



13. Juni 2012

Administrativuntersuchung

Beschaffungsprozesse INSIEME

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage und Auftrag	4
2.	Ablauf der Untersuchung	4
2.1	Sinn und Zweck der Administrativuntersuchung	4
2.2	Vorgehen	4
2.3	Zusammenarbeit mit der ESTV	4
2.4	Befragungen.....	5
3.	Beschaffungsrechtliche Grundlagen.....	5
3.1	Im Allgemeinen	5
3.2	Nicht-WTO Verfahren.....	6
3.3	Verfahrensarten	6
3.3.1	Öffentliche Ausschreibung	6
3.3.2	Einladungsverfahren	7
3.3.3	Freihändige Vergabe.....	7
3.4	Kriterien zur Verfahrenswahl	7
3.4.1	Schwellenwerte.....	7
3.4.2	Sachlicher Anwendungsbereich	7
3.5	Formelle Anforderungen an die Wahl des Vergabeverfahren.....	8
4.	Hintergründe des Projekts INSIEME.....	8
4.1	Ablösung von Molis/Stolis	8
4.2	INSIEME Phasen 1 und 2	8
4.3	INSIEME als IT-Projekt.....	9
4.4	Berichte EFK	9
5.	Chronologie der wesentlichen Ereignisse	9
5.1	Das IT-Projekt INSIEME	9
5.1.1	Phase UNISYS	9
5.1.2	Relaunch 2008 - 2009.....	10
5.1.3	Richtungsentscheid 2011	10
5.1.4	WTO-Ausschreibung, Zuschlag und Teilabbruch	10
5.2	Bildschirmbeschaffung 2001 und Bericht BBL/ESTV	10
6.	Beteiligte	11
6.1	Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD)	11
6.2	Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV).....	11
6.3	Das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT).....	11
6.4	Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL).....	12
7.	Zuständigkeiten.....	12
7.1	Der Direktor der ESTV	12
7.2	Geschäftsleitung (GL) ESTV	12
7.3	GL Informatik.....	13
7.4	Gesamtprojektausschuss (GPA).....	13
7.5	Leistungsbezügerorganisation (LBO)	13
7.6	Project Management Office (PMO).....	14
7.7	Unterschriftskompetenz	14
8.	Beschaffungsrelevante Prozesse in der ESTV	14
8.1	Das Interne Kontrollsystem (IKS) der ESTV.....	14

8.1.1	Anforderungen an ein IKS	14
8.1.2	Das bestehende IKS der ESTV	15
8.1.3	Beurteilung des IKS	16
8.2	Zu den Beschaffungsprozessen im Einzelnen.....	16
9.	Thematisierung beschaffungsrechtlicher Fragen zwischen den Beteiligten	17
9.1	Weisungen des GS EFD	17
9.2	Interne Diskussionen in der ESTV	18
10.	Einzelne Vergaben	18
10.1	Festgestellte BÖB/WTO Verstösse	18
10.1.1	Überblick.....	18
10.1.2	Sachliche Anwendbarkeit des BÖB.....	18
10.1.3	Zusammenhängendes Vertragsobjekt – Überschreitung des Schwellenwertes.....	18
10.1.4	Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes	19
10.1.5	Vertiefte Analyse der Vertragsbeziehungen zu einem ausgewählten Lieferanten...	19
10.2	Weitere problematische Beschaffungsgeschäfte.....	20
10.2.1	Ungewöhnliche Vertragskonstruktionen mit zwei Lieferfirmen.....	20
10.2.2	Verstösse gegen die allgemeine Kompetenzordnung.....	20
10.2.3	Bildschirmbeschaffung 2001	21
11.	Stellungnahme der ESTV zum vorliegenden Befund	21
12.	Würdigung	21
12.1	Würdigung der Vorgänge	21
12.2	Gründe.....	22
12.3	Verantwortung.....	23

Anhang gemäss separatem Verzeichnis

1. Ausgangslage und Auftrag

Am 24. Januar 2012 ordnete die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartementes EFD eine Administrativuntersuchung zur Klärung von beschaffungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen für das Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung ESTV an.

Mit der Administrativuntersuchung soll geklärt werden,

- a. ob innerhalb der ESTV im Zusammenhang mit dem Projekt INSIEME Beschaffungsprozesse bestanden und bestehen, welche die Erfüllung der gesetzlichen Bestimmungen sicherstellen;
- b. ob bei der Auftragsvergabe im Zusammenhang mit dem Projekt INSIEME die beschaffungsrechtlichen Vorgaben eingehalten wurden;
- c. wer für allfällige Verstösse gegen die Vergaberegeln in welchem Umfang verantwortlich ist.

2. Ablauf der Untersuchung

2.1 Sinn und Zweck der Administrativuntersuchung

Mit einer Administrativuntersuchung im Sinne von Art. 27 a ff. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV SR 172.010.1) wird abgeklärt, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert.

