juni 2010, Ziff. 6 Abs. 3); teilweise vom betreffenden ILA selbst (Reglement für den IT-Lenkungsausschuss ASAL, Stand 5. September 2013, Ziff. 6 Abs. 3).

- 181 Die Genehmigung der Reglemente durch die SK Fin markiert eine unklare Zwischenposition der Informatiklenkungsausschüsse: Grundsätzlich dem Bereich TC zugeordnet, worauf ihre Abstützung auf die IT-Strategie des LB TC hinweist, stehen sie gleichzeitig in enger Verbindung mit der SK Fin, welcher sie rapportieren (Reglement für den Lenkungsausschuss IZ ASAL, Stand 7. Juni 2010, Ziff. 6 Abs. 2; Reglement für den IT-Lenkungsausschuss ASAL, Stand 5. September 2013, Ziff. 6 Abs. 2; Reglement für den IT-Lenkungsausschuss AVAM, Stand 8. Januar 2013, Ziff. 6 Abs. 2). Insoweit stehen die ILA zwischen dem TC und damit dem SECO und der AK-ALV. Rechtlich ist dies eine sehr unklare Konstruktion.
- 182 Die Lenkungsausschüsse sind unterschiedlich zusammengesetzt, wobei aber in jedem Fall Vertreter des TC eine dominierende Rolle spielen: Im LEA IZ ASAL hat der IT Service Manager TC den Vorsitz, stellvertretender Vorsitzender ist der Leiter TCAS, weitere Mitglieder sind seitens TC die Leiter TCFI, TCSB, Controlling TC, seitens der Vollzugsorgane vier Vertreter der Arbeitslosenkassen. Beim ILA ASAL ist der Leiter TCAS der Vorsitzende, der IT Service Manager TC der stellvertretende Vorsitzende, der Leiter TCFI, der Leiter TCSM, der Leiter Controlling TC und vier Vertreter der Arbeitslosenkassen sind weitere Mitglieder. Der ILA AVAM wird durch den Leiter TCSG präsidiert, weitere Mitglieder sind der IT Service Manager TC, der Leiter TCSM, der Leiter Controlling TC und fünf Vertreter der Vollzugsorgane.
- 183 Die Informatiklenkungsausschüsse beantragen der SK Fin die im jeweiligen Umfeld durchzuführenden Informatikprojekte, legen den Bedarf fest, beurteilen Änderungs- und Entwicklungsanliegen, beantragen der SK Fin Freigaben für Projektphasen, entscheiden über Begehren und Anträge der Projektoberleitung und nehmen weitere Aufgaben wahr (diese ergeben sich im Einzelnen aus den jeweiligen Reglementen; dazu auch unten Rz. 200).

3.2.2 Kompetenzen

- 184 Die Kompetenzen der AK-ALV und der Subgremien im Informatik-Bereich ergeben sich primär aus den gesetzlichen Regelungen, aus Reglementen der Gremien und aus der IT-Strategie des Leistungsbereichs TC bzw. den Umsetzungsberichten zu dieser Strategie.
- a) AK-ALV
- aa) Allgemeine Kompetenzen; die AK-ALV als politisches Gremium
- 185 Die allgemeinen Kompetenzen der AK-ALV sind in Art. 89 AVIG geregelt. Die Kommission nimmt eine beratende Funktion für den Bundesrat wahr (vgl. Art. 89 Abs. 1 – 3 AVIG); hinzu treten Überwachungs- und Richtlinienfunktionen (vgl. Art. 89 Abs. 1 und 4 AVIG). Demgegenüber sind die eigentlichen Entscheidungsfunktionen beschränkt auf Beiträge über die Arbeitsmarktforschung (Art. 89 Abs. 4 AVIG) sowie auf die – allerdings sehr zentrale – Budget- und Rechnungszuständigkeit bezüglich der Verwaltungskosten der Ausgleichsstelle, der Kassen und der

Kantone (strukturierte Zusammenstellung der Kompetenzen in: *Gutachten zur Rolle der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung*, Bundesamt für Justiz, 2. Juli 2014, S. 13 f.). Das Reglement der AK-ALV verweist hinsichtlich der Aufgaben und Kompetenzen in Art. 4 auf Art. 89 AVIG.

bb) Zuständigkeiten im Informatikbereich und deren Delegation an die SK Fin

- 186 Die Zuständigkeiten im Informatikbereich leiten sich aus der gesetzlichen Budget- und Rechnungskompetenz bezüglich der Verwaltungskosten gemäss Art. 89 Abs. 4 AVIG sowie aus Art. 82 Abs. 2 Bst. f AVIG ab, wonach die Ausgleichsstelle Budget und Rechnung des Informatikzentrums der AK-ALV unterbreitet. Die Budget- und Rechnungskompetenz der AK-ALV erlaubt ihr, nicht nur nachträglich die Rechnungen zu genehmigen, sondern bereits bei der Budgetierung, z.B. für Beschaffungen von Informatikmitteln durch die Ausgleichsstelle, steuernd einzugreifen. Die Budget- und Rechnungskompetenz war im Jahr 2000 im Rahmen einer Reform des AVIG in das Gesetz eingefügt worden (BBl 2000, S. 1685 f.). Im Reglement der AK-ALV werden die Zuständigkeiten im Informatikbereich aufgrund des Verweises auf das AVIG nicht genauer ausgeführt.
- 187 Die AK-ALV hat ihre Zuständigkeit im Informatik-Bereich an die SK Fin delegiert. Das Reglement der AK-ALV enthält in Art. 5 Abs. 3 eine entsprechende Norm:
- "Die Aufsichtskommission delegiert der Subkommission Finanzen die Kompetenz, im Rahmen der von der ALV-Aufsichtskommission bewilligten Budgets über Anträge für Kredite, Projektorganisationen, Projektfreigaben, Phasenfreigaben etc., welche durch die Steuerungsausschüsse eingereicht wurden, zu entscheiden."*
- 188 Diese Bestimmung bezieht sich zwar nicht ausdrücklich auf den IT-Bereich, sondern ist allgemein gehalten. Die Bezugnahme auf die Steuerungsausschüsse, welche sich durchwegs mit grossen IT-Projekten beschäftigen, zeigt die Relevanz dieser Delegation vor allem in diesem Bereich.
- 189 Die Delegation im Informatik-Bereich wurde durch die AK-ALV erst an ihrer Sitzung vom 19. Dezember 2012 formell beschlossen. Der Sache nach wurde sie schon vor der formellen Verankerung im Reglement praktiziert. In einer Sitzung der AK-ALV (24. Okt. 2011) wurde diese Praxis hinsichtlich des Dokumentenmanagementsystems bei den Arbeitslosenkassen intensiv diskutiert (Protokoll S. 10 ff.). Wie der damalige Präsident der AK-ALV ausführte, war die Delegation zum damaligen Zeitpunkt nirgends genau festgeschrieben (Protokoll, S. 10). Daher wurde eine entsprechende Reglementsänderung an die Hand genommen, die 2012 realisiert wurde.
- 190 Die Finanzkompetenzen namentlich auch im IT-Bereich sind wegen der speziellen Regelung in Art. 83 Abs. 2 Bst. f AVIG eine in einem formellen Gesetz festgelegte Zuständigkeit der AK-ALV. Die Delegation der Informatik-Zuständigkeit ist inhaltlich sehr unbestimmt und geht weit. Ihre Rechtsgrundlage, ein blosses Regle-

ment, erscheint als relativ schwach. Das Reglement stützt sich ganz allgemein, d.h. völlig unspezifisch auf Art. 89 AVIG, ohne dass dort eine Delegationsbefugnis oder auch nur die Zuständigkeit zu allgemeinen Vollzugsregelungen umschrieben wäre. Eine Delegationsbefugnis sieht zwar Art. 121a AVIV vor, allerdings ohne genauer festzulegen, welche Kompetenzen delegiert werden können. Diese Unbestimmtheit ist zu kritisieren.

cc) Zuständigkeitsabgrenzung AK-ALV / SK Fin

- 191 Gewisse Bedenken bezüglich der Delegation von Entscheidungskompetenzen bestehen auch, weil die Zuständigkeitsabgrenzung nicht klar ist.
- 192 Die SK Fin beschliesst bei einzelnen, sehr grossen Projekten im Rahmen der Budgetbehandlung, dass sie in der AK-ALV zu behandeln sind. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen AK-ALV und SK Fin wird im Reglement finanziell aber nicht festgelegt, was doch eher überrascht, wäre dies doch ein klares Kriterium. In der Praxis ging der frühere Leiter TC davon aus, dass Projekte ab einem Betrag von CHF 5 Mio. in der Aufsichtskommission behandelt werden müssen. Eine formelle Grundlage dieser von ihm praktizierten Grenzziehung sei ihm allerdings nicht bekannt (Befragung ehem. Leiter TC, S. 2, 4). Andere befragte Personen haben diese Limite nicht bestätigt. Der frühere Leiter DA ging davon aus, dass Geschäfte bei Uneinigkeit, bei Themen von erheblicher politischer Bedeutung oder wenn es die Subkommission selber wünschte, in die AK getragen wurden (Befragung ehem. Chef DA, S. 3). Das Fehlen einer formellen finanziellen Grenze ist rechtsstaatlich problematisch, sollten doch die Zuständigkeiten gerade in dem Bereich, in welchem die AK-ALV gemäss AVIG eine echte Entscheidungskompetenz hat, klar definiert sein. Dies ist letztlich auch eine Frage der Legitimität der Entscheidungen. Zu bedenken ist freilich auch der Aspekt, dass verbindliche Kostengrenzen die Gesamtverantwortung der AK-ALV untergraben könnten (Befragung IT Service Manager TC, S. 5).

dd) Projekt und Projektbudget als Steuerungsinstrument der AK-ALV

- 193 Der Entscheid über die Projekte schliesst namentlich, aber nicht nur die finanzielle Dimension ein, also das Projektbudget. Die Gremien legen für die einzelnen Projekte den finanziellen Rahmen fest (Befragung IT Service Manager TC, S. 2). In diesem Zusammenhang werden auch inhaltliche Aspekte diskutiert. Eine faktisch massgebende Rolle kommt hierbei dem IT Service Manager des Leistungsbereichs TC zu, der in den Gremien diese Geschäfte vorbereitet und präsentiert. Die Finanzzuständigkeit ist nach Aussagen der Verantwortlichen das massgebende, weitaus wichtigste Steuerungsinstrument der AK-ALV zur Steuerung von IT-Projekten.

b) SK Fin

aa) Die SK Fin als Fachgremium?

194 Die SK Fin unterscheidet sich nach der Auffassung des ehemaligen Chefs DA von der AK-ALV grundsätzlich dadurch, dass die AK primär ein politisches und die SK Fin primär ein Fachgremium sein soll (Befragung ehem. Chef DA, S. 3). Indes nehmen immer auch Vertreter der AK-AKV Einsitz in die SK Fin, wohl um die Kontrolle der SK Fin durch die AK-ALV sicherzustellen. Unter dem Gesichtswinkel der Besetzung dominieren Vertreter der Sozialpartner und nicht die Fachleute. Um ein eigentliches Fachorgan handelt es sich nicht. Solche sind – zumindest hinsichtlich ihrer Besetzung – eher die ILA. Ursprünglich wohl als ein entscheidungsvorbereitendes Gremium für die AK-ALV dort gedacht, wo dieser echte Entscheidungskompetenzen zukommen, nämlich im Bereich der Finanzen, entwickelte sich die Subkommission Finanzen offensichtlich im Verlauf der Zeit immer mehr zu einem eigenständigen Organ, das selber Entscheidungskompetenzen in Anspruch nahm.

bb) Zuständigkeiten im Informatikbereich

195 Das Reglement der SK Fin enthält Bestimmungen zu den (delegierten) Informatik-Kompetenzen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den in Art. 4 des Reglements aufgelisteten Zuständigkeiten, bei welchen die SK Fin gewissermassen als Vorinstanz einzelne Geschäfte für die AK-ALV begutachtet und dieser Antrag stellt, und den sonstigen, in Art. 5 des Reglements festgelegten Zuständigkeiten, welche sich vor allem auf die Informatiklenkungsausschüsse beziehen.

„Art. 4 *Spezielle Aufgaben im Bereich Informatik*

Als Vorinstanz der Aufsichtskommission begutachtet sie [die SK Fin]:

¹ *die Informatikstrategie des SECO TC für das Gebiet der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsvermittlung;*

² *die rollende Informatikmehrjahresplanung (IMJP) der ALV;*

³ *das Informatikbudget und die Informatikrechnung der ALV (inkl. IZ ASAL);*

⁴ *Begehren und Anträge, wie Kreditbegehren, Projektorganisationsvorschläge, Projektanträge, Anträge für Phasenfreigaben etc., welche durch den ILA ASAL, ILA AVAM oder LEA IZ ASAL bei der Subkommission Finanzen eingereicht wurden, aber deren Entscheidungskompetenz überschreiten[;]*

und stellt der Aufsichtskommission Antrag zur Genehmigung oder Ablehnung.“

196 Dies deckt sich mit Art. 83 Abs. 2 Bst. f AVIG, wonach die Ausgleichsstelle Budget und Rechnung des Informatikzentrums der Aufsichtskommission unterbreitet, sowie mit Art. 89 Abs. 5 AVIG, wonach die AK-ALV über eine Budget- und Rechnungskompetenz verfügt.

„Art. 5 *Weitere Aufgaben im Bereich Informatik*

¹ *Sie entscheidet im Rahmen der von der Aufsichtskommission in der IT-Strategie festgelegten Kompetenzordnung und den bewilligten Budgets über Begehren und Anträge, wie Kreditbegehren, Projektorganisationsvorschläge, Projektanträge, Anträge für Phasenfreigaben etc., welche durch den ILA ASAL, ILA AVAM oder LEA IZ ASAL eingereicht wurden.*

² *Sie begutachtet die Reglemente von ILA ASAL, ILA AVAM und LEA IZ ASAL.*

³ *Sie berät die jährlichen Tätigkeitsberichte der drei Steuerungsgremien ILA ASAL, ILA AVAM und LEA IZ ASAL."*

197 Gesamthaft ist festzuhalten, dass sehr wesentliche Zuständigkeiten der AK-ALV an die SK Fin delegiert worden sind und es die SK Fin selber ist, welche diese Zuständigkeiten im eigenen Reglement festgelegt hat. Dieses muss zwar von der AK-ALV gemäss Art. 5 Abs. 1 des Reglements AK-ALV genehmigt werden (vgl. auch Art. 13 Reglement SK Fin). Zudem ist die allgemeine Delegationsbefugnis gemäss Art. 121a AVIV zu berücksichtigen. Trotzdem gewinnt man den Eindruck, dass auf einer schwachen Rechtsgrundlage wesentliche Entscheidzuständigkeiten delegiert worden sind.

198 In Richtlinien der Subkommission Finanzen in der Version vom 29. Januar 2008 sind Richtwerte definiert, ab denen die SK Fin Vorhaben nach der Genehmigung des Budgets nochmals explizit freigeben muss:

"Die Subkommission Finanzen legt für jedes Vorhaben der Kategorie 'einmalige Kosten' (siehe Kapitel 2.1) fest, ob sie das Geld nach der Genehmigung des Budgets nochmals explizit freigeben muss, bevor Geld ausgegeben werden darf. Dabei orientiert sich die SK Fin an folgenden Richtwerten:

Vorhaben mit hohen Kosten (> CHF 1 Mio.), Vorhaben, welche die Betriebskosten wesentlich erhöhen (> CHF 200'000 pro Jahr ohne Abschreibungen) oder Vorhaben, die grundlegende Neuerungen einführen. Dabei werden immer die Gesamtkosten des Projekts berücksichtigt."

c) Informatiklenkungsausschüsse (ILA)

aa) Abgrenzung gegenüber den Zuständigkeiten AK-ALV und SK Fin

199 Die Kompetenzabgrenzung zwischen SK Fin und Informatiklenkungsausschüssen folgt dem Grundsatz, dass die Informatiklenkungsausschüsse die Informatikvorhaben in fachlicher Hinsicht bewerten und die Bedarfe bestimmen, während die Subkommission Finanzen – und bei ganz grossen Vorhaben die AK-ALV – die entsprechenden Mittel freigibt. In den ILA werden die Projekte in der Sache im Detail beurteilt, die SK Fin hat (namens der AK-ALV) die Kompetenz, die Projekte gesamthaft in finanzieller Hinsicht zu bewilligen und zu steuern, befasst sich aber

nicht mit technischen und fachlichen Details. Die eigentlichen Fachorgane sind die ILA.

bb) Kompetenzen gemäss den Reglementen

200 Die Informatik-Lenkungsausschüsse verfügen je über eigene Reglemente. Diese stützen sich (gemäss der jeweiligen Ziff. 1 der Reglemente) auf die IT-Strategie TC vom 31. Januar 2002 und auf den Umsetzungsbericht zur IT-Strategie vom 29. Mai 2002. Die Reglemente regeln die Aufgaben und Kompetenzen in längeren Enumerationen. So bestimmt beispielsweise das Reglement für den IT-Lenkungsausschuss ASAL (Version vom 5. Sept. 2013) in Ziff. 3:

"Der ILA ASAL:

a) Vertritt und koordiniert die Interessen der Vollzugsorgane der ALV (SECO TC, ALK etc.) bezüglich Informatik bei der Entwicklung, dem Betrieb und der Wartung der das ASAL Umfeld betreffenden Informatiksysteme.

b) Stimmt den im Umfeld von ASAL notwendigen Bedarf an Informatikunterstützung ab und definiert die entsprechenden Zielsetzungen (Projektziele, Anforderungen an den Betrieb, etc.).

c) Genehmigt und verabschiedet die Bedarfsplanung für das ASAL Umfeld als Input für die rollende Informatikmehrjahresplanung (IMJP).

e) Beurteilt und bewertet die das ASAL Umfeld betreffenden Änderungs- und Neuentwicklungsanliegen bezüglich deren Priorität, Durchführbarkeit, Kosten / Nutzen, Realisierungs- und Einföhrungsterminen.

f) Priorisiert und beantragt der SK FIN die im Umfeld von ASAL durchzuföhrenden Informatikprojekte.

g) Initialisiert im ASAL Umfeld die notwendigen Projektorganisationen und stellt Anträge für die Bereitstellung der personellen Ressourcen.

h) Schlägt der SK FIN die Projektorganisation und die Mitglieder der POL [Projektoberleitung] für Informatikprojekte im ASAL Umfeld vor.

i) Überwacht alle von der Ausgleichsstelle geföhrten Informatikprojekte im ASAL Umfeld unabhängig von deren Finanzierung und verifiziert die Erreichung der definierten Projektziele.

j) Beantragt der SK FIN die Freigabe der Projektphasen und die Genehmigung der Berichte für Projekte im ASAL Umfeld.

k) Entscheidet im Rahmen der geltenden Kompetenzordnung über Begehren und Anträge der POL oder kommentiert und beurteilt diese z.Hd. der SK FIN.

l) *Genehmigt und überwacht die Einhaltung der zwischen LB [Leistungsbezüger] und LE [Leistungserbringer] im Umfeld ASAL abgeschlossenen Service Level Agreements (SLA).*

m) *Sorgt für den notwendigen Informationsaustausch zwischen SECO TC und den übrigen Vollzugsorganen der Arbeitslosenversicherung."*

201 Aus den genannten Bestimmungen erhellt, dass die SK Fin erhebliche Aufsichts-, Kontroll- und Entscheidzuständigkeiten gegenüber dem TC und insbesondere gegenüber den Informatiklenkungsausschüssen wahrnimmt. Die Frage ist allerdings mit Blick auf die Informatiklenkungsausschüsse und deren Zusammensetzung, wie gut die SK Fin diese Aufgabe inhaltlich wahrnehmen kann. Die Informatiklenkungsausschüsse gehören grundsätzlich zum TC, sie werden im wesentlichen von Angehörigen des TC dominiert. Auch in der SK Fin hat TC eine starke Position, insbesondere dadurch, dass der Chef TC ex officio Vorsitzender der SK Fin ist, die Antragssteller mithin dessen Untergebene sind. Damit stellt sich ernsthaft die Frage, ob die SK Fin gegenüber dem TC und dem TCSB unabhängig genug ist, um die vorgelegten Projekte zu beurteilen.

3.3 Ausgleichsstelle der ALV/Leistungsbereich TC

3.3.1 Rolle als Durchführungsorgan der ALV

202 Der Ausgleichsstelle ALV kommt beim Vollzug des AVIG auf Bundesebene eine zentrale Rolle zu. Sie ist allerdings nur eines unter einer Vielzahl von Durchführungsorganen, welche in Art. 76 AVIG aufgelistet sind. Demgemäss sind Durchführungsorgane:

- die öffentlichen und die anerkannten privaten Arbeitslosenkassen;
- die Ausgleichsstelle der Versicherung mit dem Ausgleichsfonds;
- die von den Kantonen bezeichneten kantonalen Durchführungsorgane, d.h. die kantonale Amtsstelle, die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und die Logistikstelle für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM-Stelle);
- die tripartiten Kommissionen;
- die AHV-Ausgleichskassen;
- die Zentrale Ausgleichsstelle der AHV;
- die Arbeitgeber;
- und die Aufsichtskommission (AK-ALV).

203 Auf Bundesebene ist die Ausgleichsstelle ALV eindeutig das zentrale Organ beim Vollzug des AVIG (vgl. auch *Gutachten zur Rolle der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung* des BJ vom 2. Juli 2014, S. 2). Dies zeigt sich auch in der Umschreibung von deren Aufgaben in Art. 83 Abs. 1

AVIG. Die Ausgleichsstelle verbucht unter anderem die beim Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung eingegangenen Beiträge, führt die Rechnung des Ausgleichsfonds, prüft periodisch die Geschäftsführung der Kassen und der kantonalen Amtsstellen, überprüft die Auszahlungen der Kassen, trifft Vorkehren zur Verhinderung ungerechtfertigter Bezüge, betreibt Informationssysteme zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben und führt das Informatikzentrum der Arbeitslosenkassen.

3.3.2 Die Ausgleichsstelle zwischen SECO und AK-ALV

- 204 Wie bereits erwähnt führt das SECO gemäss Art. 83 Abs. 3 AVIG die Ausgleichsstelle. Die Arbeitslosenversicherung besitzt somit keine eigene Verwaltung, sondern bedient sich unter anderem der Infrastruktur der Bundesverwaltung. Art. 83 Abs. 3 AVIG ist eine spezielle Regelung. Normalerweise werden Verwaltungseinheiten gestützt auf Art. 8 Abs. 1 RVOV im Anhang 1 RVOV geregelt, in der zentralen Bundesverwaltung bis zur Stufe der Bundesämter, was einschliesst, dass die Zuständigkeitsordnung auf dem Verordnungsweg geändert werden kann. So ist denn auch generell die zweckmässige Organisation der Bundesverwaltung gemäss Art. 8 RVOG eine Zuständigkeit des Bundesrats. Im vorliegenden Fall ist sie demgegenüber für eine Verwaltungseinheit weit unter dem Bundesamt gesetzlich festgelegt. Dies dürfte wohl historisch bedingt sein, nachdem die Arbeitslosenversicherung ursprünglich eine kantonale Zuständigkeit gewesen ist. Die Zuständigkeiten der AK-ALV gegenüber der Ausgleichsstelle ALV sind beschränkt und im Gesetz ausdrücklich aufgelistet. Demgegenüber ergeben sich aus der gesetzlichen Umschreibung der Zuständigkeiten der Ausgleichsstelle ALV in Art. 83 AVIG zahlreiche Einzelbereiche, in denen die AK-ALV keine Zuständigkeiten besitzt, auch keine Aufsichtszuständigkeiten. Daraus erklärt sich der zwitterhafte Charakter der Ausgleichsstelle bzw. des TC als Teil der Bundesverwaltung und als auf die AK-ALV bezogene Organisation der ALV.
- 205 Die Ausgleichsstelle ist der AK-ALV hierarchisch nicht untergeordnet; die AK-ALV hat keine Dienstaufsichtsbefugnisse gegenüber der Ausgleichsstelle. Im Rahmen des gesetzlich umschriebenen Aufsichtsbereichs ist die AK-ALV gegenüber der Ausgleichsstelle jedoch weisungsbefugt. Das gilt namentlich für die Verwaltungskosten inklusive Informatikmitteln der Ausgleichsstelle ALV und insbesondere für das Budget und die Rechnung des Informatikzentrums (*Gutachten zur Rolle der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung*, Bundesamt für Justiz, 2. Juli 2014, S. 13).
- 206 Früher führte das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) die Ausgleichsstelle, heute das SECO. Dieses gehört zum Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und entstand 1999 aus der Fusion des damaligen Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit (BWA) und des Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI). Es gliedert sich in die Direktionen für Wirtschaftspolitik, Arbeit, Standortförderung und Aussenwirtschaft (sowie den Bereich Organisation, Recht und Akkreditierung). Die Direktion für Arbeit ist in die drei Bereiche

Arbeitsbedingungen (AB), Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung (TC) und Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen (PA) gegliedert. Als Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung fungiert der Bereich TC. Dieser ist allerdings nicht vollkommen deckungsgleich mit der Ausgleichsstelle, da TC noch weitere Aufgaben wahrnimmt, etwa im Bereich der Arbeitsvermittlung.

- 207 Da die Ausgleichsstelle durch die Anbindung ans SECO in die zentrale Bundesverwaltung eingegliedert ist, gelten die aus dem hierarchischen Aufbau der Verwaltungsbehörden folgenden Auswirkungen. Die der Ausgleichsstelle resp. dem Leistungsbereich TC übergeordneten Verwaltungsstellen (DA, Leitung SECO, WBF) können verbindliche Anordnungen für den Einzelfall (Dienstbefehle) und allgemeine Weisungen (Verwaltungsverordnungen) erlassen. Ferner kommt der übergeordneten Behörde die Dienstaufsicht zu (*Gutachten zur Rolle der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung* des BJ vom 2. Juli 2014, S. 12).

3.3.3 Aufgaben und Struktur des Leistungsbereichs TC

- 208 Der Leistungsbereich TC schafft Grundlagen für Arbeitsmarktmassnahmen in den Kantonen und überprüft deren Durchführung, steuert die Vollzugsorgane im Bereich der Arbeitsvermittlung, führt die Rechnung des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, überprüft die Auszahlung der ALV-Leistungen, ist verantwortlich für Betrieb und Unterhalt der IT-Systeme im Bereich der ALV und erfüllt zahlreiche weitere Funktionen. Da der Vollzug der Arbeitslosenversicherung von grossen Informationssystemen unterstützt wird (hauptsächlich dem Arbeitsvermittlungssystem AVAM und dem Auszahlungssystem ASAL), ist der Bereich TC unter anderem stark mit Informatik-Aufgaben befasst. Zum Betrieb der Systeme unterhält TC zwei Rechenzentren (Produktionsbetrieb in Bern und Notfallbetrieb in Bümpliz). Deren Unterhalt und Betrieb obliegt dem TC-Ressort Systembetrieb und Technik (TCSB).
- 209 Der Leistungsbereich TC ist zurzeit (Organigramm Stand 1. 1. 2014) in neun Ressorts gegliedert; früher waren es zehn. Dies hatte eine ausserordentlich breite Führungsspanne des verantwortlichen Leiters TC zur Folge, der eine Zeitlang zugleich als Stellvertreter des Chefs DA amtierte und die DA während einer Vakanz auch führte. 2013 ist der Leistungsbereich in die zwei Unterabteilungen Finanzen, IT und Statistik sowie Politik und Vollzug aufgeteilt worden. Dem Leiter TC wurde ein vollamtlicher Stellvertreter zur Seite gestellt, der einer der zwei Unterabteilungen mit fünf Ressorts direkt führt. Damit wurde der damalige Leiter des TC, der zeitweilig unter gravierenden gesundheitlichen Problemen litt, entlastet.
- 210 Zuständigkeitsfragen im Informatik-Bereich sind in der IT-Strategie des Leistungsbereichs TC und den Umsetzungsberichte dazu behandelt. Im "Bericht Umsetzung IT Strategie" vom 29. Mai 2002 finden sich Aufgabenkataloge für Instanzen wie den Leiter SECO TC, den IT Service Manager TC oder einzelne Ressorts sowie für Gremien wie die AK-ALV, die SK Fin oder die ILA. Bezüglich der AK-ALV

und der SK Fin ist die Zuständigkeitsordnung des Berichts zur Umsetzung der IT Strategie durch die Delegation von 2012 (vgl. vorn Rz. 187 ff.) teilweise überholt. Grundsätzlich besteht sie in längeren Enumerationen einzelner Aufgaben und Kompetenzen. In der IT-Strategie in der Version vom 22. März 2012 fehlt eine detaillierte Zuständigkeitsordnung. Darauf wurde in der Meinung verzichtet, dass die 2002 definierten Organisationsentscheide noch immer gelten und deshalb nicht nochmals aufgeführt werden (schriftliche Auskunft des IT Service Managers TC gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten, 14. April 2014).

3.3.4 Beschaffungskompetenz

- 211 Es ist nicht vollends klar, ob mit der Budget- und Rechnungskompetenz der AK-ALV (Art. 89 Abs. 5 AVIG) auch eine Organisationskompetenz, namentlich in Bezug auf die Informatik, verbunden ist. 2013 erfolgten diesbezüglich verwaltungsinterne Abklärungen, da strittig war, ob die Bundesinformatikverordnung (BinfV) vom 9. Dezember 2011 Anwendung auf die Informatik der Arbeitslosenversicherung findet. Grund für die Kontroverse war unter anderem der Umstand, dass die AK-ALV nicht zur eigentlichen Bundesverwaltung zählt. Im Fall einer Organisationskompetenz der AK-ALV im Informatikbereich wäre die BinfV nicht anwendbar.
- 212 In einer Stellungnahme vom 16. April 2013 nahm der Rechtsdienst EFD dazu Stellung. Er vertrat darin die Auffassung, dass mit der Budget- und Rechnungskompetenz auch eine Organisationskompetenz der Aufsichtskommission verbunden sei. Das Bundesamt für Justiz schloss sich in einer Mitteilung (E-Mail vom 27. September 2013) dieser Position an. Auch das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) akzeptierte sie. Damit ist die grundsätzliche organisatorische Autonomie der Aufsichtskommission auch im Bereich der Informatik der ALV allgemein anerkannt.
- 213 Dessen ungeachtet scheint nicht definitiv geklärt zu sein, ob mit dieser organisatorischen Autonomie auch eine Autonomie im Beschaffungswesen und eine Dispensation von der Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens der Bundesverwaltung (Org-VöB) einhergeht. Schliesst die Organisationskompetenz die Beschaffungskompetenz ein, so wäre die Org-VöB nicht anwendbar, weil diese wiederum nur für die Bundesverwaltung im engeren Sinn gilt. Stellt man demgegenüber auf Art. 83 Abs. 3 AVIG ab, wonach die Ausgleichsstelle vom SECO geführt wird, so liesse sich argumentieren, die Verordnung sei ganz normal auf das SECO als Bundesstelle auch bei Beschaffungen für die AK-ALV anwendbar. Betrachtet man demgegenüber die Beschaffungszuständigkeit des SECO als eine von der AK-ALV delegierte, so spräche dies möglicherweise wiederum für die Nichtanwendbarkeit der Verordnung.
- 214 Die Stellungnahmen des Rechtsdienstes EFD und des BJ dürften so zu interpretieren sein, dass die Org-VöB nicht auf Beschaffungen für die AK-ALV anwendbar ist, auch wenn diese Beschaffungen durch das SECO bzw. durch den Leistungsbereich TC vorgenommen werden. Gemäss einem Zeitungsbericht (Tages-Anzeiger vom 6. März 2014) beansprucht aber das BBL die Kompetenz für Be-

schaffungen im Bereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung. Der IT Service Manager des Leistungsbereichs TC stellte wiederum in einem Dokument vom 26. November 2013 fest, die Org-VöB sei für die ALV "nicht vollständig anwendbar" ("*Organisation der ALV im Bereich der Beschaffungen – Diskussionsgrundlage für die Subkommission Finanzen*"). Gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten äusserte er, dass er zurzeit nicht sicher sagen könne, bei wem die Beschaffungskompetenz liegt (Befragung IT Service Manager TC, S. 5). Gemäss einer anderen befragten Person ergibt sich die Beschaffungszuständigkeit von TC aus dem Umsetzungsbericht zur IT Strategie des Leistungsbereichs TC vom 29. Mai 2002 (Befragung ehem. Mitglied AK-ALV, S. 4 f.; mit Hinweis auf Umsetzungsbericht vom 29. Mai 2002, Zuständigkeitsübersichten 1 und 4). Dies alles zeigt, wie unklar die Situation angesichts des Umstandes ist, dass die Ausgleichsstelle ALV gleichsam zwischen SECO und AK-ALV steht. Die administrativen und regulatorischen Schnittstellenprobleme sind offensichtlich.

- 215 Aus Sicht des Untersuchungsbeauftragten ist von einer Beschaffungskompetenz der Ausgleichsstelle auszugehen. Art. 83 Abs. 1 Bst. i AVIG legt fest, dass die Ausgleichsstelle Informationssysteme für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben sowie für statistische Zwecke betreibt, und Bst. o derselben Norm bestimmt, dass die Ausgleichsstelle das Informatikzentrum der Arbeitslosenkassen führt. Damit wird deutlich, dass die wesentlichen operativen Fragen in Zusammenhang mit der ALV-Informatik schon aufgrund der formell-gesetzlichen Regelung in den Händen der Ausgleichsstelle liegen. Berücksichtigt man zusätzlich, dass die Zuständigkeiten der mit Vertretern der Sozialpartner, von Bund und Kantonen sowie der Wissenschaft breit abgestützten Kommission sich vor allem auf die (fachliche und politische) Beratung des Bundesrates beschränkt, die echten Entscheidungszuständigkeiten demgegenüber ausschliesslich finanzieller Natur sind, so ist nicht davon auszugehen, dass die AK-ALV eine Beschaffungskompetenz besitzt, welche sie an die Ausgleichsstelle delegiert hätte. Vielmehr hat die Ausgleichsstelle eine originäre Beschaffungszuständigkeit im Rahmen der von der AK-ALV beschlossenen IT-Projekte. Dies scheint denn auch die vorherrschende Meinung in der AK, im TC sowie in der DA zu sein, auch wenn es teilweise andere Stimmen gibt (vgl. Befragung IT Service Manager TC, S. 5).
- 216 Ob unterschiedliche Zuständigkeiten bezüglich des Finanzrahmens von Projekten und bezüglich der Beschaffungen in Zusammenhang mit diesen Projekten sinnvoll sind, wird nachfolgend erörtert. Es ist auf jeden Fall bereits jetzt darauf hinzuweisen, dass in der Ausgleichsstelle der Finanzrahmen dahingehend missverstanden wurde, dass bei dessen Einhaltung keine Ausschreibung einer Beschaffung erforderlich sei. Diese Mentalität war mit dafür verantwortlich, dass das Beschaffungsrecht nicht eingehalten wurde. Dies wiederum war der Nährboden für die durch den Leiter TCSB begangenen Unregelmässigkeiten.
- 217 Unbestritten ist demgegenüber, dass BöB und VöB auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung und deren Informatik anwendbar sind.

3.3.5 Schnittstellenprobleme im Verhältnis zum SECO

218 Die Unabhängigkeit gegenüber der Bundesverwaltung, welche die Ausgleichsstelle im Informatikbereich unter Hinweis auf die Budget- und Rechnungskompetenz der AK-ALV (Art. 89 Abs. 5 AVIG) in Anspruch nimmt, führt zu erheblichen Schnittstellenproblemen, welche vom Leiter OA im SECO zu Recht beklagt werden (Befragung Leiter OA, S. 5 f.). Die Ausgleichsstelle der ALV ist durch die Anbindung ans SECO in die zentrale Bundesverwaltung eingegliedert. Gleichzeitig steht sie aber auch in einer besonderen Verbindung zur AK-ALV, welche im Bereich der ALV insbesondere eine Budget- und Rechnungskompetenz besitzt. Es treten in dieser Hinsicht immer wieder Unklarheiten auf, in der Vergangenheit etwa hinsichtlich der erwähnten Fragen der Anwendbarkeit der Bundesinformatikverordnung und der Zuständigkeit des Informatiksteuerungsorgans des Bundes sowie der Anwendbarkeit der Org-VöB auf das Beschaffungswesen der Ausgleichsstelle (vgl. vorn Rz. 211 ff). Dies ist eigentlich kein haltbarer Zustand. Wenn eine Verwaltungseinheit nur teilweise in die Verwaltung integriert ist, weil sie zugleich auch Funktionen für ein Organ ausserhalb der Verwaltung wahrnehmen muss, führt dies mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu Kompetenzstreitigkeiten und Unstimmigkeiten, wie die Verhältnisse beim TC im Verhältnis zum SECO belegen. Es kann nicht sein, dass es jeweils Rechtsgutachten des BJ oder anderer Bundesstellen braucht, um die Verhältnisse zu klären. Letztlich sollten die Verhältnisse aus sich heraus verständlich sein. Dies ist im Verhältnis zwischen dem TC und dem SECO teilweise nicht der Fall. Die Unregelmässigkeiten im Beschaffungsbereich wurden denn auch wohl durch diesen Umstand begünstigt, weil sich das TC teilweise den SECO-Anordnungen im Beschaffungsbereich erfolgreich entziehen konnte. Für die SECO-Verantwortlichen, namentlich für der Chef DA und die Staatssekretärin bedeutet es ebenfalls eine Belastung, wenn innerhalb der Verwaltungshierarchie halbautonome Gebilde bestehen, für welche trotzdem eine Verantwortung übernommen werden muss. Strukturell ist dies letztlich ein Unding.

3.3.6 Probleme im Verhältnis zur AK-ALV

219 Auch im Verhältnis zur AK-ALV ist das Verhältnis von den Strukturen her betrachtet teilweise problematisch, dies einmal unter dem Gesichtswinkel der Corporate Governance aus folgenden Gründen:

220 Die Leiter von TC und DA erfüllen zentrale Funktionen im Bereich der AK-ALV: Wie erwähnt präsidiert der Leiter bzw. die Leiterin des Leistungsbereichs TC die Subkommission Finanzen (Art. 1 Abs. 4 Reglement SK Fin), der Chef bzw. die Chefin der Direktion für Arbeit die Aufsichtskommission. Die Ausgleichsstelle besorgt zudem das Sekretariat der AK-ALV (Art. 1 Abs. 5 Reglement AK-ALV). Diese Verbindungen werden vor allem damit gerechtfertigt, dass das notwendige Fachwissen in den Gremien ohnehin bei den entsprechenden Stellen beschafft werden müsste und dass unnötige Aufwendungen vermieden werden können, wenn die Verantwortlichen von DA und TC der AK-ALV bzw. SK Fin vorstehen

(vgl. die Diskussionen in SK Fin, Sitzung vom 7. 3. 2013, Protokoll S. 5 ff.; AK-ALV, 26. März 2013, S. 6 ff.).

- 221 Dies ist indes ein Scheinargument und widerspricht den Grundsätzen einer Good Governance, wie dies auch schon früher zu Recht in SECO-internen Studien festgestellt worden ist (vgl. insb. Antrags- und Entscheidungsnotiz „*Offene Corporate Governance-Fragen im Bereich der Arbeitslosenversicherung (ALV)*“ des Leiters OA vom 11. 3. 2013; gegen Änderungen sprach sich dagegen aus: Entscheidungsnotiz „*Corporate Governance im Ausgleichsfonds der ALV*“ des Leiters Interne Revision vom 10. Februar 2005). Von Gesetzes wegen ist die AK-ALV als verwaltungsunabhängige externe Kommission konzipiert. Diese Unabhängigkeit wird unterlaufen, wenn Kommission und Subkommission von Personen aus der Verwaltung präsiert werden. Besonders eindeutig ist dies beim Vorsitz der SK Fin. Die AK-ALV und die SK Fin üben teilweise Aufsichtsfunktion gegenüber dem TC aus. Wenn nun der Leiter TC auch Vorsitzender des SK Fin ist, überwacht dieser gewissermassen auch sich selber. Als Vorsitzende haben diese Personen auch den Stichtscheid. Ferner haben sie als Folge ihrer Sachnähe und Fachkunde sowie so einen Vorsprung gegenüber den anderen Mitgliedern der AK-ALV bzw. der SK Fin. Nach Auffassung des BJ ist die Doppelfunktion Leiter TC/Vorsitzender SK Fin gar rechtlich unzulässig, da der Leiter TC nicht vom Bundesrat als Kommissionsmitglied mit Stimmrecht gewählt ist (*Gutachten zur Rolle der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung*, 2. Juli 2014, S. 3, 20). Unter diesem Aspekt ist indes auch zu berücksichtigen, dass dem Audit Committee der AK-ALV mit einem unabhängigen Revisions-Experten ebenfalls eine Person angehört, die nicht Mitglied der AK-ALV ist (Reglement für das Audit Committee, Stand Dezember 2011, Art. 2 Abs. 1).
- 222 Die aus Sicht der Corporate Governance einzig richtige Lösung ist es, die Präsidien durch verwaltungsexterne Personen zu besetzen. Die erforderliche Fachkenntnis ist auch durch den stimmrechtslosen Beisitz anderer Personen (namentlich des Chefs TC) sichergestellt.
- 223 Zu berücksichtigen ist immerhin, dass die Doppelfunktion des Chefs DA und Vorsitzenden AK-ALV dem Departementschef WBF und indirekt dem Bundesrat einen direkten Durchgriff auf das arbeitsmarktpolitisch zentrale Instrument der ALV ermöglicht. Sind die Vertreter des SECO nur als einfache Mitglieder in den Gremien vertreten, ist dieser Durchgriff beeinträchtigt. Indes besteht durch die Einordnung des TC in das SECO weiterhin ein starker Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik und die ALV seitens der Departementsführung und ist die starke Stellung der Sozialpartner besonders aufgrund der finanziellen Grundlagen gerechtfertigt.
- 224 Problematisch ist das Verhältnis von Ausgleichsstelle zu AK-ALV aber auch mit Bezug auf Beschaffungen. So besteht zwar nicht vollständig, aber weitgehend und wohl zu recht Einigkeit darüber, dass Beschaffungen eine Aufgabe der Ausgleichsstelle sind (vgl. vorn Rz. 211 ff.). Wer kontrolliert aber die Beschaffungen der Ausgleichsstelle, die AK-ALV oder das SECO? Die AK-ALV führt bei IT-

Projekten primär über den Finanzrahmen, der für die Ausgleichsstelle verbindlich ist. Zu einer detaillierten Überwachung ist die AK-ALV funktionell demgegenüber nicht in der Lage, handelt es sich bei ihr doch um ein einige Male im Jahr tagendes, teilweise im Milizprinzip besetztes Gremium ohne eigenen Stab, wobei gerade die zu kontrollierende Ausgleichsstelle die operative Arbeit für die Aufsichtskommission führt. Es kommt hinzu, dass diejenigen, welche kontrolliert werden müssten, in der SK Fin eine wichtige Rolle spielen (namentlich durch das Präsidium des Leiters TC). Auf diese Weise lässt sich keine effektive Überwachung und Kontrolle der Ausgleichsstelle verwirklichen. Die Vertreter der Ausgleichsstelle ihrerseits sind davon ausgegangen, dass die Einhaltung des von der AK-ALV vorgegebenen Finanzrahmens genügt und haben daher weitgehend auf Ausschreibungen verzichtet – auch aus Bequemlichkeit. Versuche des SECO, Kontrollen auszuüben, wurden vom TC teilweise zurückgewiesen. Nicht von der Sache her, aber teilweise in der Perzeption der relevanten Akteure bewegte sich das TC diesbezüglich zumindest partiell in einem Niemandsland. Auch dies dürfte Unregelmässigkeiten im Beschaffungswesen des TC erheblich begünstigt haben. Denn die Einhaltung des Beschaffungsrechts blieb so vor allem eine Aufgabe des Leiters TC, der diese Aufgabe – aus verschiedenen, teilweise verständlichen Gründen – unzureichend wahrnahm (hierzu eingehender hinten Rz. 271 ff., 341 ff.). All dies zusammen hat zeitweilig dazu geführt, dass keine echten Kontrollstrukturen bei Beschaffungen bestanden (vgl. hinten Rz. 266 ff.) – dies mit den bekannten Folgen.

3.4 BIT und BBL

- 225 Eine wichtige Rolle spielen im untersuchten Bereich des Weiteren die Bundesämter für Bauten und Logistik (BBL) und für Informatik und Telekommunikation (BIT). Das BBL ist in der Bundesverwaltung grundsätzlich zuständig für die Beschaffung von Informations- und Kommunikationstechnik sowie für Informatikdienstleistungen und Personalverleih im Bereich IKT (Anhang zur Org-VöB). Es kann die Beschaffungskompetenz delegieren (Art. 13 ff. Org-VöB). Zwischen SECO (ohne TC) und BBL wurde am 7. November 2011 eine Delegationsvereinbarung unterzeichnet; der Leistungsbereich TC hat am 10. Dezember 2012 eine eigene Delegationsverordnung mit dem BBL unterzeichnet. Im Zuge der jüngsten Ereignisse wurde die Delegationsvereinbarung seitens BBL gekündigt.
- 226 Aktuell und zukünftig kommt dem BBL eine im Vergleich zu früher viel wichtigere Rolle bei Beschaffungen des TC zu. Wie gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten ausgeführt wurde, sollen nunmehr alle Waren und Dienstleistungen, die gemäss Org-VöB über die zentralen Beschaffungsstellen des Bundes zu beschaffen sind, darüber beschafft werden. Das deckt – in finanziellen Begriffen – schätzungsweise 90 Prozent der Beschaffungen ab. Das heisst, dass TC aktuell und in Zukunft im Grunde keine eigene Beschaffungskompetenz mehr besitzt (Befragung Leiter Controlling TC, S. 22).

227 Das BIT ist einer der internen IKT-Leistungserbringer der Bundesverwaltung. Bezüglich der ALV spielt das BIT eine grosse Rolle, weil wichtige Systeme im Outsourcing durch das BIT betrieben werden, namentlich das Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM) und das Informationssystem für die Analyse von Arbeitsmarktdaten LAMDA (**L**abour **M**arket **D**ata **A**nalysis).

3.5 Problematik der Struktur (Zwischenfazit)

228 Die strukturellen Defizite sind mit Bezug auf IT-Beschaffungen der Ausgleichsstelle ALV augenfällig. Dies beginnt bereits generell bei der Vielzahl von Durchführungsorganen der Arbeitslosenversicherung, setzt sich fort mit einer ausserordentlich komplexen und in vielem unübersichtlichen organisatorischen Struktur auf unterer Ebene, welche geprägt ist von der Überschneidung zweier organisatorischer Strukturen, derjenigen der AK-ALV und derjenigen der Bundesverwaltung (WBF, SECO). Daraus ergeben sich zahlreiche Schwierigkeiten.

229 So ist nicht völlig geklärt, wieweit die Informatik-Zuständigkeit der AK-ALV reicht und ob sie namentlich eine Beschaffungskompetenz beinhaltet. Die entsprechenden Regelungen sind – auch rechtsstaatlich - ungenügend:

- Die Regelungen in den Reglementen von AK-ALV und SK Fin zu den Informatik-Zuständigkeiten sind ziemlich allgemein gehalten und erlauben eine klare Zuordnung von Zuständigkeiten nur bedingt.
- Die Zuständigkeitsumschreibungen in der IT-Strategie sind teilweise überholt (von 2002) und ebenfalls eher unbestimmt. Die IT-Strategie ist sowieso grundsätzlich nicht der geeignete Ort für eine Organisationsordnung.
- Die Beschaffungszuständigkeit ist formell nicht klar zugewiesen.

230 Es wäre eigentlich bei der vorliegenden Vielfalt an Organen und Gremien zu erwarten, dass die Beschaffungszuständigkeit zumindest rechtsatzmässig fixiert wird.

231 Auf einer grundsätzlichen Ebene ist die Verflechtung der Kompetenz von AK-ALV und Linienstellen und die sozusagen doppelte Zuordnung der Ausgleichsstelle bzw. des LB TC zu beiden Aufsichtsstrukturen prinzipiell fragwürdig. Die Struktur führt fast unausweichlich zu Unklarheiten und Schwierigkeiten der Kompetenzabgrenzung. Eine klare Einordnung in eine Struktur – in eine eigenständige ALV-Organisation oder in die Bundesverwaltung – würde die Führbarkeit und Kontrolle des Bereichs wesentlich erleichtern.

4. Prozesse

4.1 Einleitung

- 232 In diesem Abschnitt soll der Beschaffungsprozess näher analysiert und im Hinblick auf die Klarheit des Prozesses sowie die Einhaltung des Beschaffungsrechts gewürdigt werden. Der Prozess ist mit der Organisationsstruktur verknüpft. Daher wird zuerst die Rolle von AK-ALV, SK Fin und Informatiklenkungsausschüssen betrachtet, dann der Prozess innerhalb des TC bzw. der DA.

4.2 Rolle der AK-ALV

4.2.1 Entscheidung über Projekte und deren Finanzrahmen

- 233 Beschaffungen gehen zeitlich und sachlich Entscheidungen über Projekte voraus, welche zu Beschaffungen führen (können). Im Rahmen der ALV ist für die Projekte grundsätzlich die AK-ALV zuständig. Diese begleitet als primär politisches Organ einzelne, sehr grosse Informatik-Projekte. Der Prozess ist hierbei so geregelt, dass die SK Fin mit der Informatikmehrjahresplanung Antrag stellt, welche Projekte unter der Führung der Aufsichtskommission durchgeführt werden sollen. Dabei prüft die AK-ALV die einzelnen Projekte und entscheidet gestützt darauf über den Finanzrahmen (Befragung Leiter IT Service Manager TC, S. 2). Für die einzelnen Projekte wird eine Art Globalbudget bewilligt (vgl. Befragung IT Service Manager TC, S. 9). Dabei folgt die Aufsichtskommission nicht immer den Anträgen, sondern begrenzt den Finanzrahmen. Die AK-ALV diskutiert und entscheidet indes immer projektbezogen. Sie lässt sich über den Stand von Projekten – wie z.B. die Erneuerung des Auszahlungssystems –, auftretende Verzögerungen, Schwierigkeiten, getroffene Massnahmen usw. informieren. Sie bezieht ihre Informationen in der Regel von Vertretern der Ausgleichsstelle. Nur in sehr seltenen Fällen hat die AK-ALV externe Personen für die Projektbeurteilung beigezogen.
- 234 Im Zeitraum 2007 bis 2013 wurden z.B. in der AK-ALV die Neukonzeption von AVAM und die Einführung des Dokumentenmanagementsystems (DMS) bei den Arbeitslosenkassen behandelt.
- 235 In der Informatikmehrjahresplanung 2014–2018 (Zusammenfassung und Anträge für die Aufsichtskommission des Fonds der ALV, Version 01 vom 27. 11. 2013) ist nur ein Projekt angeführt, die Neuprogrammierung des Auszahlungssystems (ASALneu). Die Informatikmehrjahresplanung, die von der AK-ALV genehmigt wird, enthält in einem Anhang eine Liste aller IT-Vorhaben mit einer Bestimmung der Zuständigkeiten. Auch daraus geht hervor, dass 2014 nur bezüglich des Auszahlungssystems ASAL Freigaben durch die AK-ALV erforderlich sind.

4.2.2 Keine Entscheidung über Beschaffungen

- 236 Die AK-ALV entscheidet über den Finanzrahmen von Projekten. Beschaffungsfragen sind demgegenüber in aller Regel kein Thema in der Aufsichtskommission. Zuständig für Beschaffungen ist nach der Praxis nicht die AK-ALV bzw. die SK Fin, sondern die Ausgleichsstelle (vgl. vorn Rz. 211 ff.). Allerdings wird die AK-ALV durch die Verantwortlichen des TC zuweilen auch über voraussichtliche Beschaffungen informiert, determiniert dies doch den Finanzrahmen für die Projektanträge an die AK-ALV. Dies ändert indes nichts daran, dass die AK-ALV nicht unmittelbar am Beschaffungsprozess beteiligt ist und mangels hinreichender Ressourcen auch nicht in der Lage wäre, Beschaffungen selber vorzunehmen oder nur auch zu kontrollieren.