2.2 Vorgehen

Mit der Untersuchung wurde ein Leitungsgremium bestehend aus dem Generalsekretär EFD und dem Leiter Rechtsdienst EFD betraut. Die Durchführung der Untersuchungshandlungen erfolgte unter der Leitung des Leiters des Allgemeinen Rechtsdienstes EFD. Die mit der Untersuchung Beauftragten zogen angesichts der ausserordentlich grossen Masse an zu prüfenden Dokumenten und teilweise nötigen besonderen Fachkenntnissen Experten der KPMG AG zur Unterstützung bei.

2.3 Zusammenarbeit mit der ESTV

Die Untersuchung basiert zu einem grossen Teil auf Dokumenten, die von der ESTV zur Verfügung gestellt wurden, auf Gesprächen mit Mitarbeitenden der ESTV sowie auf diversen formellen Befragungen von Kadermitarbeitenden der ESTV.

Mit Schreiben vom 30. Januar 2012 wurde der Direktor der ESTV aufgefordert, folgende Dokumente (elektronisch auf CD oder in Papierform) vorzulegen:

- Weisungen, Reglemente, Entscheide, Delegationen etc. betreffend die Beschaffungsprozesse in der ESTV im Allgemeinen und zum Projekt INSIEME im Besonderen,
- Kompetenz- und Unterschriftenregelungen und Organigramme,
- Beschlüsse, Weisungen etc. zur Projektorganisation INSIEME,
- sämtliche Protokolle, Aktennotizen und ähnlichen Dokumente der verschiedenen an der Auftragsvergabe im Projekt INSIEME beteiligten Gremien,

- sämtliche Berichte betreffend Verzicht auf die öffentliche Ausschreibung von Aufträgen sowie allfällige Sitzungsprotokolle und Traktandenlisten in diesem Zusammenhang,
- sämtliche Dienstleistungsaufträge und -verträge im Zusammenhang mit dem Projekt INSIEME, welche von der ESTV direkt oder indirekt über das BIT erteilt wurden,
- sämtliche Korrespondenz mit den beauftragten Dienstleistungsunternehmen und ihren Mitarbeitern im Zusammenhang mit der Erteilung der Aufträge, der Definition der Vertragsgegenstände und der Rechnungstellung,
- sämtliche Rechnungen für die erbrachten Dienstleistungen sowie eine Übersicht über die geleisteten Zahlungen,
- weitere sachdienliche Dokumente.

Die ESTV stellte den mit der Untersuchung Beauftragten die Akten zu zwei in ihrem Auftrag durchgeführten internen Untersuchungen zur Verfügung. Zum einen hat der Delegierte der Geschäftsleitung ESTV (GL) im Gesamtprojektausschuss (GPA) INSIEME, am 15. August 2011 eine ad-hoc Gruppe aus Mitarbeitenden der beiden Hauptabteilungen (HA) der ESTV mit einer Überprüfung sämtlicher Rechnungen externer Mitarbeitender im Hinblick auf die Übereinstimmung zwischen Stundenrapporten, Verträgen und Rechnungen im Jahr 2010 beauftragt. Bestandteil dieser Akten sind Kopien sämtlicher Verträge mit externen Projektmitarbeitern aus dem Jahr 2010. Zum andern legte das Finanzinspektorat FISP der ESTV am 11. Juli 2011 einen Bericht über finanzielle Aspekte des Projekts INSIEME vor. Dazu liegen ebenfalls umfangreiche Belege vor.

Weiter wurde den mit der Untersuchung Beauftragten Zugriff auf die Dokumentenablage „Sharepoint“ sowie das Projektmanagementtool „PS-Next“ gewährt. Schliesslich erhielten sie weitere Dokumente von der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK und den Vertretern des GS EFD im Gesamtprojektausschuss ausgehändigt.

Die verlangten Dokumente und Zugriffe wurden dem Untersuchungsteam in der Regel problemlos gewährt. In einzelnen Fällen war ein nachhaken notwendig, dies war jedoch nach Einschätzung der mit der Untersuchung Beauftragten nicht auf fehlende Kooperationsbereitschaft der ESTV, sondern auf Missverständnisse oder auf technische Probleme beim Zugriff auf elektronische Ablagen zurückzuführen.

2.4 Befragungen

Im Rahmen der Untersuchung wurden verschiedene Mitarbeiter der ESTV befragt, so namentlich der Direktor, der Chef der HA MWST, sowie der Leiter des Direktionsstabes.

3. Beschaffungsrechtliche Grundlagen

3.1 Im Allgemeinen

In Ausführung des GATT-Übereinkommens vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (GATT-Übereinkommen, SR 0.632.231.422)¹ regelt das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BÖB, SR 172.056.1) das Verfahren der Vergabe öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge.