4.3 Rolle der SK Fin

4.3.1 Entscheidung nur über Projekte und deren Finanzrahmen

- 237 Wie bereits im Abschnitt über die Strukturen dargelegt, begleitet die SK Fin mehr IT-Projekte als die AK-ALV und diese enger. Auch die SK Fin entscheidet grundsätzlich im delegierten Bereich allein über Projekte, befasst sich aber nicht mit Beschaffungen. Sie verfolgt wichtige Projekte und gibt die Mittel frei. Deren Verwendung obliegt den Verantwortlichen der Ausgleichsstelle bzw. des LB TC. Dazu gehört auch das Beschaffungswesen. Die Verhältnisse sind mithin mit denjenigen der AK-ALV vergleichbar.
- 238 Auch die SK Fin steuert primär über den Finanzrahmen von Projekten. Nach ihrem Aufgabenverständnis, das in den Sitzungsprotokollen zum Ausdruck kommt, möchte sie sich grundsätzlich nicht mit Detailfragen befassen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang z.B. auf folgende Äusserungen: "Herr A. [Änderung durch den Untersuchungsbeauftragten] bemerkt, dass die Gefahr besteht, dass die SK Fin in die Rolle gedrückt wird, dass sie Detailbudgets bewilligen muss. Dies ist eigentlich nicht der Wunsch der Kommission." (10. März 2009). "Er [ein Kommissionsmitglied; Anmerkung des Untersuchungsbeauftragten] bemerkt weiter, dass es grundsätzlich nicht die Aufgabe der SK Fin ist, sich mit Detailfragen auseinander zu setzen." (21. September 2009). "Aus der Sicht von Herrn A. [Änderung des Untersuchungsbeauftragten] kann es nicht die Aufgabe der SK Fin sein, zu prüfen, ob die Vertragsverhandlungen richtig geführt werden. [...] Aber Herr A. [Änderung des Untersuchungsbeauftragten] betont, dass die SK Fin die Lieferanten nicht steuert." (17. Februar 2011).

4.3.2 Keine Entscheidung über und keine Kontrolle von Beschaffungen

- 239 Angesichts dessen ist die SK Fin genauso wie die AK-ALV von ihrer Ausstattung her funktionell nicht in der Lage, Beschaffungen zu überwachen oder selber vorzunehmen. Erschwerend kommt hinzu, dass der Vorsitzende der SK Fin zugleich

Leiter TC ist, welcher die Hauptverantwortung für Beschaffungen der Ausgleichsstelle trägt. Damit ist eine effektive Kontrolle ausgeschlossen, wenn man noch den Informationsvorsprung der TC-Vertreter in der SK Fin berücksichtigt. Die SK Fin selber scheint davon auszugehen, dass sie keine entsprechende Verantwortung trägt. So lehnt sie es gemäss einem vom IT Service Manager TC verfassten Dokument ab, für das Beschaffungswesen von TC Verantwortung zu übernehmen (*Sourcingsentscheide der Ausgleichsstelle der ALV – Plan zur Prüfung der Entscheide*, 9. Februar 2012, S. 1). Die TC-Verantwortlichen betonen ihrerseits in den untersuchten Dokumenten verschiedentlich, dass die Beschaffungen durch TC durchgeführt werden. Vgl. dazu folgende Protokoll-Auszüge: " [Der IT Service Manager TC – Änderung durch den Untersuchungsbeauftragten] betont, die Verantwortung für Beschaffungen der Ausgleichsstelle läge beim SECO-TC." (Sitzung SK Fin, 17. September 2007). " [Der IT Service Manager TC] fügt an, dass nach der Budget-Freigabe der Beschaffungsprozess beginnt. Je nach Grössenordnung und Umfang geht der Prozess fast durch sämtliche Instanzen der Ausgleichsstelle. [Der Leiter TC] ergänzt, dass es zudem Limiten gibt im Beschaffungswesen, bei denen er selbst auch nicht abschliessend entscheiden kann. In dem Fall geht der Antrag bis zum Leiter der Direktion für Arbeit." (SK Fin, 24. November 2011).

4.4 Rolle der Informatiklenkungsausschüsse

240 Die Rolle der ILA wird grundsätzlich so beschrieben, dass sie den Bedarf bestimmen. Anschliessend sprechen SK Fin oder AK-ALV gestützt auf die Anträge der Ausschüsse die Mittel. Beschaffungen nehmen auch diese Ausschüsse nicht vor.

4.5 TC-interner Prozess

4.5.1 Regelung der Prozesse

a) Einleitende Bemerkungen

241 Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass das TC bei Beschaffungen die zentrale Rolle einnimmt. Damit ist der Beschaffungsprozess der Ausgleichsstelle bzw. innerhalb der Leistungsbereichs TC bzw. der Direktion für Arbeit näher zu prüfen. Ausgangspunkt ist hierbei die Regelung im Beschaffungshandbuch 2006, da dieses im Untersuchungszeitraum galt. Ergänzend wird auf die neue Regelung 2014 eingegangen.

242 Exemplarisch werden nachfolgend die zwei wichtigsten Prozesse dargestellt, welche für das im Fokus stehende Ressort TCSB relevant sind und diejenigen Beschaffungen abdecken, welche effektiv am Markt abgewickelt wurden.

243 Das BHB sieht für verschiedene Güter und für die verschiedenen Ressorts teilweise unterschiedliche Prozesse vor. Dies ergibt sich unter Anderem aus der

Tatsache, dass für die beiden Standorte des TC unterschiedliche Leistungserbringer in der Büroautomation verantwortlich waren. So stellt für den Standort Finkenhubelweg das Ressort TCSB die Büroautomation für die dort angesiedelten Ressorts sicher. Zudem betreibt TCSB ein Rechenzentrum, was zur Folge hat, dass dieses Ressort als Einziges z.B. Hardware beschafft hat.

b) Prozess für Hardware und Software (HS2)

- 244 Der Prozess für HS2 läuft gemäss BHB wie folgt ab: Zunächst meldet der Bedürfnisträger (BT), in der Regel der jeweilige Gruppenchef, den Bedarf beim Ressortleiter (RL) an. Der Ressortleiter prüft, ob der Bedarf effektiv besteht. Der RL muss den Bedarf bestätigen und den Kredit überprüfen, der sich aus dem von AK-ALV bzw. SK Fin vorgegebenen Finanzrahmen für einzelne Projekte ergibt.
- 245 Der BT eröffnet sodann das BIS, legt das Dossier an, erstellt das Pflichtenheft, wählt die Lieferanten (LF) aus und fragt diese an. Die LF stellen in der Folge ihre Offerten. Hernach liegt es am BT, die Evaluation durchzuführen. Da Hardware und Software in der Regel inventarisiert werden, erfolgt anschliessend ein Investitionsantrag. Dieses Instrument wird dazu verwendet, die Beschaffung TC-intern zu bewilligen.
- 246 Die Investitionsanträge wurden anschliessend von mehreren Personen unterzeichnet: neben dem Ressortleiter vom Leiter Finanzen, bei IT-Leistungen vom IT Service Manager TC. Lag die Beschaffung über dem Betrag von CHF 5000.-, so unterzeichnete zusätzlich der Leiter TC, bei Beträgen über CHF 200'000.- auch der Chef DA. Mit dem Einholen der Unterschriften auf dem Investitionsantrag wird die Evaluation durch die Unterzeichnenden bestätigt.
- 247 Die Offertverhandlung mit dem LF führt alsdann der BT.
- 248 Wer letztlich den Beschaffungsentscheid fällt, ist nach dem BHB 2006 nicht ganz klar: Der BT ist mit der Durchführung (Code D) betraut, während dem Ressortleiter Supportaufgaben (S) zustehen und der Leiter TC unterschreibt (U). Bei Bedarf leistet der ISM Support. Formell liegt der Entscheid gemäss der Unterschriftenregelung jedoch beim Leiter TC, zumal er diesen unterzeichnet. Materiell dürfte indes dem Bedürfnisträger eine bestimmende Rolle zukommen.
- 249 Es fragt sich, ob dem BT mit dieser Rollenverteilung nicht eine zu weitgehende Kompetenz zukommt. Zu prüfen wäre sicher eine massgebende Einbindung des Ressortleiters. Offen ist auch, nach welchen Kriterien der Entscheid gefällt wird, hierzu finden sich keine Regelungen im Handbuch. Es ist demzufolge zu vermuten, das Stillschweigen sei als Verweisung auf die Kriterien gemäss Art. 21 BÖB zu verstehen.
- 250 Nach der Fällung des Beschaffungsentscheids muss der BT das BIS nachführen und das B-Dossier aktualisieren. Anschliessend erfolgt die Bestellung, Lieferung, die Rechnungsabwicklung sowie die Auftragskontrolle.

c) Prozess für IT-Dienstleistungen (DL2)

- 251 Wiederum exemplarisch für IT-Dienstleistungen werden nachfolgend die Unterschiede zur Beschaffung von Hardware und Software beschrieben, wobei die IT-Dienstleistungen den grössten Teil der Dienstleistungsverträge ausmachen.
- 252 Im BHB wird der Ablauf für die Beschaffung von IT-Dienstleistungen zwar nahezu gleich beschrieben wie für die Beschaffung von Hardware und Software. In der Praxis erfolgte die Beschaffung jedoch nach folgendem Ablauf:
- 253 Der BT meldet wiederum den Bedarf an den Ressortleiter, welcher diesen bestätigt. Anschliessend erfolgt die Angebotsabwicklung, in der der BT oder RL die geforderten Dienstleistungen beschreibt und eine oder mehrere Offerten einholt. Im Ressort erfolgt die Evaluation des Lieferanten und ein Vertrag wird aufgrund von rechtlich geprüften Vorlagen erstellt. Im Unterschied zur Hardware und Software werden keine Investitionsanträge erstellt, da Dienstleistungen nicht inventarisiert werden. Die Genehmigung der Beschaffung erfolgt aufgrund der Unterschrift durch die Leitung TC auf dem Dienstleistungsvertrag.
- 254 Somit prüft und unterschreibt der Leiter TC den Vertrag (gemäss Unterschriftenregelung), welcher vorgängig formell durch das Controlling geprüft wurde. Nach der neuen Unterschriftenregelung, in Kraft ab 1. Sept. 2013, unterzeichnen zwei Personen den Vertrag, in der Regel der Leiter TC und der Kostenstellen-Verantwortliche. Vorher hatte der Leiter TC die Verträge einzeln unterzeichnet (Befragung Leiter Controlling TC, S. 10). Vom Leiter TC ging er zurück an den Antragssteller. Mit der Durchführung ist wiederum der BT betraut. Dieser löst sodann die Bestellung aus und schickt den Vertrag an die betroffene Firma zur Unterzeichnung (im Doppel). Darauf folgen noch weitere Schritte im Zusammenhang mit der Lieferung und der Rechnungsabwicklung. Die Rechnungsfreigabe unterzeichnen der RL und der Leiter TC. Schliesslich hat der BT für die Auftragskontrolle besorgt zu sein.

4.5.2 Faktische Umgehungen

- 255 Diese Regelungen sehen Kontrollen durchaus vor. So hätten die formellen Regeln verlangt, dass jeder Vertrag und jeder Investitionsantrag vom Leiter TC hätte unterschrieben werden müssen. Diese Regeln wurden vom früheren Ressortleiter TCSB aber offenbar vielfach umgangen, dies in verschiedener Form:
- 256 Gemäss Controlling TC kam es vor, dass der Ressortleiter TCSB selbständig Beschaffungen vornahm und diese nachträglich mit einem Investitionsantrag genehmigen liess. Inwiefern dieses Vorgehen evtl. durch informelle vorgängige Absprachen mit dem Leiter TC legitimiert war, ist zurzeit nicht zu sagen (Befragung Leiter Controlling TC, S. 6).

- 257 Gemäss Äusserung des Leiters Controlling TC wurde im Rahmen der Aufarbeitung der aktuellen Vorfälle festgestellt, dass teilweise auch sehr grosse Bestellungen vom Leiter TCSB vergeben wurden, ohne dass ein Vertrag vorlag. Der Ressortleiter begnügte sich damit, nach der Genehmigung des Investitionsantrages namens der Ausgleichsstelle die Offerte zu unterschreiben (Befragung Leiter Controlling TC, S. 7).
- 258 Der frühere Leiter TC schilderte gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten ein Vorkommnis, bei dem zwar das Vorhaben noch im Budget war, die formalen Prozesse indessen nicht eingehalten wurden. Er habe dann diesen Vertrag unterschrieben, weil ihm praktisch nichts anderes übrig blieb. Er sei vor ein fait accompli gestellt worden (Befragung ehem. Leiter TC, S. 7).
- 259 Folgender Beispielfall verdeutlicht die Missachtung der internen Regeln: Am 18. Dezember 2013 unterzeichnete der damalige Ressortleiter TCSB zwei Verträge mit Fritz & Macziol mit einem Vertragswert von CHF 3,5 Mio. Bei beiden wurden die internen Prozesse nicht ansatzweise beachtet. Konfrontiert mit dem Vorgang, stellte der ehem. Leiter TC gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten fest, dass der Ressortleiter dabei klar seine Kompetenzen überschritten hatte (Befragung ehem. Leiter TC, S. 7).
- 260 Die Beispiele zeigen, dass der Ressortleiter TCSB die internen Regelungen zum Beschaffungswesen immer wieder verletzte. Es fehlte das hinreichende Bewusstsein für die notwendige Regelkonformität. Der Leiter TC hat seinerseits durch unzureichende Kontrollen diese Situation begünstigt (vgl. dazu nachfolgend Rz. 271 ff.).

4.5.3 Kritische Würdigung

- 261 Wie sind die Regelungen der Ausgleichsstelle vor dem Hintergrund von deren Umgehung vor allem durch den ehemaligen Ressortleiter TCSB zu würdigen? Das Beschaffungshandbuch 2006 regelte die Abläufe an sich klar. Es handelt sich um eine durchdachte Normierung, auch wenn sie in ihrer Ausführlichkeit möglicherweise etwas bürokratisch ist. Sie enthält Kontrollmechanismen und sieht eigentlich auch eine inhaltliche sowie – zumindest in Ansätzen – juristische Prüfung vor. Soweit ersichtlich stehen die Regelungen des Handbuchs 2006 auch nicht im Gegensatz zu den Normen und Vorgaben des Beschaffungsrechts. Vielmehr führen sie diese Normen in durchaus sinnvoller Weise aus.
- 262 Dessen ungeachtet gibt es Kritikpunkte:
- Diskutabel ist teilweise, ob die Kompetenzen stufengerecht zugewiesen werden. So fällt auf, dass der Bedürfnisträger eine zentrale Rolle einnimmt. Er ist der Motor konkreter Beschaffungen, indem er die wesentlichen Vorentscheidungen fällt: Er ist z.B. für die Auswahl des Lieferanten verantwortlich, und damit auch für die Abklärungen am Markt. Er stellt den Antrag an die vorgesetzte Stelle etc. Es ist z.B. fraglich, ob es sinnvoll ist, der unters-

ten Stufe diese Aufgaben zu überlassen, oder ob z.B. die Auswahl der Lieferanten nicht besser von einer hierarchisch übergeordneten Stelle – allenfalls gemeinsam mit dem Bedürfnisträger – vorgenommen werden sollte. Natürlich sind die Bedürfnisträger häufig marktnäher als vorgesetzte Stellen. Zugleich ist ihre Nähe zu den Lieferanten aber möglicherweise eine Gefahr. Ferner ist das allgemeine Beschaffungs-Know-how unter den Bedürfnisträgern sehr ungleichmässig verteilt, und es ist davon auszugehen, dass – dies haben auch die Befragungen bestätigt – juristische Kenntnisse bei den Bedürfnisträgern vollständig fehlen. Letztlich hängt es auch stark vom Verhalten der vorgesetzten Stelle und der ihnen zugeordneten Stabsstellen ab, ob es hier zu Unregelmässigkeiten kommt oder nicht. Im Fall des Leiters TCSB hatte dieser als Bedürfnisträger weitgehend freie Hand, weil er vom Leiter TC nur wenig kontrolliert wurde und letzterer ersterem sehr stark vertraute. Da weitere, eingehendere Kontrollen fehlten, konnte dieser relativ frei schalten und walten, so dass es zu den Verfehlungen im Verhältnis zu den Lieferantenfirmen sowie allgemein zu Unregelmässigkeiten im Beschaffungsprozess kam. Die bedeutende Rolle der Bedürfnisträger ist Teil des im BHB 2006 zum Ausdruck kommenden dezentralen Beschaffungskonzepts. Letztlich ist dieses zu hinterfragen. Vieles wurde diesbezüglich mit dem BHB 2014 geändert.

- Zu kritisieren ist sodann, dass das Handbuch keine klare juristische Prüfung des Vergabeverfahrens als Teil des Beschaffungsprozesses vorgesehen hat und eine solche Prüfung auch nicht vorgenommen wurde. Was die Verträge angeht, führte der Controller TC, der auch wesentlich für die Ausarbeitung des Beschaffungshandbuchs verantwortlich war, aus, dass mit juristisch geprüften Musterverträgen gearbeitet wurde: bei Spezialfällen habe der Rechtsdienst TC zur Verfügung gestanden (Befragung Leiter Controlling TC, S. 4). Der Ressortleiter Rechtsvollzug führte demgegenüber aus, dass eine juristische Prüfung von Beschaffungen durch seinen Rechtsdienst nie stattgefunden habe (Befragung Leiter Rechtsvollzug TC, S. 3). Möglicherweise bezog sich diese Aussage nur auf das Vergabeverfahren, nicht auf die Verträge. Tatsache ist auf jeden Fall, dass keine juristischen Prüfungen von Vergabeverfahren stattgefunden haben und dass infolgedessen gegen das Beschaffungsrecht routinemässig verstossen wurde bzw. werden konnte. Dafür war sicherlich auch der Umstand verantwortlich, dass eine juristische Prüfung der Vergabe nicht routinemässig Teil des Beschaffungsprozesses war und ist.
- Zu kritisieren ist schliesslich, dass die Kontrollen zu wenig klar ausgebaut sind. Das Vier-Augen-Prinzip wurde nicht konsequent umgesetzt, insbesondere nicht auf der Ebene des TC.

4.5.4 Verbesserungen

263 Seit März 2014 ist eine neue Fassung des Beschaffungshandbuchs in Kraft. Dieses enthält im Vergleich zum BHB 2006 eindeutige Verbesserungen:

- Die Regelungen sind konzentriert und vereinfacht worden, so dass sich der Benutzer schneller einen besseren Überblick verschaffen kann.
- Die Funktionentrennung ist konsequent durchgesetzt worden: Antragssteller und Genehmigung des Antrags werden konsequent getrennt. Bedürfnisträger haben keine autonomen Beschaffungskompetenzen mehr.
- Die Funktionentrennung ist auch insoweit durchgeführt worden, als dass der Zuschlag nicht durch Personen erfolgt, welche in der Angebotsabwicklung involviert waren.
- Beim Vergabeverfahren und der Angebotsabwicklung gelangt konsequent das Vier-Augen-Prinzip zur Anwendung.
- Das Controlling ist erheblich ausgebaut worden. Das TC-Controlling ist für das TCSB die zentrale Beschaffungskoordinationsstelle.
- Es erfolgt eine systematische Vertragskontrolle, namentlich was die formelle Prüfung anbelangt, aber auch, soweit erforderlich mit Bezug auf die rechtlichen Aspekte.

264 Damit sind die wesentlichen Massnahmen, um den Kritikpunkten zu entgegnen, eingeleitet worden. Dies gilt insbesondere auch bezüglich der bislang zu bedeutenden Rolle der Bedürfnisträger im Beschaffungsprozess. Was – soweit ersichtlich – allenfalls noch fehlt ist die vorgängige juristische Prüfung des Beschaffungsprozesses mit Bezug auf das Vergabeverfahren.

265 Ferner ist den genannten Kritikpunkten mit einer gewissen Zentralisierung und Professionalisierung des Beschaffungswesens im TC begegnet worden. Auch dies bedeutet, dass Beschaffungen einstweilen auf der Ebene des TC zusammenzuziehen sind und wesentliche Arbeiten nicht mehr von den Bedürfnisträgern, sondern vom zentralen Beschaffungsorgan vorgenommen werden. Mit der Trennung der Bedürfnisträger, deren Marktkenntnis auch so in den Beschaffungsprozess einfließen können, von den konkreten Beschaffungen lassen sich letztere einfacher kontrollieren. Zugleich ist es möglich, auf einer Ebene ein umfassendes Beschaffungs-Know-how zu entwickeln, welche eine höhere Regelkonformität sicherstellen kann. Diese Massnahmen wurden von Chef DA bereits eingeleitet. Dies sind Schritte in eine eindeutig richtige Richtung.

5. Kontrollen und Revisionswesen

5.1 Kontrolle innerhalb TC/DA

5.1.1 Kontrollpflichten und deren Grundlagen

266 Kontrollen und Revisionen gehören in Zusammenhang mit Beschaffungen einerseits zu den Strukturen, indem besondere Organe mit ihnen betraut sind, und andererseits zu den Prozessen. Es kann hierbei unterschieden werden zwi-

schen den Kontrollen als Teil der Führung im Rahmen der Verwaltungshierarchie und dem Revisionswesen, das in den Händen besonderer Kontrollorgane liegt. Beides zusammen bilden ein System der vorwiegend internen Verwaltungskontrolle (IKS). Die parlamentarische Aufsicht bleibt nachfolgend unberücksichtigt.

267 Die Verwaltungshierarchie ist auch eine Weisungs- und Kontrollkette von oben nach unten, dies als Teil der Führung und der Aufsicht. Die Kontrolle als Teil der Aufsicht hat ihre Rechtsgrundlage in Art. 8 Abs. 3 und 4 RVOG sowie Art. 24 ff. RVOV. Aufsicht und Kontrolle dienen unter anderem der Sicherstellung der gesetzlichen Aufgaben (vgl. auch Art. 24 Abs. 1 RVOV).

268 Was den Gegenstand der vorliegenden Administrativuntersuchung anbelangt, so haben die Vorgesetzten des Ressortleiters TCSB, namentlich der Leiter TC und der Chef DA, Kontrollpflichten, auch und gerade hinsichtlich der Beschaffungsprozesse. Grundsätzlich legt die Weisung für die Durchführung des öffentlichen Beschaffungswesens im Staatssekretariat für Wirtschaft SECO vom 16. August 2013 – in Kraft seit 1. September 2013 – fest (Ziff. III.c) (dazu bereits vorn Rz. 147):

„Die Leitenden der Direktionen und Leistungsbereiche sowie der SAS tragen die Verantwortung für die Einhaltung der geltenden Regeln und Vorgaben in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen. Sie stellen sicher, dass in ihren Bereichen angemessene Prozesse und Verfahren zum Einsatz gelangen, welche eine rechtmässige, wirtschaftliche und ordnungsgemässe Durchführung von Beschaffungen ermöglichen.“

269 Im Bereich TC ist hinsichtlich der Kontrolle die bereichsspezifische Unterschriftenregelung für den Leistungsbereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung zentral. Ihr ist gemäss Beschaffungshandbuch die Unterschriftsberechtigung zu entnehmen. In der Unterschriftenregelung finden sich detaillierte Regelungen zu folgenden Aspekten (jeweils mit Unterbereichen): Anträge, Finanzen des ALV-Fonds, Zahlungsanweisungen allgemein ALV-Fonds und Verträge. In der Kategorie Verträge sind die Wartungsverträge (Hardware, Software etc.) aufgeführt. Demnach unterzeichnet solche Verträge der Leiter TC kollektiv mit dem zuständigen Ressortleiter. Dieses Erfordernis der Doppelunterschrift wurde mit der neuen Unterschriftenregelung per 1. September 2013 in Kraft gesetzt (dazu vorn Rz. 254).

270 Für alle Beschaffungen brauchte und braucht es somit die Unterschrift des Leiters TC. Dies bedeutet, dass dieser auch aufgrund der Unterschriftenregelung eine Kontrollfunktion einnehmen kann und muss.

5.1.2 Kontrolle durch Leiter TC

271 Wie der frühere Leiter TC gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten ausführte, wurden alle Investitionsanträge jeweils vom betreffenden Ressortleiter, dem Leiter TCFI, im Informatikbereich dem IT Service Manager TC und von ihm selbst,

dem Leiter TC, unterzeichnet. Damit trugen diese Dokumente vier Unterschriften. Für den früheren Leiter TC war dabei nach eigenen Aussagen vor allem wichtig, dass der IT-Spezialist und der Zuständige für Finanzen mit dem Vorhaben einverstanden waren. Verträge unterzeichnete der Leiter TC – gemäss Unterschriftenregelung – kollektiv mit dem Ressortleiter.

- 272 Von den vorgeschriebenen Verfahren her bestand somit eine relativ enge Kontrolle. Faktisch war diese aber stark eingeschränkt, wofür verschiedene Faktoren verantwortlich waren. Dazu zählten insbesondere eine geringe Kontrollbereitschaft und -fähigkeit des früheren Leiters TC als Folge gravierender gesundheitlicher Probleme, von dessen starker zeitlicher Beanspruchung und teilweisen Überforderung, sowie Umgehungen der formellen Pflichten seitens des Ressortleiters TCSB. Zu berücksichtigen ist grundsätzlich auch, dass IT-Beschaffungen von Natur aus komplex und für Nicht-Experten nicht einfach zu beurteilen sind.
- 273 Nach dem Eindruck direkt Involvierter hatte der frühere Ressortleiter TCSB sehr grosse Spielräume. Schon durch die räumliche Trennung war er faktisch weitgehend autonom; er hatte, wie es eine befragte Person umschreibt, gleichsam sein eigenes kleines Königreich (Befragung Leiter Controlling TC, S. 17). Auch der frühere Leiter TC bestätigt, dass das Ressort TCSB ein gewisses Eigenleben geführt habe (Befragung ehem. Leiter TC, S. 12). Für ihn – den früheren Leiter TC – war der Eindruck vorherrschend, dass der Leiter TCSB „seinen ‚Laden‘ im Griff“ habe (Befragung ehem. Leiter TC, S. 10). Deshalb wurde eine enge Führung von ihm als nicht notwendig erachtet (ebd.).
- 274 Der frühere Leiter TC betont in diesem Zusammenhang, dass es sich bei der Genehmigung von Investitionsanträgen und Mandatsvergaben um Routinevorgänge gehandelt habe, die zwei- bis dreimal in der Woche stattgefunden hätten und elektronisch abgewickelt worden seien, d.h. er erteilte seine Zustimmung elektronisch (Befragung ehem. Leiter TC, S. 6). Berücksichtigt man zusätzlich, dass der Leiter TC zeitweise zehn Direktunterstellte mit zum Teil grossen Ressorts zu führen hatte, stellt sich die Frage, ob er schon aus systemischen Gründen überhaupt in der Lage war, seine Kontrollpflichten zu erfüllen.
- 275 Auch aufgrund dieser Schwierigkeiten konzentrierte sich die Kontrolle des Leiters TC offenbar auf die Einhaltung des finanziellen Rahmens durch den Ressortleiter. Wie der frühere Leiter TC betonte, erfüllte der frühere Ressortleiter TCSB in der Regel die entsprechenden Vorgaben (Befragung ehem. Leiter TC, S. 10). Innerhalb dieses Rahmens hatte der Ressortleiter TCSB eine erhebliche Flexibilität. Zum Beispiel bestand die Möglichkeit, etwa Software billiger einzukaufen, und dafür Hardware teurer zu beschaffen als eigentlich vorgesehen (Befragung IT Service Manager TC, S. 2). Dies schuf wohl unter anderem auch den finanziellen Spielraum, um mit Lieferanten persönliche Vorteile zu verabreden.
- 276 Neben der (zum Teil notgedrungen) eingeschränkten Wahrnehmung der Kontrollaufgabe durch den ehemaligen Leiter TC gab es auch Fälle, in denen der Ressortleiter TCSB die vorgeschriebenen Prozesse schlicht umging und die Kontrolle so vermied (dazu vorn Rz. 255 ff.). Aufschlussreich ist im vorliegenden Zu-

sammenhang namentlich der Vorgang, dass der Ressortleiter allein aufgrund des genehmigten Investitionsantrages Aufträge vergeben hat, d.h. ohne für den Vertrag die Unterschrift des Leiters TC einzuholen (Befragung IT Service Manager TC, S. 7). Der Vorgang deutet darauf hin, dass der Ressortleiter nach Genehmigung des Investitionsantrages nicht weiter kontrolliert wurde (entsprechend die Einschätzung des IT Service Managers TC, Befragung S. 7). Er hatte praktisch freien Handlungsspielraum.

- 277 Aus heutiger Sicht ist evident, dass die Führung und Kontrolle durch die Leitung TC in dieser Form unzureichend war. Die einzelnen Mandatsvergaben und überhaupt die Geschäftspraxis des Leiters TCSB hätten vom Leiter TC enger begleitet und kontrolliert werden müssen.

5.1.3 Kontrolle durch Chef DA

- 278 Der Chef DA hatte gegenüber dem Ressortleiter TCSB keine vergleichbaren Kontrollpflichten wie der Leiter TC, insbesondere da er durch die Unterschriftenregelung nicht standardmässig in die Mandatsvergaben eingebunden war. Nur bei grossen Beschaffungen (über CHF 200'000) war seine Genehmigung erforderlich.
- 279 Dabei liess sich der frühere Chef DA, wie er gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten ausführte, die Beschaffungen, die er freigeben musste, jeweils durch den Leiter TC erklären. Meistens seien Spezialisten aus den Teams, welche die Beschaffung vorbereitet hatten, und immer sei der IT Service Manager TC dabei gewesen, bei Bedarf zudem die zuständigen Ressortchefs. Die Frage nach der Angemessenheit des Preises habe er immer gestellt und den Eindruck gehabt, dass eine Kultur der Kosteneffizienz bestand. Er habe auch immer wieder die Frage gestellt, ob mehrere Offerten eingeholt worden seien. Die Einhaltung des Beschaffungsrechts in formeller Hinsicht sei dagegen im Hintergrund gestanden, über dieses sei kaum je gesprochen worden (Befragung ehem. Chef DA, S. 5 f.).
- 280 Grundsätzlich war der Chef DA über die Informatik-Geschäfte der Ausgleichsstelle gut im Bild. Wie der frühere Leiter TC gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten ausführte, sprach er vor jeder Sitzung der SK Fin mit dem Chef DA über die einzelnen dort zu behandelnden Geschäfte. Damit kannte der Chef DA praktisch alle Projekte, sei dies als Präsident der AK-ALV, sei dies aufgrund der Informationen des ihm direkt unterstellten Leiters TC und Vorsitzenden der SK Fin. Der Chef DA erteilte gegenüber dem Vorsitzenden SK Fin jeweils seine Zustimmung (Befragung ehem. Leiter TC, S. 7 f.). Da in den Projekten auch Beschaffungen integriert sind, war er grundsätzlich auch über Beschaffungsvorgänge im Bild, wobei, wie zuvor ausgeführt, weder die AK-ALV noch die SK Fin konkrete Beschaffungsentscheide trafen (vgl. vorn Rz. 233 ff.).
- 281 2010 veranlasste der damalige Chef DA allerdings eine Überprüfung des In- und Outsourcing. Anlass waren Informationen, dass TC freihändige Vergaben nicht publiziert hatte, und ein Hinweis auf einen externen Mitarbeiter, der schon seit

Jahren im TC arbeitete. Zudem wollte der Chef DA, dass regelmässig geprüft wird, was ausgelagert werden kann (er dachte dabei unter anderem auch an das Rechenzentrum). Die Prüfung erfasste nicht konkrete Beschaffungsvorgänge im Einzelnen.

- 282 Die generelle Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung des Leiters TC, besonders im Hinblick auf dessen gesundheitlichen Probleme, wurde vom Leiter DA nach dessen Aussagen geprüft. Er bekam seitens des Betroffenen positive Signale und hätte es – wie er gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten ausführte – nicht fair gefunden, die Krankheit zum Anlass einer Versetzung zu nehmen. Jedoch habe er sich entschlossen, einen starken Stellvertreter einzusetzen, um den Leiter TC zu entlasten. Die Absicht war, dass der Stellvertreter die politisch heiklen, in der Behandlung hektischen Dossiers übernimmt, während der Leiter TC die weniger politischen Ressorts leiten sollte (Befragung ehem. Chef DA, S. 11).
- 283 Insgesamt ist festzustellen, dass die Kontrollaufgaben hinsichtlich des Chefs TCSB auf der Stufe Leitung DA geringer waren als auf der Stufe des direkten Vorgesetzten. Soweit sie bestanden, sind auf dieser Ebene Defizite vor allem darum festzustellen, weil der Einhaltung des Beschaffungsrechts auch auf dieser Stufe kaum Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Hintergrund bildete – wie der frühere Chef DA einräumt – eine Kultur, die der effizienten Problemlösung gegenüber der Normeinhaltung Priorität einräumte (vgl. Befragung ehem. Chef DA, S. 12). Des Weiteren ist festzustellen, dass der Chef DA hinsichtlich der über lange Zeit grossen gesundheitlichen Probleme des Leiters TC entschiedenere Massnahmen hätte treffen müssen, um eine wirkungsvolle Führung des Leistungsbereichs sicherzustellen und den Bereichsleiter zu entlasten. Insbesondere als der Leiter TC aus gesundheitlichen Gründen über ein halbes Jahr ausfiel, wären Änderungen nötig gewesen. Zu berücksichtigen ist dabei indessen auch, dass gesundheitliche Entwicklungen im Zeitpunkt des akuten Auftretens von Problemen nicht so leicht abzuschätzen sind, wie das aus einer ex-post-Perspektive möglich ist.

5.1.4 Rolle des Controlling TC

- 284 Das Controlling und das IT Service Management sind zentrale Unterstützungsdienste der Leistungsbereichsleitung und somit direkt dieser unterstellt. Das TC-Controlling hat keine eigenen Weisungsbefugnisse gegenüber den Ressorts. Im Rahmen des Beschaffungswesens hat das TC-Controlling gemäss Beschaffungshandbuch folgende Aufgaben (BHB 2006, S. 12; fast identisch BHB 2014, S. 12):
- Controlling der Beschaffungsprozesse im TC sicherstellen
 - Periodisches Reporting über Beschaffungen an Chef TC sicherstellen
 - Unterstützung von BT und BS bei Beschaffungen
 - Beschaffungsdossiers auf Vollständigkeit (Checkliste) prüfen und archivieren
 - Vertragsbewirtschaftung sicherstellen.

285 Sämtliche Verträge des Ressorts TCSB sind grundsätzlich beim Controlling durchgegangen, wobei es auch Geschäfte gab, die bewusst oder unbewusst an diesem vorbei gelaufen sind (Befragung Leiter Controlling TC, S. 6). Wie im zweiten Teil des Berichts ausführlich dargelegt wurde, war die Einhaltung des Beschaffungsrechts hierbei ein Dauerthema (so der Leiter Controlling TC, Befragung S. 6) und hat der Leiter Controlling TC gegenüber dem Leiter TC wiederholt auf die Missachtung beschaffungsrechtlicher Vorschriften aufmerksam gemacht (vorn Rz. 98 ff.).

286 Der Leiter Controlling TC legte gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten dar, dass sein Aufgabenbereich zu gross ist, um namentlich im Beschaffungsbereich alle Vorgänge kontrollieren zu können (Befragung Leiter Controlling TC, S. 14, 25). Darauf habe er den Leiter TC mehrfach hingewiesen (ebd., S. 25). In dieser Hinsicht trifft insbesondere der *Revisionsbericht über das Outsourcing von Aufgaben des LBTC ausserhalb der IKT* vom 20. 9. 2013 ebenfalls klare Feststellungen:

„Aufgrund der knappen Personalressourcen führt TCCO die vorgesehenen Überwachungsaufgaben betreffend die Einhaltung der Beschaffungsgrundlagen und Beschaffungsrichtlinien resp. die Beschaffungsprozesse nicht mehr systematisch durch.“ (S. 4).

287 Der Bericht empfiehlt, diese Überwachungstätigkeiten wieder aufzunehmen (S. 6). Es wäre Aufgabe der Leitung TC gewesen, für eine angemessene Ausstattung des Controlling zu sorgen oder zumindest darauf hinzuwirken. Indes wurde die personelle Ausstattung des Controlling im TC reduziert, ab 2008 betreute es eine Person alleine. Die Gründe für diese Reduktion sind nicht bekannt.

288 Mit dem Aufbau eines echten Vertragscontrolling ab 2006/07 fand zunächst auch routinemässig eine juristische Prüfung durch das damalige Ressort TCGA (Grundlagen und Analysen) statt. Es handelte sich um eine relativ cursorische, formelle Prüfung, die nicht die Einzelheiten konkreter Geschäfte betraf (Befragung Leiter Controlling TC, S. 4). Mit der Auflösung des TCGA (aus TCGA wurde der heutige Leistungsbereich PA im SECO gebildet) fand keine regelmässige rechtliche Prüfung der Verträge mehr statt (Befragung Leiter Controlling TC, ebd.; Befragung Leiter Rechtsvollzug TC, S. 3). Punktuell wurde der Rechtsdienst des TC (TCRV) beigezogen (Befragung Leiter Controlling TC, ebd.). Nicht geprüft wurde juristisch, welche Verfahrensart korrekt war.

5.1.5 Schlussfolgerungen

289 Die Kontrollen als Teil der Führung im Rahmen der Hierarchie, welche auch durch das BHB 2006 und die Unterschriftenregelung vorgegeben waren und sind, funktionierten nur teilweise. Es fällt auf, dass weder der ehemalige Leiter TC noch der ehemalige Chef DA der Einhaltung des Beschaffungsrechts eine angemessene Priorität einräumten. Im Zentrum standen Effizienz-, Wirtschaftlichkeits- und Systemsicherheitsüberlegungen. Der Leiter des Controlling TC machte zwar den ehemaligen Leiter TC auf diesen Missstand aufmerksam, konnte sich aber – mög-

licherweise auch als Folge seiner Stabsfunktion – gegenüber der Linie nicht durchsetzen. Der damalige Ressortleiter TCSB stand dem damaligen Leiter TC wohl auch persönlich näher. Dies hat die Unregelmässigkeiten begünstigt.

5.2 Kontrolle durch Revisionsstellen

5.2.1 Involvierte Stellen und deren Aufgaben

- 290 Daran konnten auch die Revisionsstellen wenig ändern. Die Tätigkeit des Leistungsbereichs TC wird ja auch durch Revisionsstellen kontrolliert, insbesondere durch die Interne Revision des SECO (DBIR) und die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). Die DA-interne Revision wurde 2011 auf die Ebene der SECO-Direktion gehoben.
- 291 Die Interne Revision SECO nimmt innerhalb des Staatssekretariats die Finanzaufsicht wahr. Sie bewertet die Wirksamkeit des Risikomanagements, der Kontrollen sowie der Führungs- und Überwachungsprozesse. Gemäss Art. 11 Abs. 1 Finanzkontrollgesetz (FKG; SR 614.0) sind die Finanzinspektorate der Bundesverwaltung – ein solches stellt die DBIR dar – direkt der Amts- bzw. Geschäftsleitung unterstellt, in der Erfüllung ihrer Kontrollaufgaben jedoch selbständig und unabhängig. Gemäss Art. 11 Abs. 2 FKG überwacht die EFK die Wirksamkeit der Kontrollen der Finanzinspektorate. Die Prüfungen der Internen Revision betreffen auch Beschaffungsprozesse (Befragung ehem. Leiter DBIR, S. 2).
- 292 Die EFK ist sodann gemäss Art. 118 Abs. 1 AVIV die Revisionsstelle des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung und prüft in dieser Funktion die Jahresrechnungen des ALV-Fonds. Gestützt auf Art. 6 und 8 FKG nimmt sie auch weitere Prüfungen vor, im fraglichen Bereich beispielsweise 2007 eine Prüfung der Projektorganisation von „Neukonzeption AVAM“, 2010 eine Prüfung der IT-Strategie und -Organisation oder 2011 eine Querschnittsprüfung Informatik-sicherheit. Im Bereich des Beschaffungswesens TC/TCSB war die EFK nicht aktiv. Sie hat auf die Revisions- und Tätigkeitsberichte der Internen Revision nicht reagiert (Befragung ehem. Leiter DBIR, S. 3). Anzumerken ist, dass gemäss Art. 89 Abs. 1 AVIG auch die AK-ALV die Jahresrechnung des ALV-Fonds zuhanden des Bundesrates prüft. Insofern besteht eine parallele Kompetenz (eingehend dazu *Gutachten zur Rolle der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung* des BJ vom 2. Juli 2014, S. 15 f.).

5.2.2 Interne Revision

- 293 Die Interne Revision hat verschiedentlich auf Mängel im Bereich TC hingewiesen, besonders im Hinblick auf Ausschreibungen. Hinzuweisen ist insbesondere auf folgende Stellungnahmen:
- Im Bericht aus dem Jahr 2006 zur Migration der Betriebssysteme IZ ASAL werden verschiedene Versäumnisse benannt. Allerdings erfolgt die Kritik

eher zurückhaltend. Hinsichtlich der nicht erfolgten Ausschreibung zweier Verträge mit den Formen Interex AG und System Connect AG heisst es: „Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben müsste im Einzelfall juristisch beurteilt werden.“ (*Revisionsbericht Migration Betriebssysteme IZ ASAL*, 16.3.2006, S. 9 f.). Die entsprechende Empfehlung lautet, bei Projekten mit umfangreichen externen Dienstleistungen vermehrt den Einsatz eines Werkvertrages zu prüfen (a.a.O., S. 10).

- Im *Revisionsbericht Beschaffung Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung* vom 17. März 2006 hält die Interne Revision unter anderem fest, dass bei einigen Beschaffungen über dem gesetzlichen Schwellenwert an Stelle einer öffentlichen Ausschreibung lediglich eine Offerte vorlag (S. 2), und dass die Beschaffungsgrundsätze nur bei rund der Hälfte der Dossiers vollständig eingehalten wurden (S. 11). Auch hier wird aber eher zurückhaltend bemerkt: „Die Beschaffungsgrundsätze werden heute noch nicht vollständig eingehalten. So lag bei einigen Beschaffungen über dem gesetzlichen Schwellenwert an Stelle einer öffentlichen Ausschreibung lediglich eine Offerte vor. Ob diese Vergaben der Ausnahmeregelung nach VoeB unterliegen, müsste im Einzelfall juristisch beurteilt werden.“
- Im *Revisionsbericht über das Outsourcing von IT-Dienstleistungen in der ALV* vom 14. März 2009 stellt die Interne Revision allgemein fest, dass die Überwachung der vom Outsourcing betroffenen Dienstleistungen sowie das Vertragsmanagement und -Controlling über die Leistungserbringer zweckmässig organisiert seien. Allerdings seien die Grundsätze und Rahmenbedingungen, die das Outsourcing für das gesamte TC regeln, zum Teil noch nicht vollständig präzisiert. Auch bestünden Defizite hinsichtlich des Reporting an / Controlling durch die SK Fin (S. 4). Hinsichtlich des IZ ASAL wird vor allem auf Risiken der Datensicherheit hingewiesen. Die wichtigsten Dienstleistungen werden gemäss Bericht durch TCSB alle vier Jahre überprüft und „wenn nötig ausgeschrieben“ (S. 15).
- Im *Revisionsbericht über das Outsourcing von Aufgaben des LBTC ausserhalb der IKT* vom 20.9.2013 werden unvollständige Beschaffungsdossiers, eine nicht erfolgte Ausschreibung und fehlende Kontrollen kritisiert.

294 Insgesamt sind die Berichte, auch wenn sie durchaus auf Probleme und Defizite hinweisen, von einer Atmosphäre des Dialogs mit den Stellen des TC geprägt. Die Verantwortlichen nahmen sie denn auch nicht als direkte Mahnungen oder Handlungsaufforderungen hinsichtlich der Beschaffungsprozesse auf. Vielmehr vermittelten ihnen die Berichte – gemäss Aussagen gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten – den Eindruck, dass im Bereich der Beschaffungen keine wesentlichen Probleme bestehen:

- Der frühere Leiter TC führte gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten aus, dass durch die Revision Mängel festgestellt worden seien, doch sei die Art der Beschaffungen nach seiner Erinnerung kein Thema gewesen (Befragung ehem. Leiter TC, S. 8).

- Der frühere Chef DA führte hinsichtlich der internen und externen Revisionsberichte aus: *„Ich kann mich nicht erinnern, dass einer dieser Berichte wirklich auf wesentliche Mängel hingewiesen hätte. Sonst hätten wir dies sofort angepasst.“* (Befragung ehem. Chef DA, S. 4). Die Frage der Ausschreibungen bzw. Beschaffungen sei in den Revisionsberichten nicht gestellt worden (ebd. S. 6). *„Ich hatte nie den Eindruck, dass hier Regeln verletzt würden mit Ausnahme der Publikation.“* (ebd. S. 7).

295 In einer Sitzung der Subkommission Finanzen, an welcher der Revisionsbericht bezüglich der Migration der Betriebssysteme IZ ASAL (2006) diskutiert wurde, gab ein Kommissionsmitglied denn auch seinem Erstaunen über die Gesamtbeurteilung Ausdruck: *„Herr A. [Änderung durch den Untersuchungsbeauftragten] ist erstaunt, dass trotz der drei kritischen Punkte DAIR trotzdem noch zur Aussage gelangt, das Projekt sei sorgfältig abgewickelt worden.“* (Protokoll Sitzung SK Fin, 23. Mai 2006, S. 12).

296 Möglicherweise ist die kritische Distanz bei der Revisionsstelle, die der gleichen Verwaltungseinheit (SECO) angehört wie das zu kontrollierende Organ, zu gering. Ferner muss man sich ernsthaft fragen, ob die Feststellungen der internen Revision überhaupt zur Kenntnis genommen worden sind. Man hat nicht den Eindruck.

5.2.3 EFK

297 Die Prüfungen und Berichte der EFK drangen kaum zu den Problemen vor, die Gegenstand der vorliegenden Untersuchung bilden. In deren Rahmen wurden folgende Berichte näher betrachtet:

- *Prüfung der Jahresrechnung (2009-2012);*
- *Prüfung der IT-Strategie und -Organisation (1. April 2010);*
- *Prüfung der Projektorganisation von „Neukonzeption AVAM“ (18. Dez. 2007);*
- *Projektbegleitung „Ablösung Auszahlungssystem der Arbeitslosenleistung [sic]“ (8. August 2012);*
- *Querschnittprüfung Informatiksicherheit (18. April 2011) ;*
- *Coordination des fonctions d’assurance dans le domaine de l’assurance-chômage (20. Januar 2014).*

298 Diese Berichte zeugen von Prüfungen, die relativ allgemein sind und sich eher mit organisatorischen Belangen als mit konkreten Vorgängen und Missständen befassen. So empfiehlt der erwähnte Bericht vom Januar 2014 im Wesentlichen eine Neuorganisation des TC und eine Auflösung der Personalunion Chef TC-Vorsitzender SK Fin.

- 299 Diese Zurückhaltung hängt auch mit dem Rollenverständnis der EFK zusammen. In einem Schreiben vom 26. Mai 2014 an der Untersuchungsbeauftragten weist der Direktor EFK darauf hin, dass es gemäss Art. 39 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG; SR 611.0) als Teil der Führung auf der Verwaltungsebene Aufgabe des Bundesrates ist, die erforderlichen Kontrollen zu gewährleisten. Ferner verweist die EFK auf Art. 36 der Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (FHV, SR 611.01) und die dort festgelegten Pflichten der eidgenössischen Finanzverwaltung sowie der Direktoren und Direktorinnen der Verwaltungseinheiten in Zusammenhang mit dem internen Kontrollsystem (IKS). Insoweit fehle es an einer Kontrollzuständigkeit der EFK.
- 300 Entgegen einem in den Medien vermittelten Eindruck blieben auch die Mahnungen in den 1990er Jahren seitens der EFK relativ vage. Insbesondere erfolgte keine Empfehlung, seitens der Finanzkontrolle, den nachmaligen Ressortleiter TCSB zu versetzen. Die entsprechende Bitte an den damaligen Chef BIGA wurde vielmehr vom damaligen Leiter ALV im BIGA formuliert (Schreiben vom 2. April 1997). Vertreter der EFK stellten dagegen unter anderem fest, dass der Ressortleiter TCSB (und eine zweite Person) nicht über jeden Zweifel erhaben sei (internes Schreiben vom 5. Februar 1998).
- 301 Insgesamt müssen auch hinsichtlich der Revisionsstellen Kontrolldefizite festgestellt werden. Auch wenn die Revisionsstelle keine Geschäftskontrolle vornehmen kann und muss, wie sie den Linienstellen obliegt, sind Defizite doch unverkennbar und Verbesserungen erforderlich. Die Notwendigkeit einer effektiven Revision hat gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten denn auch der IT Service Manager des TC betont (Befragung S. 14).

5.3 Zwischenfazit: Unzureichende Umsetzung an sich tauglicher Regelungen

- 302 Wie bei der Prüfung der Strukturen und Prozesse bestätigt sich auch bei den Kontrollen, dass die damals geltenden Regelungen insgesamt eine durchaus taugliche Grundlage für die Durchführung von Beschaffungen waren. Die Voraussetzungen für eine wirksame Kontrolle der Mandatsvergaben waren namentlich durch die Unterschriftenregelungen an sich gegeben. Freilich zeigt sich auch, dass Unterschriftenregelungen allein die Rechtskonformität von Beschaffungen nicht sicherstellen können.
- 303 Im untersuchten Bereich waren mehrere Faktoren ursächlich, dass die formell betrachtet relativ enge Kontrolle des Ressortleiters TCSB namentlich durch den Leiter TC in der Realität nicht vorgenommen wurde:
- Die Unterschriften wurden offenbar weithin ohne genauere Prüfung gegeben, dies aufgrund
 - hoher Beanspruchung und Geschäftslast des Leiters TC;

- dessen zeitweilig sehr grossen gesundheitlichen Probleme, und
 - eines eindeutig zu hohen Vertrauens in den Ressortleiter TCSB.
 - Die vorgesehen Prozesse wurden teilweise nicht beachtet bzw. umgangen.
- 304 Im Ergebnis wurde der Ressortleiter TCSB sehr unzureichend kontrolliert. Er hatte zu grosse Spielräume.
- 305 Die Prüfungstätigkeit der Revisionsstellen – im Vordergrund steht hinsichtlich der untersuchten Vorgänge die Interne Revision – sind von vornherein nicht in der Weise auf konkrete Geschäfte bezogen wie die Kontrolle durch die Linienstellen. Soweit Beschaffungen überprüft wurden, wurden Defizite hinsichtlich der Rechtskonformität zwar angesprochen, aber zu wenig deutlich, als dass die Berichte von den Linienverantwortlichen als klare Handlungsaufforderungen aufgefasst worden wären.

6. Korruption: Zur Entgegennahme von Vorteilen

6.1 Einleitende Bemerkungen

- 306 Zu den Vorkommnissen, welche Anlass für die vorliegend angeordnete Administrativuntersuchung bildeten, zählt die Entgegennahme von (materiellen) Vorteilen durch den ehemaligen Ressortleiter TCSB. Entsprechend ist in diesem Abschnitt zu prüfen, inwieweit die geltenden Regelungen und die bestehenden Kontrollen genügen, um das Risiko einer unzulässigen Beeinflussung von Beschaffungentscheidungen durch geldwerte Leistungen Dritter an Verwaltungsangehörige zu minimieren.
- 307 Vorweg ist festzuhalten, dass – wie das Verhalten des Ressortleiters TCSB zeigt – es wohl keine Prozesse und keine Kontrollen gibt, welche das Risiko einer Entscheidungsbeeinflussung dank persönlicher materieller Vorteile vollständig zu beseitigen vermögen. Derartige Vorkommnisse erfolgen immer im Zusammenwirken mit Dritten, welche an einem Auftrag bzw. an einem Zuschlag interessiert sind. Zwischen diesen Dritten und involvierten Verwaltungsangehörigen entwickelt sich hierbei eine durch gemeinsame Interessen geprägte, verschworene Solidaritätsgemeinschaft, in der jeder vom anderen weiss und auf ihn vertrauen muss, dass er im Interesse der daran Beteiligten möglichst Stillschweigen bewahrt und diskret bleibt. Erst durch gemeinsames Zusammenwirken können Arrangements getroffen werden, welche sich einer externen Kontrolle, insbesondere einer Kontrolle innerhalb der Verwaltung entziehen und damit im Verborgenen bleiben. Es ist denn auch zu berücksichtigen, dass eine Risikominimierung ja nur mit den verwaltungsinternen Prozessen und Kontrollen erreicht werden kann. Externe Unternehmungen sind demgegenüber nicht unmittelbar der Verwaltung unterstellt und können daher nicht direkt eingebunden werden. Ihnen gegenüber bestehen die Instrumente des Straf- und Strafprozessrechts.