Verfahren, die sachlich unter das GATT-Abkommen fallen und den Schwellenwert über-

¹ Dem gängigen Sprachgebrauch entsprechend werden die Beschaffungen im Anwendungsbereich des GATT-Abkommens nachfolgend in Anlehnung an die Dachorganisation des GATT-Abkommens, der World Trade Organization (WTO), als WTO-Beschaffungen bezeichnet.

schreiten, sind nach den Regeln des BÖB sowie des 2. Kapitels der Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (VÖB, SR 172.056.11) durchzuführen.

Dabei unterliegen im Dienstleistungsbereich nur bestimmte, im Anhang zur VÖB aufgeführte Leistungen den Bestimmungen des GATT-Übereinkommens und damit des Gesetzes sowie des 2. Kapitels der VÖB (Beschaffungen im Anwendungsbereich des Gesetzes).

Der Schwellenwert² für die Anwendbarkeit des Gesetzes liegt gemäss Art. 6 Abs. 1 BÖB zur Zeit bei CHF 230'000 (bei Dienstleistungen)³. Dabei ist auf den geschätzten Wert des Auftrags abzustellen. Art. 7 Abs. 1 BÖB hält fest, dass ein Auftrag nicht in der Absicht aufgeteilt werden darf, die Anwendbarkeit des Gesetzes zu umgehen. Vergibt die Auftraggeberin mehrere gleichartige Liefer- oder Dienstleistungsaufträge oder teilt sie einen Liefer- oder Dienstleistungsauftrag in mehrere gleichartige Einzelaufträge (Lose), so berechnet sich der Auftragswert gemäss Art. 7 Abs. 3 BÖB aufgrund des tatsächlichen Wertes der während der vergangenen zwölf Monate vergebenen wiederkehrenden Aufträge oder aufgrund des geschätzten Wertes der wiederkehrenden Aufträge, die in den zwölf Monaten nach der Vergabe des ersten Auftrages vergeben werden. Bei der Berechnung des Auftragswertes ist der voraussichtliche maximale Wert aller Leistungen, die sachlich oder rechtlich eng zusammenhängen, zu berücksichtigen (Art. 14a Abs. 2 VÖB).

Sofern der Schwellenwert überschritten wird, ist die Ausschreibung im offenen oder im selektiven Verfahren durchzuführen. Unter bestimmten Voraussetzungen können die Aufträge freihändig erteilt werden (Art. 13 Abs. 2 und 16 BÖB). Die Voraussetzungen werden in Art. 13 Abs. 1 der VÖB aufgezählt.

Zuständig für die Beschaffung ist grundsätzlich das Bundesamt für Bauten und Logistik BBL (Art. 3 Abs. 2 Bst. a der Verordnung vom 22. November 2006 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes [Org-VÖB, SR 172.056.15]). Die Beschaffung kann unter bestimmten Voraussetzungen an die Bedarfsstelle (hier die ESTV) delegiert werden (Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 4 Org-VÖB).

3.2 Nicht-WTO Verfahren

Beschaffungen, die sachlich nicht den WTO-Vorgaben unterliegen, d.h. solche, die sachlich vom Anwendungsbereich des GATT-Abkommens ausgenommen sind oder den Schwellenwert nicht erreichen, werden im 3. Kapitel der VÖB (Übrige Beschaffungen, Art. 32 ff. VÖB) geregelt. Bei diesen Beschaffungen besteht kein Rechtsschutz und ist die Ausländergleichbehandlung nur soweit vorgeschrieben, als der Herkunftsstaat Gegenrecht gewährt. Ansonsten sind die gleichen Verfahrensregeln wie bei WTO-Beschaffungen anwendbar, namentlich besteht auch bei diesen Beschaffungen bei Erreichen des Schwellenwerts die Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung.

3.3 Verfahrensarten

3.3.1 Öffentliche Ausschreibung

Beschaffungen, die unter den Anwendungsbereich des BÖB fallen, sind grundsätzlich öffentlich auszuschreiben (unter Vorbehalt der Ausnahmen gemäss Art. 13 VÖB, vgl. unten Ziff. 3.3.3). Eine öffentliche Ausschreibung kann entweder im offenen oder in einem zweistufigen selektiven Verfahren erfolgen.

² Nachfolgend als WTO-Schwellenwert bezeichnet.

³ Der Schwellenwert beträgt zur Zeit Fr. 230'000.- für Dienstleistungen und Güter. Der Schwellenwert wird periodisch angepasst, bis 1. Juli 2010 lag er bei Fr. 248'500.-.