6.2 Klare Beschaffungsprozesse und Administrativkontrollen

- 308 Klare Beschaffungsprozesse und effiziente Administrativkontrollen zählen zu den wichtigsten Instrumenten, um Korruptionsrisiken in Zusammenhang mit Beschaffungen zu reduzieren. Je besser die Beschaffungsprozesse geregelt sind und je mehr diese Regelungen auch gelebt und durchgesetzt werden, desto geringer ist das Risiko von Unregelmässigkeiten. Mit einem gut ausgebauten Beschaffungscontrolling können diese Risiken noch zusätzlich minimiert werden, da das Wissen um die Kontrolle Verwaltungsangehörige, welche potentiell geldwerte Leistungen entgegennehmen würden, angesichts der damit verbundenen, auch strafrechtlichen Konsequenzen abschreckt. Zum Beschaffungscontrolling gehört in diesem Zusammenhang auch die regelmässige Überprüfung der externen Auftragnehmer und Lieferanten und deren Beziehungen zu Verwaltungsangehörigen. Mit anderen Worten: Adäquate Regelungen vorausgesetzt sind Compliance und Controlling zentrale Instrumente der Korruptionsbekämpfung.
- 309 Gerade die dieser Untersuchung zugrunde liegenden Vorgänge zeigen demgegenüber, dass unklare Regelungen und/oder deren ungenügende Durchsetzung das Risiko korrupter Verhaltensweisen erhöht. Beim ehemaligen Ressortleiter TCSB muss ex post der Eindruck aufkommen, dieser habe es einerseits darauf abgesehen, die Beschaffungsregeln zu umgehen, und habe andererseits auch darauf vertrauen können, dass diese als Folge eines fehlenden Controlling nicht eingehalten werden. Dies hat es ihm mit Sicherheit erleichtert, von Auftragnehmern und Lieferfirmen persönliche materielle Vorteile zu fordern bzw. zu erhalten.
- 310 In diesem Zusammenhang ist auch die Bedeutung der Verwaltungshierarchie hervorzuheben. Die primäre Kontrolle von Verwaltungsangehörigen findet durch die unmittelbaren Vorgesetzten statt, welche ein Kontroll- und Weisungsrecht haben. Dies muss sich auch auf die Frage einer möglichen Entgegennahme persönlicher materieller Vorteile beziehen.

6.3 Einschlägige Normen und Weisungen

6.3.1 Regeln des Bundespersonalrechts

- 311 Daneben gibt es die einschlägigen Normen, welche die Entgegennahme materieller oder sonstiger Vorteile durch Angehörige der Bundesverwaltung regeln. Das Bundespersonalrecht enthält diesbezüglich an sich klare Normen. Art. 21 Abs. 3 BPG bestimmt:

„Das Personal darf weder für sich noch für andere Geschenke oder sonstige Vorteile beanspruchen, annehmen oder sich versprechen lassen, wenn dies im Rahmen des Arbeitsverhältnisses geschieht.“

- 312 Diese Regelung wird in Art. 93 BPV wie folgt näher ausgeführt:

„¹ Die Annahme von geringfügigen und sozial üblichen Vorteilen gilt nicht als Geschenkannahme im Sinne des Gesetzes. Als geringfügige Vorteile gelten Naturalgeschenke, deren Marktwert 200 Franken nicht übersteigt.

² Angestellten, die an einem Beschaffungs- oder Entscheidprozess beteiligt sind, ist auch die Annahme von geringfügigen und sozial üblichen Vorteilen untersagt, wenn:

a. der Vorteil offeriert wird von:

1. einer effektiven oder potenziellen Anbieterin oder einem effektiven oder potenziellen Anbieter,

2. einer Person, die an einem Entscheidprozess beteiligt oder davon betroffen ist; oder

b. ein Zusammenhang zwischen der Vorteilsgewährung und dem Beschaffungs- oder Entscheidprozess nicht ausgeschlossen werden kann.

³ Können Angestellte Geschenke aus Höflichkeitsgründen nicht ablehnen, so liefern sie diese der zuständigen Stelle nach Artikel 2 ab. Die Annahme aus Höflichkeit muss im Gesamtinteresse des Bundes liegen. Die Annahme und allfällige Verwertung solcher Geschenke erfolgt durch die zuständige Stelle nach Artikel 2 zugunsten der Eidgenossenschaft.

⁴ In Zweifelsfällen klären die Angestellten mit den Vorgesetzten die Zulässigkeit der Annahme von Vorteilen ab."

313 Unter Vorteilen sind hierbei jegliche unentgeltlichen Zuwendungen sowohl materieller als auch immaterieller Natur zu verstehen. Ein materieller Vorteil ist jede objektiv messbare, rechtliche, wirtschaftliche oder auch persönliche Besserstellung des Zuwendungsempfängers (Geld, Sachen, Rechte, Verzicht auf gegenüber dem Angestellten bestehende Forderung etc.), ein immaterieller Vorteil z.B. eine gesellschaftliche Besserstellung (z.B. Ehrungen), sexuelle Zuwendungen etc. (vgl. Lukasz Grebski/Jasmin Malla, Art. 21 BPG, in: Wolfgang Portmann/Felix Uhlmann (Hrsg.), Bundespersonalgesetz (BPG), Stämpflis Handkommentar, Bern 2013, Rz. 76 ff.).

314 Eine Zuwendung ist allerdings nur dann ein Vorteil im Sinne dieser Bestimmung, wenn die Zuwendung dem Bundesangestellten nicht auch sonst zugekommen wären, weil sie z.B. ohnehin geschuldet ist.

315 Diese Regelungen sind zwar sinnvoll, indes ergibt sich aus ihnen ein Spannungsverhältnis zwischen dem grundsätzlichen Verbot einer Vorteilsannahme einerseits, einer auf Geringfügigkeit und/oder Sozialadäquanz beruhenden Ausnahme vom Vorteilsannahmeverbot andererseits, und schliesslich von Ausnahmen von der Ausnahme, d.h. dem Vorteilsannahmeverbot unter bestimmten Umständen trotz Geringfügigkeit und/oder Sozialadäquanz einer Vorteilsgewährung. Es ist daher

nicht überraschend, dass diese Bestimmung ebenfalls in Verwaltungsverordnungen konkretisiert worden sind.

6.3.2 Weisungen

a) Verhaltenskodex der Bundesverwaltung

316 Grundsätzlich können zwei Weisungen zur Anwendung gelangen: (1) der Verhaltenskodex der Bundesverwaltung, und (2) der Verhaltenskodex des SECO im Umgang mit Geschenken, Einladungen und anderen Vorteilen sowie bezüglich des Verwendungsverbots von nicht öffentlich bekannten Informationen.

317 Der allgemeine Kodex der Bundesverwaltung gilt gemäss Art. 1 für die Angestellten der zentralen Bundesverwaltung und damit auch für Mitarbeitende des SECO, welches eine Verwaltungseinheit der zentralen Bundesverwaltung ist (Ziffer XI Anhang 1 zur RVOV). Dessen Art. 5 bestimmt mit Bezug auf Geschenke und Einladungen folgendes:

„Die Angestellten dürfen im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit keine Geschenke oder sonstigen Vorteile annehmen. Ausgenommen sind geringfügige und sozial übliche Vorteile. Geringfügig sind Naturalgeschenke mit einem Marktwert von höchstens 200 Franken.

Geschenke, die über geringfügige und sozial übliche Vorteile hinausgehen und aus Höflichkeit nicht abgelehnt werden können (z .B. im konsularischen oder diplomatischen Bereich), liefern die Angestellten der zuständigen Stelle ab.

Die Annahme von Vorteilen und Einladungen darf weder die Unabhängigkeit, Objektivität und Handlungsfreiheit bei der beruflichen Tätigkeit beeinträchtigen noch den Anschein der Käuflichkeit oder Befangenheit der Angestellten erwecken. Einladungen ins Ausland müssen abgelehnt werden, ausser es liegt eine schriftliche Bewilligung der Vorgesetzten vor. Angestellte, die an Beschaffungs- oder Entscheidungsprozessen beteiligt sind (z. B. Vergabe-, Aufsichts-, Veranlagungs-, Subventionsentscheide oder Entscheide von vergleichbarer Tragweite), müssen selbst geringfügige und sozial übliche Vorteile sowie Einladungen ablehnen, sofern sie im Zusammenhang mit diesen Prozessen angeboten werden.

In Zweifelsfällen klären die Angestellten mit ihren Vorgesetzten ab, ob ein Vorteil oder eine Einladung angenommen werden darf.“

318 Hierzu ist zu bemerken, dass durchaus diskutabel ist, ob ein Naturalgeschenk im Betrag von CHF 200.– wirklich geringfügig ist. Dies mag bei einem einmaligen Geschenk der Fall sein. Wie ist aber die Situation bei wiederholten Naturalgeschenken in dieser Grössenordnung zu beurteilen? Zum Vergleich: Art. 33 Abs. 3 Bst. a HMG erlaubt in Zusammenhang mit dem Vertrieb von Arzneimitteln geldwerte Vorteile von bescheidenem Wert. Darunter werden in der Praxis Vorteile im Wert von maximal CHF 300.– im Jahr verstanden. Was im Kodex der Bundesverwaltung fehlt, ist die Regelung der zeitlichen Dimension. Damit besteht ein

Missbrauchspotential. Unbefriedigend ist auch, dass Angestellte, die an Beschaffungs- oder Entscheidungsprozessen beteiligt sind, geringfügige und sozial übliche Vorteile sowie Einladungen nur dann ablehnen müssen, sofern sie im Zusammenhang mit diesen Prozessen angeboten werden. Damit wird, was der Zusammenhang bzw. die Kausalität anbelangt, weitgehend auf die Selbstbeurteilung durch die betreffenden Verwaltungsangehörigen abgestellt. Es fragt sich, ob dies genügt. Es sollte möglicherweise eine generelle Meldepflicht für bestimmte Kategorien von Verwaltungsangehörigen geschaffen werden unabhängig von der Höhe eines in Aussicht gestellten Vorteils und vom Zeitpunkt der Vorteilsofferte.

b) Verhaltenskodex des SECO

- 319 Der Verhaltenskodex des SECO im Umgang mit Geschenken, Einladungen und anderen Vorteilen führt die Bestimmungen der Bundesverwaltung näher aus und verschärft diese teilweise noch. Er hält unter anderem fest, dass Geldgeschenke in keinem Fall angenommen werden dürfen. Bereits angenommene Geschenke müssen unter schriftlichem Hinweis auf Regeln des SECO retourniert werden, wobei die Retournierung des Geschenkes nachzuweisen und der Vorgesetzte unverzüglich zu informieren ist. Zulässig sind Gutscheine bis Fr. 200.— für nicht in Bargeld umtauschbare Sachwerte. Naturalgeschenke sind bis zu einem Marktwert von Fr. 200.— gestattet.
- 320 Das SECO konkretisiert sodann die verschärften Regeln für Mitarbeitende, welche in Beschaffungs- oder Entscheidungsprozesse eingebunden sind, wie folgt: Diesen ist die Annahme jeglicher Gutscheine oder Naturalgeschenke untersagt, wenn sie von einem effektiven oder potenziellen Anbieter oder einer Person, die an einem Entscheidungsprozess beteiligt oder davon betroffen ist, offeriert werden oder ein Zusammenhang zwischen dem Geschenk und dem Beschaffungs- oder Entscheidungsprozess nicht ausgeschlossen werden kann.
- 321 In Zweifelsfällen sind Naturalgeschenke abzulehnen bzw. ist der Vorgesetzte zu informieren. Dieser entscheidet.
- 322 Vorteile, bei denen aus Höflichkeitsgründen keine Ablehnung möglich ist, sind nur bei Naturalgeschenken möglich; Vorteile von Unternehmungen sind grundsätzlich abzulehnen.
- 323 Der SECO-Kodex enthält ferner Verhaltensregeln für Rabatte und Vergünstigungen, Einladungen und Eigengeschäfte. Bei den Einladungen ist die Regelung klar: Diese sind abzulehnen bei einer möglichen Beeinträchtigung der Unabhängigkeit und der Handlungsfähigkeit, wobei der blosse Anschein genügt. Im Zweifelsfall ist abzulehnen bzw. der Vorgesetzte zu informieren, der entscheidet. Diese Regelungen gelten insbesondere für Mitarbeitende, welche an einem Beschaffungs- oder Entscheidungsprozess beteiligt sind. Zulässig sind auf jeden Fall Einladungen in Erfüllung dienstlich erforderlicher Repräsentationsaufgaben, die nicht den

Charakter einer Vorteilsgewährung haben. Die detaillierten Regelungen betreffend Einladungen lauten stichwortartig wie folgt:

- Einladungen in der Schweiz:
 - Zu Apéros: grundsätzlich i.O.
 - Grössere Anlässe (Sport, Musikdarstellungen, Theater, Firmenanlässe, Geschäftsessen) in der Schweiz: mit der notwendigen Zurückhaltung darf Einladung angenommen werden, soweit der Rahmen dem Anlass angemessen ist.
 - Gilt in Ausnahmefällen auch, wenn die Einladung einen höheren Marktwert als Fr. 200.– hat (z.B. Theaterbesuch mit vorgängigem Essen). Vorgängig ist das Einverständnis des Vorgesetzten einzuholen.
 - Mit der Einladung verbundenes Angebot, Übernachtungskosten oder Reisespesen zu übernehmen, ist abzulehnen. Entsprechende Kosten sind vom Eingeladenen selber zu tragen.
- Einladungen ins Ausland:
 - Grundsätzlich abzulehnen. Annahme nur in Ausnahmefällen, muss vorgängig vom Vorgesetzten schriftlich bewilligt werden.
 - Auch private Einladungen ins Ausland sind abzulehnen, sofern sie im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit stehen und die Annahme den Anschein der Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit oder der Unabhängigkeit bewirken könnte.
 - Angebot der Übernahme der Übernachtungskosten oder Reisespesen ist abzulehnen.

6.4 Mängel und Verbesserungen

6.4.1 Ungenügende Regelung der Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen zur Vorteilsgewährung bzw. Annahme

324 Weder das Bundespersonalgesetz noch die dazugehörige Verordnung äussern sich zur Frage, wie die Einhaltung der Bestimmungen über die Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen kontrolliert werden soll. Dies gilt auch für die genannten Weisungen, sieht man von der Regelung in der Weisung des SECO ab, wonach im Falle von bereits angenommenen Geldgeschenken, Gutscheinen und Naturalgeschenken mit einem Marktwert von über Fr. 200.– die Retournierung nachzuweisen, der Vorgesetzte unverzüglich zu informieren und eine Kopie des entsprechenden Schriftverkehrs durch den Beschenkten an den zuständigen Personalbereichsverantwortlichen bei OAPE zwecks Archivierung zu senden ist. Zu prüfen wäre die Einführung derselben Vorgaben für jegliche Geschenke und Vor-

teile, die grundsätzlich angenommen werden dürfen. Namentlich bei den Naturalgeschenken ist nicht immer klar bestimmbar, ob die Marktwert-Schwelle überschritten ist. Diese Prüfung kann nicht dem Beschenkten selbst überlassen werden, zu fordern wäre vielmehr ein System des Vier-Augen-Prinzips. Mit der Hinterlegung entsprechender Meldungen im Personaldossier könnte die Häufigkeit von Zuwendungen an den einzelnen Mitarbeiter kontrolliert werden und bei Auffälligkeiten ein frühzeitiges Einschreiten erfolgen. Zu prüfen wäre auch die Einführung einer Informatiklösung zwecks Reduktion des administrativen Aufwandes. Eine solche würde auch die Alarmierung bei Auffälligkeiten erleichtern.

- 325 Der Vorteil einer erweiterten Meldepflicht bestünde nicht zuletzt auch in einer erhöhten Sensibilisierung der Mitarbeitenden. Wenn sämtliche Geschenke meldepflichtig sind, dürfte sich der einzelne Angestellte eher die Frage stellen, was der regelmässige Schenker bezweckt. Auch die Einhaltung der Schwellenwerte wäre in einem derartigen System besser gewährleistet. Der Nachteil davon wäre neben dem erhöhten administrativen Aufwand ein Gefühl des Misstrauens bei den Mitarbeitenden. Anzustreben ist auf jeden Fall ein transparenteres System als das bestehende. Genauer zu prüfen wäre, ob die Meldepflicht einer gesetzlichen Grundlage bedürfte. Zu entscheiden wäre überdies, ob die Einführung einer Meldepflicht für alle Geschenke und Vorteile das gesamte Bundespersonal betreffen sollte oder ob eine Beschränkung auf das SECO genügt. Die vorgeschlagene Einführung einer generellen Meldepflicht ist mit Sanktionen für die Unterlassung der Meldepflicht abzusichern. Vermutlich genügen die bestehenden Bestimmungen des Bundespersonalrechts, da eine unterlassene Meldung eine Verletzung der arbeitsrechtlichen Pflichten (Art. 20 BPG, Art. 21 Abs. 3 BPG, Art. 93 und 93a BPV) darstellt und für solche Fälle ein Disziplinarverfahren vorgesehen ist.

6.4.2 Weitere Befunde

- 326 Im Vergleich zu den Regelungen des Bundespersonalrechts enthält die Weisung des SECO zu begrüssende Präzisierungen. Positiv zu erwähnen ist die Differenzierung nach den unterschiedlichen Arten von Geschenken und Vorteilen. Es ist sinnvoll, für Geldgeschenke andere Vorgaben zu machen als etwa für Naturalgeschenke, zumal letztere eher sozial üblich sind. Die Übergabe einer Flasche Wein oder eines Blumenstrausses erscheint weniger verdächtig als die Hingabe von Bargeld. Als grenzwertig einzustufen ist die erlaubte Annahme von Gutscheinen im Wert von bis zu Fr. 200.—, sofern sie nicht in Bargeld umgetauscht werden können. Bei Gutscheinen steht die Auswahl des Geschenkes letztlich dem Beschenkten zu, was den Gutschein in die Nähe von Bargeld rückt. Möglicherweise wäre die Weisung in diesem Punkt anzupassen.
- 327 Diskutabel ist ferner die Regelung betreffend Rabatte und Vergünstigungen. Mitarbeitende des SECO dürfen solche nur annehmen, wenn sie global einer bestimmten Kategorie von Bediensteten gewährt werden. Als Beispiele werden die Miete von Fahrzeugen und SBB-Abonnemente genannt. Gratsmeilen, Freiflüge, bezahlte Übernachtungen und andere Vergünstigungen dürfen zu privaten Zwe-

cken nicht angenommen werden. Nicht ganz nachvollziehbar ist zunächst, weshalb hinsichtlich Rabatte und Vergünstigungen die Obergrenze von Fr. 200.— gemäss Art. 93 Abs. 1 BPV nicht gelten soll. Die Literatur geht jedenfalls davon aus, dass Vergünstigungen wie Rabatte, Flugmeilen und Bonuspunkte zu den sonstigen Vorteilen gemäss Art. 21 Abs. 3 BPG zu zählen sind (Grebski/Malla, Art. 21 N 80, in: Portmann/Uhlmann (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar zum Bundespersonalgesetz, Bern 2013). Entsprechend sollte auch in diesem Zusammenhang die Obergrenze gelten. Die Einschränkung, wonach die Vergünstigung nur angenommen werden darf, wenn sie global einer bestimmten Kategorie von Bediensteten gewährt werden, deutet darauf hin, dass die Regelung Mitarbeitervergünstigungsprogramme im Auge hat, wie sie bei grösseren privaten Arbeitgebern vorkommen. Dennoch sollte die Obergrenze eingehalten werden müssen, zumal es keinen Hinweis darauf gibt, dass sich die Vorgaben des Bundespersonalgesetzes und der Verordnung nicht auch auf derartige Vorteile beziehen. Dass Gratismeilen, Freiflüge, bezahlte Übernachtungen und andere Vergünstigungen nicht angenommen werden dürfen, ist alleine schon deshalb nachvollziehbar, da bei derartigen Vergünstigungen die Obergrenze regelmässig überschritten werden dürfte. Die Regelung stimmt sodann mit derjenigen derselben Weisung betreffend Einladungen überein. Weshalb die Annahme nur zu privaten Zwecken untersagt ist, leuchtet nicht ein. Die Annahme von bezahlten Übernachtungen in luxuriösen Hotels kann die Unabhängigkeit des Angestellten genauso beeinträchtigen, wenn der Hotelaufenthalt aus dienstlichen Gründen erforderlich ist.

- 328 Die Bestimmungen der Weisung betreffend Einladungen präzisieren diejenigen der Bundespersonalverordnung (Art. 93a BPV). Die generelle Zulässigkeit der Annahme von Einladungen, die der Erfüllung von dienstlich erforderlichen Repräsentationsaufgaben dienen, hat indes keine Grundlage in Gesetz oder Verordnung. Entsprechend muss auch hier das Kriterium der möglichen Beeinträchtigung der Unabhängigkeit oder der Handlungsfähigkeit gelten. Teilweise setzt die Weisung dieses Kriterium um, indem verlangt wird, die Einladung zu Repräsentationszwecken dürfe nicht den Charakter einer Vorteilsgewährung haben. Unproblematisch dürfte das in der Weisung genannte Beispiel des diplomatischen oder konsularischen Verkehrs sein. Eine nähere Definition der dienstlich erforderlichen Repräsentationsaufgaben wäre wünschenswert. Hierarchisch tiefer gestellte Mitarbeiter könnten sich ansonsten auf den Standpunkt stellen, die Annahme einer Einladung könne dem Anschein nach zwar die Unabhängigkeit oder Handlungsfähigkeit beeinträchtigen, sei aber zur Erfüllung von dienstlichen Repräsentationsaufgaben erforderlich. Sinnvoll wäre möglicherweise die Definition einer Hierarchiestufe, ab welcher die Ausnahmeregelung gilt.

7. Schlussfolgerungen

7.1 Generelle Feststellungen

- 329 Zu Beginn dieses Abschnittes wurden die folgenden Fragen aufgeworfen:
- Genügen die Regelungen?
 - Sind die Strukturen adäquat?
 - Sind die Prozesse zielführend?
 - Sind die Kontrollen hinreichend?
- 330 Bei aller vorstehend teilweise geäusserten Kritik ist vorweg folgendes festzuhalten: Im Beschaffungsbereich waren weder Regelungen noch die Strukturen schlecht, die Prozesse – wären sie eingehalten worden – hätten wohl durchwegs zum Ziel geführt, und es bestanden auch Kontrollen in einer Weise, dass immer wieder auf Missstände aufmerksam gemacht wurde. Sodann ist auch festzuhalten, dass in dieser Zeit die Informatiksysteme durchwegs funktionierten.
- 331 Es fiel allerdings nicht auf, dass der ehemalige Ressortchef TCSB unzulässige persönliche Vorteile entgegennahm. Es ist letztlich müssig darüber zu spekulieren, ob ausgefeiltere Regelungen dies hätten verhindern können. Es ist im Moment auch nicht klar, ob bzw. in welchem Ausmass der Bund zu Schaden gekommen ist. Auch dies interessiert im vorliegenden Kontext nicht. Da der betreffende Ressortleiter mit den externen Unternehmensvertretern auch bezüglich der persönlichen Vorteile zusammenarbeitete, hätten möglicherweise auch klarere Regelungen und schärfere Kontrollen die Vorteilsgewährung bzw. -annahme nicht verhindern können. Es ist dies auch immer eine Frage der kriminellen Energie. Völlig ausschliessen lassen sich derartige Unregelmässigkeiten wohl nicht.
- 332 Immerhin haben das SECO und die Ausgleichsstelle teilweise schon vor dem Bekanntwerden der Unregelmässigkeiten, teilweise nachher zahlreiche in die richtige Richtung führenden Massnahmen getroffen:
- Das SECO hat wichtige Weisungen erlassen;
 - das Beschaffungshandbuch wurde revidiert und wesentlich verbessert, insbesondere was die Rollenaufteilung und die Kontrollen anbelangt;
 - im TC wurde das Beschaffungswesen zentralisiert;
 - ein wesentlicher Teil der Beschaffungen läuft über das BBL;
 - es erfolgen Ausschreibungen und die Publikation freihändiger Vergaben.
- 333 Damit ist bereits ein wesentlicher Teil der erforderlichen Massnahmen eingeleitet worden, um in Zukunft das Risiko von Unregelmässigkeiten zu minimieren. Mit neuen Regelungen und angepassten Prozessen unter Einschluss wesentlich klarerer interner Kontrollen, welche – soweit ersichtlich – alle bestehende Lü-

cken geschlossen haben, wird nunmehr die Einhaltung des Beschaffungsrechts sichergestellt.

- 334 Zumindest prima facie lassen sich daher die eingangs gestellten Fragen, zumindest gemäss dem heutigen Stand der Dinge, positiv beantworten. Davon gibt es eine Ausnahme: die Struktur. Von den Fragen nicht erfasst ist sodann das Führungsverhalten als mögliche Ursache der Unregelmässigkeiten. Beides hängt teilweise miteinander zusammen, und auf beides wird nachfolgend eingegangen.

7.2 Problematische Struktur

- 335 Die vorangegangene Analyse hat grundsätzliche Probleme hinsichtlich der organisatorischen Struktur deutlich werden lassen. Durch die Verbindung der Ausgleichsstelle respektive des LB TC mit der AK-ALV bei gleichzeitiger Einordnung in das Staatssekretariat für Wirtschaft entstehen fast notwendig Kompetenzunklarheiten und Führungsprobleme. Tendenziell nehmen beide Bereiche, AK-ALV und Leitung DA/SECO an, dass der jeweils andere Bereich wesentliche Führungs- und Kontrollaufgaben wahrzunehmen habe. Der stellvertretende Leiter TC brachte die Problematik gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten hinsichtlich der Tätigkeit der Aufsichtskommission wie folgt zum Ausdruck:

„Die Durchführung der Beschaffung und die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben wurden demgegenüber eindeutig als eine Verantwortung des Seco bzw. des TC betrachtet. Damit beschäftigten sich diese Gremien [AK-ALV, SK Fin] in der Regel nicht. Ein wesentliches Problem war nun, dass von den verschiedenen involvierten Gremien und Stellen jeweils alle meinte, andere würden die Kontrollaufgabe wahrnehmen.“ (Befragung StV Leiter TC, S. 3).

- 336 Die Ausrichtung der Ausgleichsstelle auf die AK-ALV und die damit einhergehende Unabhängigkeit erschweren den Linienstellen eine – wo nötig – Einflussnahme auf den Leistungsbereich. Wie der Leiter OA gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten ausführte, werden die eigenen Strukturen des Bereichs TC gerade im Informatik-Bereich gegenüber äusseren Interventionen "mit Verve verteidigt" (Befragung Leiter OA, S. 10). Der Leiter OA konstatiert eine *"generell schwache Integration des Leistungsbereichs TC in das übrige SECO"* (ebd., S. 12). Gleichzeitig steht der Leistungsbereich aufgrund der systembedingten Steuerungschwäche der AK-ALV dieser gegenüber nicht unter einer Kontrolle, die mit derjenigen in der normalen Verwaltungsstruktur zu vergleichen wäre. Im Ergebnis führt dies zu einer vergleichsweise weitgehenden, untypischen und risikobehafteten Autonomie des Bereichs TC.

- 337 Im Hintergrund dieser Probleme stehen grundlegende Schwierigkeiten des Fusionsprozesses von BWA (ehem. BIGA) und BAWI zum SECO. Die beiden Bundesämter waren aus politischen Gründen fusioniert worden, doch fand eine Integration gemäss dem Urteil mehrerer Befragter nur teilweise und unzureichend statt. Da die Stabsstrukturen im SECO teilweise vom BAWI übernommen worden

waren, existierte dort kein spezifisches Know-how über die Bedürfnisse der ALV. TC wiederum hat eine Stärkung der AK-ALV gefördert und dadurch eine weitergehende Unabhängigkeit gegenüber dem SECO gewonnen. Die Stabsorgane des SECO versuchten vor allem mit Weisungen und Regulierungen, eine Integration herzustellen und TC einzubinden. Die Regulierungsdichte im Beschaffungswesen des SECO ist dementsprechend hoch. Doch fehlten aufgrund der Sonderposition des TC die organisatorischen Grundlagen, um die normative Vereinheitlichung effektiv werden zu lassen. Wie namentlich der Leiter OA schilderte, lief er mit Interventionsversuchen beim TC häufig auf (Befragung Leiter OA, S. 8 ff.). Die dienstliche Zusammenarbeit zwischen OA und DA/TC in der Vergangenheit bezeichnet er als „ausgesprochen schwierig“ (ebd., S. 8).

- 338 Ein weiterer problematischer Aspekt der Struktur besteht darin, dass die Aufsichtskommission speziell im Bereich der ALV-Informatik gegenüber TC faktisch stark abhängig ist. Aufgrund ihrer Kenntnisse und des Sitzungsrhythmus verfügen die Mitglieder von AK-ALV und SK Fin in der Regel über keine eigenen Entscheidungsgrundlagen unabhängig von den Informationen der Stellen des TC. Die Gremien-Mitglieder verfolgen die laufenden Projekte gemäss den von den Stellen der Ausgleichsstelle bzw. des TC gegebenen Informationen und Berichte, fragen nach und intervenieren punktuell, ohne das grundlegende, systemisch bedingte Ungleichgewicht dadurch korrigieren zu können. Die Asymmetrie wird dadurch zusätzlich verstärkt, dass die Leiter von DA bzw. TC die AK-ALV und die SK Fin präsidieren. Insgesamt kann festgestellt werden: *„Es besteht der Eindruck, dass die AK ALV bis zu einem gewissen Grad durch die Ausgleichsstelle ALV (SECO) handelt, die sie eigentlich zu beaufsichtigen hätte.“* (Gutachten zur Rolle der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung des BJ vom 2. Juli 2014, S. 21). Dies ist namentlich unter dem Gesichtswinkel der Corporate Governance falsch, denn das TC steht als Ausgleichsstelle im Dienst der AK-ALV. Damit können die massgebenden Führungspersonen des TC bzw. des SECO nicht zugleich die beaufsichtigende Behörde präsidieren. Sie haben schon so genügend Einfluss auf die Entscheidungen der AK-ALV bzw. der SK Fin.

7.3 Partielles Regelungsdefizit im Bereich der Zuständigkeiten

- 339 Die Beschaffungsprozesse sind grundsätzlich hinreichend geregelt. Die Regeln bieten in ihrer heutigen Form an sich auch genügend Schutz gegen Missbrauch durch Einzelne, namentlich durch das Vier-Augen-Prinzip. Das Problem lag grundsätzlich nicht in fehlenden Regeln, sondern darin, dass diese nicht durchgesetzt wurden und umgangen werden konnten, also bei der Compliance und beim Controlling.
- 340 Im Hinblick auf die Zuständigkeiten sind indes einige Regelungsdefizite zu verzeichnen. Namentlich ist die Beschaffungszuständigkeit nicht klar geregelt; zudem sind die Zuständigkeiten von AK-ALV, SK Fin und anderen Gremien aufgrund der Reglemente nicht klar genug, um Aufgaben eindeutig zuzuordnen. Eine

Aufgabenzuordnung ad hoc überzeugt nicht, es braucht diesbezüglich klarere Vorgaben, die mit entsprechender Verantwortung verknüpft sind.

7.4 Zum Führungsverhalten und dessen Einfluss

7.4.1 Zur Bedeutung des Führungsverhaltens

- 341 Betrachtet man die Resultate dieses Kapitels zusammen mit denjenigen des zweiten Kapitels, so stellt sich die Frage nach der Verantwortung der direkten Vorgesetzten des ehemaligen Ressortleiters TCSB. Zwar ergaben sich im Beschaffungsbereich gewisse problematische Aspekte insbesondere in der organisatorischen Struktur und in den Kontrollen. Diese begünstigten die Verfehlungen, waren für sie aber nicht direkt ursächlich. Hinsichtlich der Regelungen konnten keine gravierenden Defizite ausgemacht werden. Die Durchsetzung der Regeln – etwa hinsichtlich öffentlicher Ausschreibungen – und die generelle Beaufsichtigung des Ressortleiters TCSB wurden dagegen eindeutig ungenügend wahrgenommen.

7.4.2 Kein Einschreiten trotz zahlreicher Indizien

a) Damaliger Leiter TC

- 342 Es gab hinsichtlich des genannten Ressortleiters im Lauf der Zeit zahlreiche Indizien für mögliches unkorrektes Verhalten. Bereits Mitte der 1990er Jahre erfolgten etwa Mahnungen seitens der EFK hinsichtlich des Ausgabenverhaltens im fraglichen Bereich. Der damalige Leiter der Abteilung Arbeitslosenversicherung im BIGA, empfahl dem damaligen BIGA-Direktor in einer Notiz vom April 1997 die Versetzung des nachmaligen Ressortleiters TCSB. 2005–2007 gab es zudem eine Untersuchung der Bundesanwaltschaft gegen den Leiter TCSB, die aber eingestellt wurde (vgl. die detaillierteren Angaben vorn bei Rz. 104). Der frühere Leiter TC macht freilich geltend, von letzterer nichts gewusst zu haben.
- 343 Verschiedene Personen haben den früheren Leiter TC nach eigenen Angaben über Gerüchte betreffend den Ressortleiter TCSB informiert (vgl. vorn Rz. 107). Allerdings waren diese Hinweise eher unspezifisch und bezogen sich nicht auf konkrete Sachverhalte. Zumindest in einer späteren Phase gab es aber auch konkretere Handlungsaufforderungen. Wie der stellvertretende Leiter TC berichtet, war er gegenüber dem Leiter TCSB misstrauisch. *„[D]aher drang ich bei[m damaligen Leiter TC; Änderung durch den Untersuchungsbeauftragten] auf eine stärkere Kontrolle [des damaligen Leiters TCSB]. Dies setzte ein ab ca. 2013, nachdem offensichtlich war, dass [der damalige Leiter TCSB] die beschaffungsrechtlichen Vorgaben teilweise nicht einhielt“* (Befragung StV Leiter TC, S. 2).
- 344 Der frühere Leiter TC machte gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten geltend, dass er gewisse Hinweise bekommen habe, dass diese aber diffus gewesen seien. Konkrete Verfehlungen seien nicht benannt worden. Auf dieser Basis

habe er nichts unternehmen können. Ihm sei nur bewusst gewesen, dass der Ressortleiter TCSB ein grosszügiges Ausgabenverhalten an den Tag gelegt habe. Dies sei aber in der Regel im Rahmen des Budgets erfolgt und deshalb kein Problem für ihn gewesen (mündliche Befragung ehem. Leiter TC, S. 10–12).

- 345 In der Tat ist es schwierig, auf der Basis blosser Gerüchte etwas zu unternehmen. Zu beachten ist aber die notorische Missachtung des Beschaffungsrechts, besonders hinsichtlich notwendiger Ausschreibungen, die dem ehemaligen Leiter TC zumindest im Wesentlichen bekannt war und auf welche er namentlich seitens des TC-Controlling häufig kritisch hingewiesen wurde. So steht in einer vom Controlling TC verfassten Notiz vom 4. April 2011, *„dass die Nichteinhaltung von Beschaffungsrichtlinien den Standard darstellt.“* (Antrags- und Entscheidungsnotiz *„Beschaffungsrichtlinien“*, 4. April 2011, S. 1; vgl. dazu vorn Rz. 98). Das entsprechende Vorgehen wurde vom früheren Leiter TC aber unter dem Aspekt praktischer Funktionalität lange gerechtfertigt. Erst ab etwa 2011 erfolgten unter dem allgemeinen Druck von Öffentlichkeit und Politik, was Beschaffungen anbelangt, griffige Massnahmen und wurden Ausschreibungen in die Wege geleitet (die dann 2013 erfolgten). Jedoch war dies, rückblickend betrachtet, zu spät.
- 346 Auch im Rahmen der SK Fin, die der Leiter TC präsidierte, gab es Hinweise auf Missstände. 2011 verlangte die Subkommission detaillierte Auskünfte über die Outsourcing-Praxis des IZ ASAL. Hintergrund war die Höhe der Budgetposition *„Honorare“*, die die Personalkosten überschritten hat. Die Höhe der einzelnen Dienstleistungsverträge löste Erstaunen aus (Befragung ehem. Mitglied AK-ALV und SK Fin, S. 11). Gemäss einem langjährigem Mitglied von AK-ALV und SK Fin waren *„[w]ährend der gesamten Zeit meiner Tätigkeit in der Subkommission Finanzen [...] das IZ ASAL und dessen Leiter ein Dauerthema in den Bereichen Beschaffungswesen, Budgetierung, Qualität von Unterlagen, Missachtung der Abläufe“* (Aktennotiz z.Hd. des Untersuchungsbeauftragten, 1. Mai 2014, S. 3).
- 347 Vor diesem Hintergrund muss es erstaunen, dass die Leitung des LB TC den Ressortleiter TCSB nicht enger und effektiver kontrollierte. Verschiedene Personen, die im Rahmen der Administrativuntersuchung befragt wurden, äussern sich entsprechend (vgl. z.B. Befragung ehem. Mitglied AK-ALV und SK Fin, S. 12: *„Aus meiner Sicht ist es unglaublich, dass die Verantwortlichen [und damit meine ich nicht nur den direkt Vorgesetzten] den Ressortleiter während Jahren weiter gewähren liessen.“*; Befragung StV Leiter TC, S. 7: *„Es ist für mich nicht nachvollziehbar, warum die Kontrollen gegenüber [dem damaligen Leiter TCSB; Änderung durch den Untersuchungsbeauftragten] nicht verstärkt worden sind.“*).

b) Damaliger Chef DA

- 348 Der damalige Chef der Direktion für Arbeit hatte weniger direkte Führungsverantwortung gegenüber dem Ressortleiter TCSB. Sicherzustellen war seitens des Chefs DA indes eine funktionierende Leitung des LB TC. Zudem wurden grössere Beschaffungen (über einem Wert von CHF 200'000) vom Chef DA genehmigt.

- 349 Verschiedene befragte Personen gaben an, auch den Chef DA über die Gerüchte bezüglich des früheren Ressortleiters TCSB informiert zu haben. Allerdings erfolgten auch in diesem Fall keine konkreten Hinweise auf einzelne Sachverhalte oder dergleichen. Der damalige Chef DA führte gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten aus, dass er Kenntnis von der Untersuchung der Bundesanwaltschaft 2006/07 gehabt habe. Davon habe er unmittelbar nach seinem Amtsantritt erfahren. Da diese Untersuchung keine konkreten Resultate ergeben habe, sei er davon ausgegangen, dass es sich um blosser Gerüchte handle und habe entwarnt (Befragung ehemaliger Chef DA, S. 8, 10).
- 350 Unstrittig ist, dass der damalige Chef DA von den grösseren Beschaffungsprozessen Kenntnis hatte und damit auch von fehlenden Ausschreibungen. Der damalige Chef DA räumte gegenüber dem Untersuchungsbeauftragten diesbezügliche Versäumnisse ein. Er erklärte sie mit einer Kultur, die der effizienten Problemlösung gegenüber der Regelbefolgung oft den Vorrang gegeben habe. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang allerdings auch darauf, dass der damalige Chef DA 2010 eine Überprüfung der Sourcing Praxis initiierte.
- 351 Die Abgrenzungsfragen TC/SECO bzw. ALV/Bund wurden vom Leiter TC keiner Klärung zugeführt. Bemühungen seitens OA, die Schnittstellen zwischen ALV und Bund zu klären, wurden gestoppt (Befragung Leiter OA, S. 6 f.). Nach Aussagen des früheren Chefs DA ging es bei diesen Bemühungen um finanzielle Verflechtungen. Dazu sei einmal eine Lösung gefunden worden, er sei dagegen gewesen, diese wieder in Frage zu stellen (Befragung ehem. Chef DA, S. 13). Grundsätzlich ist festzustellen, dass das Interesse an einer Klärung der Schnittstellen auf der Ebene Führung DA offenbar gering war.

7.4.3 Gründe für ein fehlendes Einschreiten; Verantwortlichkeiten

a) Damaliger Leiter TC

- 352 Verschiedene Ansätze kommen in Frage, um zu erklären, warum seitens der Leitung TC so lange keine wirksamen Massnahmen ergriffen wurden:
- Grosse Führungsspanne: Der frühere Leiter TC hatte neun, zeitweise sogar zehn Ressorts zu führen; nach der Übernahme der direkten Leitung von fünf Ressorts durch den neuen stellvertretenden Leiter TC allerdings nur noch vier direkt. Generell ist der Leistungsbereich TC mit ca. 180 Mitarbeitenden sehr gross und die Führung entsprechend anspruchsvoll.
 - Faktische Abhängigkeit vom ehemaligen Ressortleiter TCSB: Dieser vermittelte nach Aussagen verschiedener Beteiligten, dass die Leistungen der Informatik nicht mehr gewährleistet seien, wenn nicht Verträge in seinem Sinne verlängert und Anträge genehmigt werden.

- Gesundheitliche Probleme: Seit etwa 2009 hatte der frühere Leiter TC sehr starke gesundheitliche Probleme. Er fiel praktisch für mehr als ein halbes Jahr aus und nahm die Tätigkeit nach der Auffassung vieler zu früh wieder auf.
- Überlastung: Trotz all dieser besonderen Umstände fungierte er vorübergehend auch als Chef DA, bis die Stelle wieder neu besetzt wurde. Dies verstärkte eine vorbestehende Belastung und führte wohl definitiv zur Überlastung.
- Grosses Vertrauen: Der frühere Leiter TC führte schliesslich aus, dass er dem Ressortleiter Vertrauen entgegengebracht habe.

353 Diese Erklärungsansätze können folgendermassen bewertet werden:

- Die breite Führungsspanne kann die Versäumnisse teilweise erklären. Dies gilt auch für die hohe Belastung bzw. die Überlastung. Allerdings wurde vor allem von Seiten des TC-Controlling wiederholt und deutlich auf Missstände im Beschaffungswesen hingewiesen. Unter diesen Bedingungen wären trotz der grossen Führungsverantwortung und -belastung geeignete Massnahmen seitens des Leiters TC zu erwarten gewesen.
- Die Abhängigkeit vor allem von Personen, die keine besondere Affinität zu IT-Themen haben, von Fachleuten dürfte faktisch eine grosse Rolle gespielt haben. Es ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass IT-Beschaffungen von Natur aus komplex sind. Allerdings hätte dies nicht zu verhindern brauchen, den damaligen Ressortleiter TCSB zum Beispiel zu versetzen und eine andere qualifizierte Person mit der Leitung TCSB zu betrauen.
- Die gesundheitlichen Probleme des früheren Leiters TC im fraglichen Zeitraum lassen sich durch den Untersuchungsbeauftragten nicht im Detail beurteilen. Sie müssen allerdings gravierend gewesen sein. Wenn sie die Arbeitsfähigkeit signifikant eingeschränkt hätten, hätten sie rechtzeitig zu entsprechenden Entlastungsmassnahmen seitens der Vorgesetzten führen müssen.
- Die Vertrauenskultur hätte in einem Bereich, in dem so hohe Investitionen mit entsprechenden Missbrauchsgefahren in Frage stehen, Grenzen haben müssen.

354 Trotz Verständnis für die besondere Situation muss daher insgesamt festgestellt werden, dass der frühere Leiter TC seine Führungs- und Kontrollpflichten unzureichend wahrgenommen hat. Es ist zwar davon auszugehen, dass viele Informationen und Gerüchte nicht zu ihm vordrangen – dies möglicherweise aufgrund des guten Verhältnisses zwischen ihm und dem damaligen Ressortleiter TCSB, welche die Weitergabe von Informationen nach Aussagen von Mitarbeitern für sie als wenig aussichtsreich erscheinen liess. Teilweise wurde davon ausgegangen, dass negative Aussagen über den damaligen Ressortleiter TCSB gegenüber dem Leiter TC für den Mitarbeiter selbst – nicht aber für den Ressortleiter – negative

Konsequenzen gehabt hätten. Auch die wenigen und wohl diffusen Hinweise, die der damalige Leiter TC zur Verfügung hatte, hätten ihn aber veranlassen müssen, sich weiteres Wissen zu beschaffen und den Ressortleiter TCSB enger zu führen und zu kontrollieren. War dies aus zeitlichen oder gesundheitlichen Gründen nicht möglich, wären Massnahmen zu treffen gewesen, um die entsprechende Überforderung möglichst abzubauen.

b) Damaliger Chef DA

- 355 Der frühere Chef DA trägt eine gewisse Mitverantwortung für die aufgetretenen Probleme, wobei zu differenzieren ist: Bezüglich der konkreten Verfehlungen des Ressortleiters TCSB war er zu weit von den Vorgängen entfernt, als dass ihm diesbezüglich eine Fehlbeurteilung vorgeworfen werden könnte. Die entsprechenden Führungs- und Kontrollaufgaben obliegen im Sinn der Verwaltungshierarchie primär dem direkten Vorgesetzten. Verantwortlich war der Chef DA dagegen für die Sicherstellung der Führung des Leistungsbereichs TC. Hier reagierte er insbesondere auf die massiven gesundheitlichen Probleme des Leistungsbereichsleiters zu wenig entschlossen. Das Motiv, gesundheitliche Probleme nicht zum Anlass einer Herabstufung der betroffenen Person zu nehmen (vgl. Befragung ehem. Chef DA, S. 11), ist verständlich und einleuchtend. Es wären aber Lösungen zu finden gewesen, die Führung des Leistungsbereichs bei Beachtung dieser Grundsätze und im Einvernehmen mit dem Leiter TC dennoch besser zu organisieren. Zu bemerken ist allerdings, dass der Chef DA durch die Einstellung eines Stellvertreters und eine geplante Aufteilung des LB TC eine Entlastung des Leiters TC anstrebte.
- 356 Der frühere Chef DA war überdies in die Beschaffungsprozesse involviert und trägt namentlich hinsichtlich der Nichtbeachtung von Ausschreibungspflichten eine von ihm selbst eingeräumte Mitverantwortung. Schliesslich ist auch festzustellen, dass er der Klärung der zugrunde liegenden Schnittstellen- und Abgrenzungsprobleme wenig Aufmerksamkeit schenkte.

IV. Beantwortung der Fragen des Untersuchungsauftrages

1. Vorbemerkung

357 Im Folgenden werden die Fragen, die im Untersuchungsauftrag gestellt wurden, beantwortet, dies im Sinne eines Fazits die wesentlichen Schlussfolgerungen, die sich aus den vorangegangenen Teilen ergeben. Bezüglich einer Frage – Frage 6 – muss relativ stark auf die Ausführungen im Kapitel V des Berichts über mögliche Reformen und Massnahmen vorgegriffen werden.

2. Fragen

1. Wie sind die IT-Beschaffungen der Ausgleichsstelle der ALV geregelt? Was sind die internen Grundlagen (Reglemente, Weisungen, Prozesse etc.)? Gibt es klare Entscheidabläufe, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, namentlich auch zwischen der Ausgleichsstelle ALV und der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung?

Zu Teilfragen 1 und 2: Wie sind die IT-Beschaffungen der Ausgleichsstelle der ALV geregelt? Was sind die internen Grundlagen (Reglemente, Weisungen, Prozesse etc.)?

- 358 Grundsätzlich ist der untersuchte Tätigkeitsbereich stark und (zu) dicht normiert.
- Grundlagen zur Tätigkeit der AK-ALV und der Ausgleichsstelle der ALV ergeben sich aus dem AVIG.
 - In Bezug auf AK-ALV, SK Fin und ILAs bestehen Reglemente.
 - SECO- und TC-intern bestehen zahlreiche Weisungen. Von Belang sind im vorliegenden Zusammenhang namentlich:
 - Weisung für die Durchführung des öffentlichen Beschaffungswesens im Staatssekretariat für Wirtschaft SECO;
 - Weisung: Allgemeine Unterschriftenregelung im SECO;
 - Bereichsspezifische Unterschriftenregelung für den Leistungsbereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung (TC) der Direktion für Arbeit;
 - SECO-Weisung zur Vergabe von Dienstleistungsaufträgen an Unternehmen und Berater;
 - Vereinbarung betreffend die Delegation im Bereich der Genehmigung und Kontrolle von Dienstleistungsverträgen;

- Beschaffungshandbuch Leistungsbereich TC (Versionen vom 2. 10. 2006 [BHB 2006] und vom 24. 3. 2014 [BHB 2014]).
 - BÖB und VÖB sind auf Beschaffungen der Ausgleichsstelle anwendbar. Bezüglich der Anwendbarkeit der Org-VÖB besteht zurzeit keine Klarheit.
 - Eine gewisse Bedeutung kommt hinsichtlich der Beschaffungsprozesse zudem der IT-Strategie des Leistungsbereichs TC zu.
- 359 Die Regeln sind zahlreich, ausführlich und insgesamt wenig übersichtlich. Es bedarf infolgedessen eines gewissen Aufwandes, um im Detail im Bild zu sein. Bei der Untersuchung stiess der Untersuchungsbeauftragte denn auch bei verschiedenen involvierten Personen mehrfach auf erhebliche diesbezügliche Wissenslücken. Eine Verwesentlichung der Normsetzung wäre zu prüfen.
- 360 Gleichzeitig gilt: Die regulatorische Situation ist gesamthaft klar. Ein gravierendes Regelungsdefizit kann nicht festgestellt werden (zu einzelnen anderen Aspekten sogleich bei Teilfrage 3). Die Regelungen sind vom Bemühen geprägt, den Bereich möglichst sinnvoll und umfassend zu regeln. Mit neuen Regelungen in den Jahren 2013 und 2014 wurden Lücken geschlossen und noch mehr Klarheit geschaffen. Das zentrale Problem lag damit nicht im Fehlen von Normen, sondern in deren mangelnder Durchsetzung bzw. in Möglichkeiten der Umgehung.

Zu Teilfrage 3: Gibt es klare Entscheidabläufe, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, namentlich auch zwischen der Ausgleichsstelle ALV und der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung?

a) Verhältnis zwischen AK-ALV und Subgremien

- 361 Die Zuständigkeiten werden von der direkt involvierten Personen – entsprechend ihren Aussagen in den Befragungen – überwiegend als klar wahrgenommen. Allerdings zeigte sich, dass im Einzelnen doch unterschiedliche Interpretationen der Rollen der einzelnen Akteure und Gremien bestehen. So ging beispielsweise der frühere Leiter TC von einem Richtwert von CHF 5 Mio. aus, ab dem ein Projekt in der AK-ALV zu behandeln ist. Dieser Wert war anderen Akteuren (z.B. dem früheren Chef DA) nicht bekannt und ergibt sich nicht aus offiziellen Reglementen und Dokumenten.
- 362 Die Zuständigkeitsverteilung hinsichtlich Informatik zwischen AK-ALV und SK Fin ergibt sich aus den Reglementen nicht klar. Das Reglement der AK-ALV enthält eine allgemeine Delegationsnorm, das Reglement der SK Fin relativ allgemein gehaltene Zuständigkeitsnormen. In der Praxis wird im Rahmen des Budget-Prozesses für die Projekte einzeln entschieden, ob sie in der SK Fin oder (auch) in der AK-ALV behandelt werden. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass letzteres nur bei sehr grossen Projekten der Fall ist (im betrachteten Zeitraum

2005 bis 2013 insb. Neukonzeption AVAM, Dokumentenmanagementsystem DMS, ASALneu).

- 363 Diese Praxis ist vor allem unter zwei Aspekten problematisch: Einerseits sollte sich aus den Reglementen klarer ergeben, welche Kompetenzen im Informatikbereich die AK-ALV und welche die SK Fin wahrnimmt; zweitens geht die Delegation an die SK Fin sehr weit, besonders hinsichtlich des gesetzlichen Auftrages an die AK-ALV.

b) Verhältnis zwischen AK-ALV und Ausgleichsstelle

- 364 Nachdem die AK-ALV für Informatik-Vorhaben Budgets bewilligt hat, nimmt die Ausgleichsstelle die notwendigen Beschaffungen vor. Diese Aufgabenverteilung ergibt sich nach der Einschätzung einzelner Beteiligten aus der IT-Strategie des Leistungsbereichs TC.
- 365 In den Reglementen von AK-ALV und SK Fin ist die Zuständigkeit der Ausgleichsstelle respektive des TC für Beschaffungen nicht explizit verankert. Dies erscheint als Defizit. Die entsprechende Aufgabenverteilung sollte sich in den normativen Grundlagen wiederfinden. Die IT-Strategie ist dafür nicht der geeignete Ort. Im Hintergrund steht die Frage, inwieweit die AK-ALV über eine (aus ihrer Informatikzuständigkeit) abgeleitete Beschaffungskompetenz verfügt und insofern Befugnisse delegiert, und inwiefern SECO/TC diesbezüglich originäre Kompetenzen zukommen. Auf der Basis der Beantwortung dieser Frage ist die Beschaffungskompetenz in den Normen besser zuzuweisen.

c) Schlussfolgerungen

- 366 Hinsichtlich der Zuordnung und Regelung der Zuständigkeiten zwischen den Gremien ergeben sich vor allem folgende Desiderate:
- Die Aufgabenverteilung zwischen AK-ALV und SK Fin im Informatikbereich muss in den Reglementen klarer geregelt sein.
 - Die Beschaffungszuständigkeit muss in Reglementen verankert sein.
 - Die sehr weitgehende Delegation von Zuständigkeiten an die SK Fin ist – unter dem Aspekt des gesetzlichen Auftrags der Aufsichtskommission – grundsätzlich zu überdenken.

→ Zu den Hintergründen der Antwort vgl. vorn insb. III.2–4.

2. Bestehen in den IT-Beschaffungsprozessen der Ausgleichsstelle der ALV nicht zulässige Abweichungen zu den Normen und Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts? Wenn ja, um was für nicht zulässige Abweichungen handelt es sich?

- 367 Ja, in den IT-Beschaffungsprozessen der letzten Jahre kam es in hohem Masse zu nicht zulässigen Abweichungen von Normen des Beschaffungsrechts. Im Vordergrund stehen die Handlungen des ehemaligen Ressortleiters TCSB zusammen mit den Verantwortlichen der involvierten Firmen. Diese Sachverhalte werden im Einzelnen durch die Strafverfolgungsbehörden untersucht und können bis zum Abschluss der entsprechenden Verfahren nicht abschliessend beurteilt werden. Nach heutigem Kenntnisstand ist davon auszugehen, dass geldwerte Leistungen in erheblichem Umfang von IT-Anbietern an den Ressortleiter geflossen sind.
- 368 Verstösse gegen Normen und Vorgaben des Beschaffungsrechts gab es aber auch darüber hinaus:
- Zwischen 2006 und 2012 fanden keine öffentlichen Ausschreibungen von Verträgen statt, obwohl solche erforderlich gewesen wären.
 - Auch Veröffentlichungen freihändiger Vergaben in SIMAP wurden nicht durchgeführt, trotz mehrmaliger entsprechender Aufforderungen seitens OA.
- 369 Dazu kommen Verstösse gegen interne Normen und Weisungen, insbesondere in folgender Form:
- Verschiedentlich hat der frühere Ressortleiter TCSB Bestellungen allein aufgrund des unterzeichneten Investitionsantrages, ohne von der vorgesetzten Stelle gültig unterzeichneten Vertrag vorgenommen.
 - In Einzelfällen hat er die vorgesehenen Prozesse ganz umgangen und Verträge gleich selbst unterzeichnet.
 - Mitunter hat der Ressortleiter Rechnungen materiell und als Chef visiert.
- 370 Insgesamt ist eine weitgehende und gravierende Missachtung von Regeln des öffentlichen Beschaffungsrechts und von internen beschaffungsbezogenen Vorgaben zu konstatieren.

→ Zu den Hintergründen der Antwort vgl. vorn insb. II, III.4.

3. Was sind die Gründe für die Abweichungen zum öffentlichen Beschaffungsrecht (Prozesse, Weisungen etc.)? Waren sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Entscheidungsträger, namentlich auch AK-ALV, dieser Abweichungen bewusst? Wenn ja, was sind die Gründe, dass sie nicht korrigiert wurden?

Zu Teilfrage 1: Was sind die Gründe für die Abweichungen zum öffentlichen Beschaffungsrecht (Prozesse, Weisungen etc.)?

- 371 Die Gründe für die Abweichungen sind vielfältig. Bezüglich der Vorfälle, die diese Untersuchung ausgelöst haben, stehen die finanziellen Interessen der Beteiligten im Vordergrund. Bezüglich der weiteren Probleme, die im Zuge der Untersuchung zutage traten – insbesondere der häufigen Missachtung beschaffungsrechtlicher Vorgaben – spielen verschiedene Ursachen eine Rolle. Grundlage war eine Kultur, die die effiziente Problemlösung und das ungestörte Funktionieren der Systeme vor die Einhaltung von Normen stellte. Beim Ressortleiter TCSB kam ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Autonomie seines Bereichs dazu – ein Bewusstsein, das von seinen Vorgesetzten wenig und erst spät infrage gestellt wurde. Sein die formellen Regeln oft nicht hinreichend respektierendes Verhalten begründete der Ressortleiter TCSB insbesondere mit der sachlich zwingenden Natur von Vergaben – aufgrund der Spezialanfertigungen kämen nur bestimmte Anbieter in Frage –, mit zeitlicher Dringlichkeit und mit der nicht garantierten Funktionstüchtigkeit der Systeme bei nicht erfolgreicher Beschaffung von Waren und Dienstleistungen in gewünschter Form und Frist.

Zu Teilfrage 2: Waren sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Entscheidungsträger, namentlich auch AK-ALV, dieser Abweichungen bewusst?

- 372 Die strafrechtlich relevanten Vorgänge waren über die direkt Beteiligten hinaus nicht bekannt. Dagegen wurde auf die Nichtbeachtung des Beschaffungsrechts insbesondere hinsichtlich fehlender Ausschreibungen über Jahre hingewiesen – in erster Linie vom Controlling TC, punktueller und zurückhaltender seitens der Internen Revision. Diese Problematik war der Leitung TC bekannt und wurde vielfach diskutiert. Auf fehlende Veröffentlichungen in SIMAP wies OA wiederholt hin.
- 373 Da die AK-ALV sich nicht direkt mit Beschaffungen befasste, sind die Missstände in ihr weniger zum Thema geworden. Einzelnen Mitgliedern waren die Defizite aber zumindest im Grundsatz bewusst, und vereinzelt wurde in Sitzungen explizit darauf hingewiesen, dass bei konkreten Vergaben eine WTO-Ausschreibung nötig wären. Auch im Zusammenhang mit der Diskussion von Berichten der Internen Revision wurden fehlende Ausschreibungen in der SK Fin der AK-ALV thematisiert.

Zu Teilfrage 3: Wenn ja, was sind die Gründe, dass sie nicht korrigiert wurden?

374 Die fehlende Korrektur ist in erster Linie mit dem Verhalten der Leitung TC zu erklären, welche die Verstöße über zu lange Zeit hinweg tolerierte. Verschiedene Aspekte sind in dieser Hinsicht zu berücksichtigen:

- Der frühere Leiter TC hatte über lange Zeit gravierende gesundheitliche Probleme.
- Mit zeitweise zehn Direktunterstellten hatte er einen ausserordentlich grossen – zu grossen – Aufgaben- und Verantwortungsbereich. Dies verstärkte sich mit der vorübergehenden Leitung der DA.
- Der frühere Leiter TC hatte zum ehemaligen Ressortleiter TCSB ein gutes persönliches Verhältnis und brachte ihm Vertrauen entgegen.
- Die Funktionstüchtigkeit der Systeme stand für den Leiter TC im Vordergrund; eine Funktionstüchtigkeit, die durch den Ressortleiter TCSB gewährleistet wurde.

375 Aus diesen Gründen erfolgte verstärkter Druck erst sehr spät, ab etwa 2011, als entschieden wurde, dass fortan Ausschreibungen vorzunehmen seien. Die Umsetzung nahm wiederum viel Zeit in Anspruch, teilweise aufgrund mangelnder Kooperation seitens des Ressortleiters TCSB.

→ Zu den Hintergründen der Antwort vgl. vorn insb. II, III.4–5, 7.

4. Bestehen Differenzen zwischen den IT-Beschaffungsprozessen und der „gelebten Praxis“? Was sind die Gründe? Waren sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Entscheidungsträger, namentlich auch die AK-ALV, dieser Differenzen zwischen Vorgaben und Praxis bewusst? Wenn ja, um was für nicht zulässige Abweichungen handelt es sich?

Zu Teilfragen 1 und 2: Bestehen Differenzen zwischen den IT-Beschaffungsprozessen und der „gelebten Praxis“? Was sind die Gründe?

376 Wie bereits ausgeführt (vgl. Antworten zu Frage 2), bestanden in der Tat solche Differenzen, und sie waren erheblich. Die formellen Beschaffungsprozesse sehen insbesondere Ausschreibungs- und Publikationspflichten vor, die teilweise nicht beachtet wurden. Zudem bestehen Unterschriftenregelungen, die in einzelnen Fällen auch nicht befolgt wurden.

- 377 Auf die Gründe wurde ebenfalls bereits eingegangen (Antworten zu Frage 3): Im Vordergrund stand das Funktionieren der Systeme, das Beschaffungsrecht spielte eine geringe Rolle und fand wenig Aufmerksamkeit. Interne Stellen, namentlich das Controlling TC, haben zwar auf die Probleme aufmerksam gemacht. Über sehr lange Zeit wurden durch die Leitung TC aber keine wirksamen Gegenmassnahmen ergriffen.
- 378 Es ist davon auszugehen, dass mit den zwischenzeitlich getroffenen Massnahmen die gelebte Beschaffungspraxis wieder mit den offiziellen Prozessen übereinstimmt.

Zu Teilfrage 3: Waren sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Entscheidungsträger, namentlich auch die AK-ALV, dieser Differenzen zwischen Vorgaben und Praxis bewusst?

- 379 Auch dazu wurde bereits Stellung genommen (Antworten zu Frage 3, Teilfrage 2): Die Leitung TC wurde immer wieder auf Verstösse gegen das Beschaffungsrecht hingewiesen, diese waren ein häufiges Diskussionsthema innerhalb der Leitung und des Stabes. Auch die partielle Umgehung interner Prozesse war dem Leiter TC zumindest in einzelnen Fällen bekannt.
- 380 Die Mitglieder der AK-ALV waren von den konkreten Prozessen zu weit entfernt, als dass ihnen Einzelheiten bekannt gewesen wären. Einzelne besonders engagierte und interessierte Mitglieder von AK-ALV und SK Fin hatten Kenntnis von Regelverletzungen und pochten auf Konsequenzen.

→ Zu den Hintergründen der Antwort vgl. vorn insb. II, III.4–5, 7.

5. Auf was für offenkundige Unregelmässigkeiten sind Sie gestossen? Was sind die Gründe für diese offenkundigen Unregelmässigkeiten?

- 381 Die festzustellenden Unregelmässigkeiten lassen sich in mutmasslich strafrechtlich relevante Verhaltensweisen, in Missachtungen des öffentlichen Beschaffungsrechts im Bereich Ausschreibungen und Publikationen und in Verletzung interner Vorschriften unterteilen.
- Nach aktuellem Kenntnisstand ist aufgrund der Untersuchungen der Bundesanwaltschaft davon auszugehen, dass der frühere Ressortleiter TCSB seine Position ausgenutzt hat, um von IT-Firmen private Vorteile in erheblichem Umfang zu beziehen. Die gültige Klärung dieser Vorfälle bleibt den strafrechtlichen Untersuchungen vorbehalten. Es gilt die Unschuldsvermutung.
 - Relativ weitgehend wurde im Bereich TC in den vergangenen Jahren gegen Vorschriften des Beschaffungsrechts verstossen, namentlich indem Aufträ-

ge, bei denen das erforderlich wäre, nicht öffentlich ausgeschrieben wurden, und indem freihändige Vergaben nicht publiziert wurden.

- Teilweise wurde namentlich durch den früheren Leiter TCSB auch gegen interne Verfahrensvorschriften verstossen, insbesondere dadurch, dass er notwendige Unterschriften nicht eingeholt hat.

382 Auf die Gründe für diese Vorkommnisse wurde bereits eingegangen (Antworten auf Fragen 3 und 4). Ganz knapp rekapituliert: Der Ressortleiter TCSB hatte sehr grossen Spielraum, dies insbesondere aufgrund grossen Vertrauens, beschränkter Handlungsfähigkeit aufgrund gesundheitlicher Probleme und Priorisierung der technischen Funktionstüchtigkeit durch seinen Vorgesetzten. Der Einhaltung des Beschaffungsrechts wurde generell wenig Beachtung geschenkt. Spät wurden Massnahmen ergriffen, der Ressortleiter TCSB verteidigte aber seine Freiheiten und führte starke Verzögerungen herbei.

→ Zu den Hintergründen der Antwort vgl. vorn insb. II, III.4–5, 7.

6. Sind die bisherigen Verfahren und Zuständigkeiten geeignet oder empfehlen Sie rechtliche Anpassungen und/oder Massnahmen in der Ausgestaltung, Steuerung und Kontrolle der Beschaffungsprozesse im IT-Bereich der Ausgleichsstelle der ALV?

- **bezüglich Grundlagen (Gesetz und nachgehende Rechtserlasse)**
- **bezüglich Corporate Governance, Organisation und Unterstellung (SECO, AK-ALV)**
- **hinsichtlich dem Vollzug der Beschaffungsprozesse und der Entscheidabläufe**
- **hinsichtlich der Kontrolle.**

383 Von Seiten des SECO sowie von DA/TC sind in der Zwischenzeit erhebliche Anpassungen in den Regelungen sowie in der Ausgestaltung der Verfahren erfolgt, unter Einschluss der Kontrollen. Ferner müssen nunmehr Beschaffungen vermehrt über das BBL durchgeführt werden. Gesamthaft sind alle diese Neuerungen unter dem Gesichtswinkel der Einhaltung der Beschaffungsregeln zu begrüssen. Sie bieten Gewähr für rechtskonforme Beschaffungen.

384 Weitere Massnahmen werden im Schlussteil des vorliegenden Berichts im Einzelnen dargelegt. Sie betreffen vor allem Aspekte der Organisationsstruktur. An dieser Stelle werden die wichtigsten Vorschläge knapp zusammengefasst, entlang der Gliederung der Fragestellung.

Bereich 1: Massnahmen bezüglich der Grundlagen

- 385 Bezüglich der Zuständigkeiten im Informatikbereich müssen die Vorschriften in den Reglementen der AK-ALV und der SK Fin klarer sein. Es muss aus ihnen hervorgehen, welche Projekte in welchem Gremium behandelt werden.
- 386 Die Beschaffungskompetenz muss klar zugewiesen sein, auch in rechtlichen Erlassen. Grundlage ist eine Abklärung hinsichtlich der Beschaffungszuständigkeit von AK-ALV oder SECO-TC bzw. der Anwendbarkeit der Org-VöB.
- 387 Sollte eine Verselbständigung der ALV-Organisation angestrebt werden (dazu sogleich), wären eingehende Rechtsänderungen nötig, dies im Sinne einer Teilrevision des AVIG. Aller Voraussicht nach wäre für eine verselbständigte ALV-Organisation darüber hinaus die Schaffung eines eigenen Gesetzes erforderlich.

Bereich 2: Massnahmen bezüglich Corporate Governance, Organisation und Unterstellung

- 388 Der Leiter TC soll nicht mehr Präsident der SK Fin und der Chef DA nicht mehr Präsident der AK-ALV sein. Ihr Fachwissen ist in anderer Weise zu integrieren, z.B. mit der Präsenz an den Sitzungen ohne formelle Einsitznahme in die Gremien.
- 389 Hinsichtlich der Organisation ist vertieft zu prüfen, ob die ALV entweder zu verselbständigen oder verstärkt in die Bundesverwaltung zu integrieren ist. Die derzeitige Zwischenstellung bringt eindeutig zu viele Unklarheiten und Probleme mit sich. Unter praktischen Gesichtspunkten steht hierbei eine Verselbständigung im Vordergrund, da eine Integration auf grossen Widerstand der Sozialpartner stossen würde und damit politisch kaum realisierbar ist.
- 390 Des Weiteren ist eine Reorganisation des Leistungsbereichs TC nötig. Ins Auge zu fassen ist eine Höherstufung des Bereichs in der Verwaltungshierarchie. Auch die Aufteilung in zwei Bereiche ist zu prüfen, mit dem Ziel einer kleineren Führungsspanne für die Leitung TC.

Bereich 3: Beschaffungsprozesse und Entscheidabläufe

- 391 Die Beschaffungszuständigkeit soll von den Bedürfnisträgern konsequent an eine zentrale Beschaffungsstelle innerhalb des TC verlagert werden. Dieser Beschaffungsstelle stellen die Ressortleiter Antrag, ohne dass sie aber Entscheidungszuständigkeit besitzen sollen. In die zentrale Beschaffungsstelle ist das Controlling TC, das IT Service Management TC und ist insbesondere auch eine juristische Prüfung adäquat einzubeziehen.

- 392 Entsprechende Massnahmen sind eingeleitet und teilweise bereits umgesetzt.
- 393 Die Beschaffungsstelle TC hat mit dem BBL zusammenzuarbeiten. Aktuell geschehen die eigentlichen Beschaffungen aufgrund detaillierter Bedarfsmeldungen seitens TC (sie entsprechen einem Antrag) durch das BBL.

Bereich 4: Kontrolle

- 394 Die Kontrolle innerhalb TC ist vor allem durch einen Abbau der Führungsspanne der Leitung TC zu verbessern.
- 395 Verbesserungen sind auch im Bereich der Revision nötig. Unter anderem aufgrund knapper Ressourcen erfolgten die Prüfungen des Beschaffungswesens im Bereich TC nicht so umfassend und gründlich wie nötig. Eine Rolle spielt in diesem Zusammenhang und hinsichtlich der Kontrollen generell auch das im Informatik-Bereich erforderliche Know-how. Es ist daher zu prüfen, ob spezialisierte Abteilungen/Teams geschaffen werden können, um IT-Prozesse und Vergaben zu kontrollieren.

→ Zu den Hintergründen der Antwort vgl. nachfolgend V.

V. Empfehlungen, Vorschläge

1. Vorbemerkungen

396 Gemäss Untersuchungsauftrag sollen – sinngemäss – basierend auf der Analyse des Verhaltens der Akteure und der bestehenden Normen, Strukturen und Prozesse Massnahmen in Bezug auf die Ausgestaltung, Steuerung und Kontrolle der IT-Beschaffungsprozesse der Ausgleichsstelle der ALV empfohlen werden, um das Risiko von Unregelmässigkeiten zu reduzieren und die Wahrscheinlichkeit eines normkonformen Verhaltens zu erhöhen.

397 Die Verantwortlichen müssen bei in der Verwaltung aufgedeckten Missständen, welche in der Öffentlichkeit hohe Wellen schlagen, normalerweise schnell reagieren. Der Zeitachse kommt mithin generell eine erhebliche, auch politische Bedeutung zu. Entsprechend gliedern sich die nachfolgenden Empfehlungen in kurzfristig, mittelfristig und langfristig umzusetzende Massnahmen.

- Die empfohlenen kurzfristigen Massnahmen sind dringende Massnahmen, die innerhalb eines Jahres umzusetzen sind.
- Die empfohlenen mittelfristigen Massnahmen sind in Abstimmung mit den Sozialpartnern und den Kantonen innerhalb von zwei bis drei Jahren umzusetzen.
- Die langfristigen Massnahmen sind politisch relevante Anpassungen, die Gesetzesänderungen implizieren und wohl einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren beanspruchen.

2. Sofortige Massnahmen

2.1 Insistieren auf korrekten Beschaffungsprozessen

2.1.1 Gegenstand

398 Ohne Weiteres versteht sich, dass die Beschaffungsprozesse ab sofort in jeder Hinsicht korrekt und sorgfältig durchzuführen sind. Darauf haben die Linienverantwortlichen, d.h. insbesondere der Chef DA und der Leiter TC zu insistieren. Eine Kultur der Regelkonformität hat eine Kultur des Negierens abzulösen. Das bedeutet insbesondere:

- eine klare Kommunikation, dass die beschaffungsrechtlichen Vorgaben einzuhalten sind;
- klare Durchsetzung der Regelungen des revidierten Beschaffungshandbuchs;
- soweit möglich eine juristische Prüfung der Verfahrensart bei der Vergabe;
- konsequentes Nachführen der Beschaffungsdatenbank;

- Führung sauberer Beschaffungsdossiers mit den erforderlichen Investitionsanträgen;
- systematische und konsequente Überprüfung der Beschaffungsbeziehungen;
- konsequente Beachtung des Vier-Augen-Prinzips bei Bestellungen, der Prüfung von Rechnungen und Vertragsabschlüssen.

2.1.2 Verantwortlichkeit

399 Verantwortlich für die Umsetzung der Massnahme ist in erster Linie der Leiter TC.

2.2 Zentralisierung und Professionalisierung des Beschaffungswesens

2.2.1 Gegenstand

400 Das Beschaffungswesen ist innerhalb des TC zu zentralisieren. Dies ist auch deshalb sinnvoll, weil dieser Bereich IT-Beschaffungen im grossen Umfang vornimmt. Eine Zentralisierung auf Stufe DA oder SECO ist deshalb aus heutiger Sicht nicht angezeigt. Die entsprechenden Optionen sind aber zu prüfen. Durch die Zentralisierung auf der TC-Ebene wird die beschaffende Stelle von den Bedarfsträgern getrennt, wodurch eine unabhängigere Beurteilung von Beschaffungsprojekten möglich wird. Die entsprechende Reorganisation ist bereits eingeleitet worden, sie ist konsequent weiterzuführen.

401 Die Beschaffungsstelle des TC muss mit Weisungsbefugnis ausgestattet sein und personell genügend Kapazitäten haben. TC-Controlling und IT Service Manager TC müssen in die Stelle einbezogen sein, wobei die konkrete Ausgestaltung den Verantwortlichen vor Ort obliegt. Schon kurzfristig sollte das Controlling ressourcenmässig besser ausgestattet werden. Dazu gehört, möglicherweise in Absprache mit dem BBL, eine systematische juristische Prüfung beabsichtigter Beschaffungen, sowohl was die Verfahrensart als auch die Vertragsgestaltung anbelangt, welche in die Beschaffungsstelle zu integrieren ist.

402 Die zentrale Beschaffungsstelle hat, gerade hinsichtlich der rechtlichen Fragen, mit dem BBL zu kooperieren. Die Details können in dieser Hinsicht nur aufgrund der Kenntnisse vor Ort definiert werden. Eine vollständige Zentralisierung des Beschaffungswesens des TC beim BBL erscheint nicht notwendig und nicht sinnvoll, da TC spezifische IT-Systeme betreibt, die ein spezifisches Know-how bedingen. Würden die Beschaffungen vollständig beim BBL zentralisiert, wäre dies mit grossem Kommunikations-, Kontroll- und Koordinationsbedarf verbunden. Indes können Beschaffungen über das BBL vorgenommen werden. Dies ist bereits jetzt der Fall.

2.2.2 Verantwortlichkeit

403 Zuständig für die Umsetzung der Massnahmen sind der Leiter TC und der Chef DA.

3. Mittelfristige Massnahmen

3.1 Klärung noch offener Rechtsfragen im Verhältnis zwischen AK-ALV, TC und SECO

3.1.1 Gegenstand

404 Im Verhältnis zwischen AK-ALV, TC und SECO sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt immer noch Rechtsfragen offen, dies bedingt durch die Doppelrolle und Doppelzuordnung der Ausgleichsstelle. Insbesondere ist nicht klar, ob die Informatikzuständigkeit der AK-ALV das Beschaffungswesen mit umfasst, oder ob hier das gewöhnliche Verwaltungsorganisationsrecht mit Org-VöB greift. Einerseits würde die ALV nach dem Buchstaben des Gesetzes unter die Org-VöB fallen, da es sich um eine ausserparlamentarische Kommission handelt (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. b Org-VöB); andererseits genießt die AK-ALV aufgrund des AVIG eine Autonomie, die je nach Auslegung auch das IT-Beschaffungswesen betrifft. Derzeit scheint die Meinung vorzuherrschen, dass die AK-ALV keine Beschaffungskompetenzen hat, aber klar ist dies nicht. Das Gutachten zur Rolle der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung vom 2. Juli 2014 des Bundesamtes für Justiz beantwortet die Frage nicht.

405 Die rechtlichen Fragen, namentlich hinsichtlich der Beschaffungskompetenz, sind daher abzuklären. Falls notwendig sind die Regelungen anzupassen. Sie haben auch Einfluss auf die Verantwortlichkeiten, insbesondere mit Bezug auf die Kontrolle, denn hat die AK-ALV grundsätzlich eine Beschaffungszuständigkeit, ist diese Zuständigkeit also an die Ausgleichsstelle delegiert worden, muss sich die AK-ALV Gedanken über die Kontrolle der Beschaffungen und die Einhaltung des Beschaffungsrechts machen. Eine Autonomie der ALV-Organisation auch im Beschaffungswesen könnte eine explizite Ausnahmeregelung in der Org-VöB und eventuell auch eine Klärung der Kompetenzen im AVIG erfordern.

3.1.2 Verantwortlichkeit

406 Die Massnahme ist bereichsübergreifend umzusetzen, unter Einbeziehung des Bundesamtes für Justiz (BJ).

3.2 Abschaffung der Personalunion Vorsitz SK Fin–Leitung TC sowie Präsident AK-ALV–Leitung DA

3.2.1 Gegenstand

407 Gegenwärtig ist der Chef des Leistungsbereichs TC gleichzeitig Vorsitzender der Subkommission Finanzen der AK-ALV. Diese Vermischung der Rollen von Beaufichtigendem und zu Beaufsichtigenden ist bereits in der Vergangenheit vielfach infrage gestellt worden und aus Sicht des Untersuchungsbeauftragten abzulehnen, denn sie widerspricht grundlegenden Anforderungen der Corporate Governance. Der Chef TC soll nicht mehr Vorsitzender der SK Fin sein. Das Know-how des TC kann auch auf andere Weise und die SK Fin einfließen, z.B. indem der Chef TC an den Sitzungen mit beratender Stimme teilnimmt. Die Rolle des Vorsitzenden könnte z.B. zwischen den Sozialpartnern rotieren. Denkbar wäre auch, eine externe Fachperson zum Vorsitzenden zu wählen.

408 Auch die Personalunion von Vorsitzendem AK-ALV und Leiter DA ist kritisch zu hinterfragen. Hier ist der Rollenkonflikt nicht so gravierend, da die Tätigkeit der AK-ALV in erster Linie die Ausgleichsstelle resp. TC betrifft, welcher der Leiter DA nicht direkt angehört und der er in seiner Linienfunktion ebenfalls übergeordnet ist. Dennoch ist der Leiter DA als Verantwortlicher für den Bereich TC nicht unabhängig genug, um die Funktion in idealer Weise ausüben zu können. Auch diese Personalunion sollte daher abgeschafft werden. Auch das Know-how des Chefs DA ist in geeigneter Weise in die Tätigkeit der AK-ALV und der SK Fin einzubeziehen. Auch hier stellt sich die Frage der Besetzung dieser Position. Neben einer Rotation des Vorsitzes zwischen den Sozialpartnern ist auch denkbar, eine externe Führungspersönlichkeit zum Präsidenten bzw. zur Präsidentin zu wählen, um damit der AK-ALV mehr Profil und Unabhängigkeit gegenüber der Bundesverwaltung zu geben.

3.2.2 Verantwortlichkeit

409 Zuständig für die Umsetzung der Massnahme ist die Aufsichtskommission zusammen mit dem Bundesrat als Wahlorgan der Kommission.

3.3 Klarere Regelungen zur Abgrenzung der Zuständigkeiten

3.3.1 Gegenstand

410 Ins IT-Beschaffungswesen der ALV sind viele Gremien und Instanzen involviert, namentlich die AK-ALV mit der SK Fin, die Informatiklenkungsausschüsse, die Ressorts des TC, die Leitung TC sowie die Leitung DA. Die vergleichsweise komplexe organisatorische Struktur bedingt eine klare Zuteilung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Das ist bisher unzureichend der Fall. Namentlich die Zuständigkeiten von AK-ALV und SK Fin im Informatikbereich sind in deren Reglementen eher allgemein umschrieben. Die Kompetenzordnung der IT-Strategie

ist teilweise nicht mehr auf dem aktuellen Stand, zudem ist die IT-Strategie nicht der adäquate Ort für die Zuständigkeitsregelung.

- 411 Daraus ergibt das Postulat einer klareren Definition der Zuständigkeiten im IT-Bereich namentlich in Bezug auf AK-ALV und SK Fin in deren Reglementen. Zu prüfen ist, ob diesbezüglich Kostengrenzen definiert werden können, ab denen eines dieser Gremien verbindlich zur Freigabe von Geldern verpflichtet ist.
- 412 Grundsätzlich ist zu beachten, dass die Delegation der Informatik-Zuständigkeit an die SK Fin sehr weit geht, besonders hinsichtlich des gesetzlichen Auftrags der AK-ALV. Diese Delegation ist daher zu überprüfen, verbunden mit der Prüfung von Möglichkeiten, die Einflussmöglichkeiten der AK-ALV generell zu verbessern (dazu nachfolgend Rz. 416 ff.).

3.3.2 Verantwortlichkeit

- 413 Die Umsetzung der Massnahme obliegt der AK-ALV.

3.4 Definition der Aufgabenverteilung zwischen AK-ALV und TC betreffend Beschaffungen

3.4.1 Gegenstand

- 414 Auf der Grundlage der entsprechenden Abklärungen (vgl. vorn Rz. 404 ff.) ist verbindlich festzulegen, wer für Beschaffungen zuständig ist. Dies sollte insbesondere aus dem Reglement der AK-ALV hervorgehen. Zu prüfen wäre weiter, ob SECO-Weisungen anzupassen sind.

3.4.2 Verantwortlichkeit

- 415 Die Umsetzung der Massnahme obliegt der AK-ALV.

3.5 Prüfung der Professionalisierung der AK-ALV

3.5.1 Gegenstand

- 416 Als Milizgremium stösst die AK-ALV in ihrer jetzigen Form besonders hinsichtlich der Begleitung der fachlich sehr komplexen IT-Prozesse der Ausgleichsstelle an Grenzen. Deshalb ist eine Professionalisierung des Gremiums zu prüfen. Deren konkrete Form hängt eng mit dem Selbstverständnis dieses Organs als politisches Organ oder als Fachorgan vor dem Hintergrund der gesetzlichen Aufgabe sowie von Einzelfragen wie der Verfügbarkeit von Mitgliedern und ähnlichen Faktoren zusammen. Diese Fragen können im Rahmen dieses Berichts nicht abschliessend beantwortet werden. Die konkreten Massnahmen sind in einem Prozess der Lösungsfindung in der AK-ALV zu bestimmen.

417 Zu prüfen ist insbesondere die Schaffung eines Stabes bzw. eines professionellen, von der Ausgleichsstelle der ALV unabhängigen Sekretariates (die Schaffung eines solchen empfiehlt auch das *Gutachten zur Rolle der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung* des BJ vom 2. Juli 2014, S. 21 f.). Ferner kommen als Massnahmen in Betracht:

- höherer Sitzungsrhythmus;
- verstärkter Beizug externer Experten (vgl. Art. 6 Abs. 3 des Reglements der AK-ALV, wonach die Kommission zur Beratung oder Mitarbeit Sachverständige beiziehen kann);
- Klärung des Anforderungsprofils der Mitglieder, dies wiederum in Abhängigkeit von Selbstverständnis und der gesetzlichen Aufgabe.

418 Im Hinblick auf den grossen Stellenwert, den Informatikfragen in den Gremien (besonders in der SK Fin) haben, sind IT-Kenntnisse der Mitglieder zumindest in einem gewissen Umfang wünschenswert. Inwiefern bei den beteiligten Organisationen Personen zur Verfügung stehen, die diese Voraussetzungen erfüllen, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

3.5.2 Verantwortlichkeit

419 Die Massnahme ist durch die AK-ALV umzusetzen.

3.6 Reorganisation TC

3.6.1 Gegenstand

420 Als ein zentrales Problem hat sich in der Untersuchung die zu grosse Führungsspanne des Leiters TC herausgestellt. Eine so grosse (nach aktuellem Stand neun) Anzahl von teilweise grossen Ressorts angemessen zu führen und zu kontrollieren, ist für eine einzelne Person schwer möglich. Grundsätzlich ist die Struktur eines Leistungsbereichs mit einem Leistungsbereichsleiter der Grösse des TC wenig angemessen. Unter diesen Gesichtspunkten sind insbesondere folgende Massnahmen zu prüfen:

- Höherstufung des Leistungsbereichs in der Verwaltungshierarchie, verbunden mit einer (auch finanziellen) Aufwertung der Leitungsfunktion und zusätzlichen Führungsebenen. Eine solche würde sich auch angesichts der Funktionen, Aufgaben und Verantwortungen für eine Vielzahl Mitarbeitender und für erhebliche finanzielle Ressourcen rechtfertigen.
- Aufteilung des Leistungsbereichs TC in zwei Teilbereiche (mit dem Ziel eines Abbaus der Führungsspanne bei der Leitung TC).

- 421 Die Höherstufung würde bedeuten, dass das TC zu einer eigenständigen Direktion würde, was angesichts der Bedeutung des TC sowie der Anzahl Mitarbeitenden ohne weiteres gerechtfertigt wäre. Im Einzelnen wäre zu prüfen, welche Ressorts zu Leistungsbereichen aufzuwerten wären bzw. welche allenfalls auch bei der Direktion für Arbeit verbleiben würden. Auf jeden Fall würde dies das Problem der Führungsspanne wesentlich entschärfen. Ferner ist die finanzielle Aufwertung von Führungsfunktionen auch angesichts der Verantwortung und politischen Bedeutung der Tätigkeiten des TC für die ALV gerechtfertigt. Zurzeit ist der Leiter TC als Chef des grössten Leistungsbereichs innerhalb des SECO nur in der erweiterten GL SECO vertreten und drei Lohnklassen tiefer eingereiht als seine Kollegen der erweiterten GL SECO ausserhalb der Direktion für Arbeit.
- 422 Wiederum können die Einzelheiten nur vor Ort entschieden werden. Eine Reorganisation, die einen Abbau der Führungsspanne bringen soll, ist geplant (Befragung StV Leiter TC, S. 9). Schon jetzt wird ein Teil der Ressorts durch den stellvertretenden Leiter geführt.

3.6.2 Verantwortlichkeit

- 423 Zuständig für eine TC-interne Reorganisation sind die Leitungen TC und DA. Bei einer Höherstufung des TC und damit verbundenen Änderung der Verwaltungsorganisation wären auch die SECO-Führung und die Departementsleitung involviert.

3.7 Prüfung einer erweiterten Meldepflicht für die Annahme von Geschenken und Vorteilen

3.7.1 Gegenstand

- 424 Bezüglich der Annahme von Geschenken und anderen Vorteilen ist die Einführung einer generellen oder doch weitergehenden Meldepflicht zu prüfen. Nicht nur für Geschenke im Wert von über 200 Franken, die aus Höflichkeitsgründen nicht abgelehnt werden können, sondern auch für andere Zuwendungen sollte eine Informationspflicht bestehen. Sie würde Auffälligkeiten zutage fördern und auch eine Sensibilisierung der Mitarbeitenden bewirken.
- 425 Zusätzlich ist die zeitliche Dimension stärker zu berücksichtigen. Auch für die Geschenke und Vorteile unterhalb des Grenzwerts von 200 Franken sollte es hinsichtlich der Häufigkeit der Annahme solcher Leistungen in bestimmten Zeiträumen Grenzen geben.

3.7.2 Verantwortlichkeit

- 426 Die Massnahmen können SECO-intern oder in Kooperation mit dem BJ durchgeführt werden.

4. Langfristige Perspektiven

4.1 Grundfrage

- 427 Ein Grundproblem in der organisatorischen Struktur der ALV wurde im Bericht herausgearbeitet (vgl. vorn Rz. 170 ff.): Der Leistungsbereich TC nimmt in seiner Funktion als Ausgleichsstelle der ALV gegenüber der Bundesverwaltung eine gewisse Autonomie in Anspruch; gleichzeitig ist er durch das relativ selten tagende Milizgremium AK-ALV vergleichsweise wenig kontrolliert. Die AK-ALV hat keine operative Rolle, sondern ist ein Aufsichtsorgan. Dies führt zu einer faktisch erheblichen Selbständigkeit eines einzelnen Verwaltungsbereichs (TC), die für die Verwaltungsstruktur untypisch und in vieler Hinsicht problematisch ist. Namentlich steigen die Risiken von Fehlentwicklungen und der Führungsaufwand im Bereich TC.
- 428 Grundsätzlich gibt es zwei Lösungsansätze, um die Situation zu verbessern: Entweder kann die Selbständigkeit der Arbeitslosenversicherung weiter entwickelt werden, bis hin zu einer denkbaren gänzlichen Verselbständigung des Bereichs. Oder der Bereich TC wird vollständig in die gewöhnliche Verwaltungsstruktur integriert. Beide Ansätze sollen im Folgenden unter dem Aspekt von Vor- und Nachteilen diskutiert werden. Dabei ist hinreichend zu berücksichtigen, dass sich diese Lösungsansätze auf einen übergeordneten Kontext beziehen, nämlich auf den Vollzug des AVIG schlechthin. Die nachfolgenden Überlegungen bilden daher, ausgehend von den Resultaten der Administrativuntersuchung, einen Baustein zur Prüfung der Frage, wie der Vollzug des AVIG verbessert werden kann.

4.2 Variante A: Verselbständigung der ALV

- 429 Eine Verselbständigung der ALV-Organisation könnte zum Beispiel in Form der Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt erfolgen. Diese Idee ist nicht neu: am 16. 3. 1998 reichte der damalige Nationalrat und ehemalige langjährige BIGA-Direktor Jean-Pierre Bonny eine Motion ein (Geschäfts-Nummer 98.3105), in welcher der Bundesrat ersucht wurde, eine Vorlage über eine Neuorganisation des Vollzugs des AVIG vorzulegen, dies auf der Basis eines an der SUVA orientierten Modells im Sinne einer öffentlich-rechtlichen Anstalt unter Aufsicht der Sozialpartner und finanziert durch den ALV-Fonds. Der Bundesrat fand die Idee erwägenswert und gab einen entsprechenden Bericht in Auftrag. Dieser kam indes zum Schluss, dass sich die bisherige Vollzugsorganisation bewährt habe, mit einer technischen Anpassung des AVIG aber die Vollzugseffizienz gesteigert werden könne (vgl. Botschaft zu einem revidierten Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) vom 23. Februar 2000, BBl 2000 1673-89, insb. 1674). Dies führte dann zu einer Revision verschiedener Bestimmungen des AVIG (Revision gemäss BG vom 23. Juni 2000, in Kraft seit 1. Jan. 2001).
- 430 Die vorliegende Administrativuntersuchung beschränkt sich auf einen Aspekt des Vollzugs des AVIG, nämlich das Beschaffungswesen im IT-Bereich. Insoweit kann

allein gestützt auf die vorliegenden Untersuchungsbefunde die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt nicht begründet werden, zumal der Vollzug des AVIG in ein höchst komplexes Geflecht von auch föderalistisch und sozialpartnerschaftlich geprägten Strukturen (öffentliche Verwaltung des Bundes sowie der Kantone, RAVs, Arbeitslosenkassen der Kantone und der Sozialpartner etc.) eingebettet ist, das mit der Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt umfassend umzugestaltet wäre. Dabei wäre es sicherlich sinnvoll, sich auch Gedanken über die Vereinfachung der Vollzugsstrukturen zu machen. Ein Blick in die anwendbaren Normen des AVIG, insbesondere in Art. 76, zeigt auf jeden Fall die Vielzahl der mit der Durchführung der Versicherung beauftragten Träger:

„¹ Mit der Durchführung der Versicherung sind beauftragt:

- a. die öffentlichen und die anerkannten privaten Arbeitslosenkassen (Art. 77–82);*
- b. die Ausgleichsstelle der Versicherung mit dem Ausgleichsfonds (Art. 83 und 84);*
- c. die von den Kantonen bezeichneten kantonalen Durchführungsorgane: die kantonale Amtsstelle (Art. 85), die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV, Art. 85b) und die Logistikstelle für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM-Stelle, Art. 85c);*
- d. die tripartiten Kommissionen (Art. 85d);*
- e. die AHV-Ausgleichskassen (Art. 86);*
- f. die Zentrale Ausgleichsstelle der AHV (Art. 87);*
- g. die Arbeitgeber (Art. 88);*
- h. die Aufsichtskommission (Art. 89).*

² Die Kantone und die Sozialpartner wirken bei der Durchführung mit; der Bund führt die Aufsicht.“

431 Dies sind ausserordentlich komplexe Verhältnisse, bedingt wohl durch an sich verständliche föderalistische und sozialpartnerschaftliche Überlegungen. Trotzdem: In der vorliegenden Administrativuntersuchung geht es allein um das Verhältnis zwischen der Ausgleichsstelle, dem SECO bzw. dem Bund, und der AK-ALV. Schon in diesem Verhältnis gibt es zahlreiche Schnittstellenprobleme, wie die vorliegende Untersuchung gezeigt hat. Es ist wohl anzunehmen, dass es auch sonst im Verhältnis zwischen den weiteren zahlreichen Vollzugsträgern des AVIG Schnittstellenfragen, Koordinationsprobleme etc. gibt. Man muss sich daher ganz ernsthaft die Frage stellen, ob ein derart komplexes Strukturgeflecht sinnvoll, effizient und wirklich geeignet ist, um eine Sozialversicherung zu vollziehen. Es entspricht dies auf jeden Fall sicherlich nicht einem modernen Verständnis schlanker, effizienter Administrativstrukturen mit klaren Verantwortlichkeiten und einer klaren Führungsstruktur. Weit eher ist dies eine historisch gewachsene und sehr barock anmutende Vollzugsstruktur.

432 Man wird sich überlegen müssen, ob eine Integration aller oder nur eines Teils der Vollzugsaktivitäten im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Anstalt erfolgen soll. Es sind Modelle denkbar, bei denen ein Teil dieser Aktivitäten auf Bundes-

ebene zentralisiert und integriert wird, im Übrigen aber ein erheblicher Teil des Vollzugs weiterhin durch die Sozialpartner und/oder die Kantone erfolgt.

- 433 Eine Verselbständigung hätte erhebliche Vorteile gegenüber der derzeitigen Situation. Es gäbe eine einzige, zuständige Organisation mit klaren Führungsstrukturen, welche sich einer wesentlichen Aufgabe widmen kann, mit einer klaren, eigenständigen Finanzierung, abgekoppelt vom Bundeshaushalt. Die Struktur wäre mithin klar. Die Stakeholder, also vor allem die Sozialpartner, aber auch der Bund und die Kantone könnten in einem Verwaltungsrat als strategisches Gremium die wesentliche Geschicke der ALV bestimmen. Dies liesse sich kombinieren mit einer dem Personalbestand entsprechenden Führungsstruktur unter Leitung eines CEO, der für das Operative zuständig wäre.
- 434 Eine solche Verselbständigung wäre allerdings mit einem grossen Aufwand verbunden und verlangte eine intensiver Diskussion zwischen Vertretern der Sozialpartner, des Bundes und der Kantone, um politischen Widerständen zu entgegenen und Bedenken entgegenzukommen. Zu überlegen wäre sodann, welche Teile der jetzigen DA bzw. des TC in die Anstalt zu integrieren wären. Namentlich sollte sichergestellt werden, dass der Bezug zwischen Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung nicht völlig verloren geht. Schliesslich müsste wohl eine Übergangsorganisation vorgesehen werden. Eine solche wurde bereits im Postulat Bonny verlangt.

4.3 Variante B: Vollständige Integration

- 435 Geprüft werden kann auch die vollständige Integration der Ausgleichsstelle in das SECO. Dies könnte bedeuten, dass auf das Konstrukt einer besonderen Ausgleichsstelle, welche ja derzeit sowieso faktisch Teil der Bundesverwaltung ist, verzichtet wird und deren derzeitige Aufgaben zu normalen Aufgaben der Bundesverwaltung beim Vollzug des AVIG würden. Durch die darin implizierte Beseitigung der Doppelrolle des TC würde damit eine Normallage hergestellt werden.
- 436 Auch diese Variante hätte den Vorteil der strukturellen Klarheit. Es müssten ferner keine neuen Strukturen geschaffen werden, man könnte mit den bisherigen weiterarbeiten. Die Verantwortlichkeiten, die Kontroll- und Aufsichtszuständigkeiten wären klar. Es liesse sich dies auch mit der Aufwertung zu einer Direktion verbinden.
- 437 In diesem Zusammenhang wäre dann allerdings zu prüfen, ob die AK-ALV in der bestehenden Form weitergeführt oder abgeschafft werden soll. Letzteres dürfte wahrscheinlich auf Widerstand der Sozialpartner sowie der Kantone stossen. Die Rolle der AK-ALV müsste aber überdacht werden. Eine Verantwortung für den Ausgleichsfonds ist angesichts von dessen Finanzierung verständlich. Ferner sind gewisse politische Verantwortlichkeiten denkbar, insbesondere in Zusammenhang mit der Festlegung des Beitragssatzes. Generell kann man sich eine AK-ALV vorstellen, welche ausschliesslich beratende und politische Funktionen hat, aber

keine Rolle beim Vollzug des AVIG und nicht über Projekte und Finanzierungen entscheidet.

- 438 Eine Variante wäre, dass zwischen der AK-ALV und dem SECO eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen wird, welche die Aufgaben und Ziele in Zusammenhang mit dem Vollzug des AVIG näher ausführt, ohne dass indessen die AK-ALV eine Zuständigkeit hätte, in diesen Vollzug einzugreifen. Demgegenüber könnte sie möglicherweise die Finanzierung beschliessen.
- 439 Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung reduziert die Variante der Vollintegration den Einfluss der Sozialpartner und der Kantone bei gewissen Fragen des Vollzugs des AVIG. Möglicherweise lässt sich dies durch deren stärkeren Einbezug bei politischen Fragen im Rahmen einer neu konzipierten AK-ALV kompensieren. Generell verlangte die Variante der Integration sodann eine Neuregelung der Finanzierung mit Bezug auf die Verwaltungskosten.

4.4 Beurteilung

- 440 Die Frage, welche Lösungsvariante vorzuziehen ist, kann aus einer Aussensicht nicht in abschliessender Weise beantwortet werden. Dazu sind detaillierte Kenntnisse der betreffenden Organisationen und insbesondere weitere Abklärungen erforderlich. Einstweilen sollen folgende Feststellungen genügen:
- Für beide Varianten sind Gesetzesanpassungen sowie möglicherweise die Schaffung eines vollständig neuen Bundesgesetzes erforderlich. Dies gilt insbesondere für den Fall der Schaffung einer neuen öffentlichrechtlichen Körperschaft.
 - Eine weitgehende oder vollständige Integration der ALV-Verwaltung in die ordentliche Verwaltungsorganisation dürfte auf den Widerstand der Sozialpartner und der Kantone stossen, sofern es nicht möglich ist, ihnen eine Kompensation anzubieten, z.B. in der Form vermehrter politischer Mitsprache. Dies liesse sich durch einen Ausbau der politischen Funktionen der AK-ALV möglicherweise durchführen.
 - Eine Verselbständigung wäre unter dem Gesichtspunkt klarer Kompetenzen und Verantwortlichkeiten eine überzeugende Lösung. In jüngster Zeit gab es Entwicklungen in die Richtung selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten (vgl. z.B. BVG- und Stiftungsaufsicht). Indes wären viele Einzelfragen zu klären (z.B. betr. Staatsgarantie des Bundes) und wäre ein aufwendiger politischer Prozess einzuleiten.

4.5 Verantwortlichkeit

- 441 Bei den Vorschlägen in diesem Abschnitt geht es um eminent politische Fragen, welche sachlich komplex sind und bei denen es den Konsens diverser politischer Akteure bedarf. Es ist daher mit einem längeren Prozess der Vorbereitung und Konsensfindung zu rechnen.
- 442 Im vorliegenden Bericht wurden Mängel der derzeitigen Rechtslage bei der Regelung eines Teils der Vollzugsstrukturen des ALV blossgelegt. Dieser Impuls sollte aufgenommen und im Hinblick auf eine formelle Gesetzesänderung näher abgeklärt werden. In Übereinstimmung mit dem normalen Gesetzgebungsverfahren sollte entsprechend ein Auftrag zur Vornahme einer Auftragsanalyse mit Projektskizze erteilt werden, sofern nicht bereits der vorliegende Bericht diesbezüglich als hinreichend erscheint. Angesichts der besonderen Umstände wäre es auch aus Gründen der Konsensfindung wünschbar, wenn die Auftragserteilung gemeinsam durch die Departementsleitung WBF und die AK-ALV geschieht, unter Einbezug des SECO und der DA. Bei diesen gesetzgeberischen Vorarbeiten hat eine Prüfung der Frage zu erfolgen, ob eine Verselbständigung oder eine verstärkte Integration erfolgen soll oder ob Massnahmen ohne Anpassungen in Bundesgesetzen genügen. Bei dieser Gelegenheit könnten ganz allgemein die Vollzugsstrukturen bei der Arbeitslosenversicherung einer Überprüfung unterzogen werden.

5. Empfohlene Massnahmen im Überblick

Nr.	Massnahme	Verantwortlich
-----	-----------	----------------

Kurzfristige Massnahmen

1	Durchführung korrekter Beschaffungsprozesse	TC	
	1a	Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben	TC
	1b	Durchsetzung der Regelungen des Beschaffungshandbuchs	TC
	1c	Konsequentes Nachführen der Beschaffungsdatenbank	TC
	1d	Führung sauberer Beschaffungsdossiers	TC
	1e	Systematische Überprüfung der Beschaffungsbeziehungen	TC

2	Zentralisierung und Professionalisierung des Beschaffungswesens	Leitungen TC/DA	
	2a	Schaffung einer personell hinreichend dotierten Stelle mit Weisungsbefugnissen	Leitungen TC/DA
	2b	Integration von TC-Controlling, IT Service Manager in geeigneter Form	Leitungen TC/DA
	2c	Bessere Ausstattung des TC-Controlling	Leitungen TC/DA
	2d	Einbau einer juristischen Prüfung beabsichtigter Beschaffungen	Leitungen TC/DA
	2e	Klärung der Zusammenarbeit mit dem BBL	Leitungen TC/DA

Mittelfristige Massnahmen

3	Klärung noch offener Rechtsfragen im Verhältnis zwischen AK-ALV, TC und SECO	Bereichsübergreifend (unter Einbeziehung BJ)	
	3a	Insbesondere Entscheidung über Anwendbarkeit Org-VöB auf Ausgleichsstelle/TC (d.h. Klärung der Frage der Beschaffungszuständigkeit Bund/AK-ALV)	Bereichsübergreifend (unter Einbeziehung BJ)

	3b	Gegebenenfalls Revision von Org-VöB, AVIG	Bereichsübergreifend (unter Einbeziehung BJ)
--	----	---	--

4	Abschaffung der Personalunion Vorsitz SK Fin–Leitung TC sowie Präsident AK-ALV–Leitung DA.		AK-ALV
	4a	Prüfung der Schaffung eines externen Präsidiums	AK-ALV
	4b	Prüfung der Schaffung eines eigenen Sekretariat/ einer eigenen Administration (vgl. Massnahme 7)	AK-ALV

5	Klarere Regelung der Zuständigkeiten von AK-ALV, SK Fin, ILA betr. Informatik in Reglementen		AK-ALV
---	---	--	--------

6	Auf der Grundlage von Massnahme 3: Klärung und explizite Verankerung der Zuständigkeit für Beschaffungen zwischen AK-ALV und TC in Reglementen		AK-ALV
---	--	--	--------

7	Prüfung der Professionalisierung der Tätigkeit der AK-ALV, Ausbau des Know-how		AK-ALV
	7a	Prüfung der Schaffung eines Stabs	AK-ALV
	7b	Prüfung der Durchführung vermehrter Sitzungen, des verstärkten Bezugs externer Experten	AK-ALV
	7c	Definition der Anforderungen an Mitglieder, insb. bezügl. Informatik-Kenntnissen	AK-ALV

8	Reorganisation TC (zur Verringerung der Führungsspanne des Leiters TC)		Leitungen TC/DA (u.U. auch Leitung SECO, Führung WBF)
---	---	--	---

9	Prüfung einer erweiterten Meldepflicht für die Annahme von Geschenken und Vorteilen		Leitung SECO (u.U. unter Einbeziehung BJ)
---	--	--	--

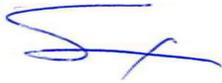
Langfristige Massnahmen

10	Prüfung einer grundsätzlichen Neuorganisation der ALV- Organisation		WBF, AK-ALV
	10a	Evtl. Erteilung eines Auftrags zur Vornahme einer Auftragsanalyse mit Projektskizze	WBF, AK-ALV

	10b	Ernennung einer externen Fachperson oder Einsatz einer Arbeitsgruppe	Chef WBF unter Bezug der AK-ALV
	10c	Prüfung einer formellen Gesetzesänderung: entweder vollständige Verselbständigung der ALV-Organisation oder verstärkte bis vollständige Integration der ALV-Organisation ins SECO	Chef WBF unter Bezug der AK-ALV

Zürich, 26. Juli 2014

Der Untersuchungsbeauftragte:



Prof. Dr. Urs Saxer