3.3.2 Einladungsverfahren

Ein Einladungsverfahren wird durchgeführt, wenn der Wert der Beschaffung unterhalb des WTO-Schwellenwerts aber über einem unteren Schwellenwert liegt. Dabei werden mindestens drei von der Beschaffungsstelle ausgewählte Anbieter zur Offerte eingeladen.

3.3.3 Freihändige Vergabe

Aufträge können in den in Art. 13 VÖB umschriebenen Ausnahmefällen⁴ freihändig, d.h. direkt ohne öffentliche Ausschreibung oder Einladung vergeben werden.

Ausnahmen bestehen, wenn eine Ausschreibung nicht sinnvoll erscheint, weil es sich um Folgeaufträge einer öffentlichen Ausschreibung handelt oder eine Monopolisierung vorliegt. Ferner können Beschaffungen, die den Schwellenwert für ein Einladungsverfahren nicht erreichen (Art. 36 Abs. 1 Bst. b VÖB), freihändig vergeben werden. Wird bei über dem Schwellenwert liegenden Beschaffungen das freihändige Verfahren gewählt, ist darüber ein schriftlicher Bericht zu erstellen, der namentlich die beanspruchte Ausnahme festhält (Art. 13 Abs. 2 VÖB).

3.4 Kriterien zur Verfahrenswahl

3.4.1 Schwellenwerte

Massgebend für die Wahl des Verfahrens ist zunächst der Schwellenwert. Gemäss Art. 6 Abs. 1 BÖB sind Vergaben, deren geschätzter Wert den WTO-Schwellenwert erreicht nach den Regeln des BÖB und damit in der Regel öffentlich auszuschreiben.

Beschaffungen, die den WTO-Schwellenwert nicht erreichen, sind entweder im Einladungsverfahren (vgl. oben Ziff. 3.3.2) zu vergeben oder können unter den Bedingungen von Art. 36 Abs. 2 VöB (namentlich einem unteren Schwellenwert bei Dienstleistungen von Fr. 150'000.-) im freihändigen Verfahren erfolgen.

Beschafft die Auftraggeberin Leistungen im Hinblick auf einen Vertrag mit Laufzeit, so gilt gemäss Art. 15 VÖB als der massgebende Wert (a) bei bestimmter Laufzeit der Gesamtwert, (b) bei unbestimmter Laufzeit; der monatliche Wert multipliziert mit 48. Im Zweifelsfall ist die Berechnungsmethode nach Buchstabe b zu verwenden.

Art. 7 Abs. 1 BÖB hält fest, dass ein Auftrag nicht in der Absicht aufgeteilt werden darf, die Anwendbarkeit des Gesetzes zu umgehen. Zusammenzurechnen sind gemäss Art. 14a Abs. 2 VÖB alle Leistungen, die rechtlich oder sachlich zusammenhängen.

Zulässig ist bei der Ausschreibung die Bildung von Losen oder Lospaketen, diese sind aber nicht für die Bestimmung des Auftragswertes massgebend.

3.4.2 Sachlicher Anwendungsbereich

Eine weitere Differenzierung besteht aufgrund des sachlichen Anwendungsbereichs des BÖB.

⁴ Namentlich wenn Aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten des Auftrages oder aus Gründen des Schutzes geistigen Eigentums nur ein Anbieter in Frage kommt (Art. 13 Abs. 1 Bst. c VÖB), wenn eine Beschaffung aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse so dringlich wird, dass kein offenes oder selektives Verfahren durchgeführt werden kann (Art. 13 Abs. 1 Bst. d VÖB), oder wenn Leistungen zur Ersetzung, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen dem ursprünglichen Anbieter oder der ursprünglichen Anbieterin vergeben werden müssen, weil einzig dadurch die Austauschbarkeit mit schon vorhandenem Material oder Dienstleistungen gewährleistet ist (Art. 13 Abs. 1 Bst. f VÖB).

Den WTO-Regeln unterstehen nur Dienstleistungsaufträge, die in der Positivliste in Anhang I VÖB aufgeführt sind (Art. 3 Abs. 2 VÖB). Diese Positivliste verweist auf die Referenznummern in der provisorischen Zentralen Produktklassifikation (prov. CPC) der UNO⁵. Erfasst in der Positivliste sind die Dienstleistungen gemäss Ziff. 84 CPC (Computer and related services [Informatik und verbundene Tätigkeiten]), nicht aber diejenigen gemäss Ziff. 872 CPC (Placement and supply of services of personnel [Personalstellung und -verleih]). Dienstleistungen, die in der Positivliste nicht erfasst sind, werden nach den Regeln des 3. Kapitels der VÖB beschafft (Art. 32 Bst. a Ziff. 2 VÖB):

Kriterium zur Abgrenzung zwischen (der WTO unterstehenden) Informatikdienstleistungen und dem (nicht WTO-pflichtigen) Personalverleih ist nicht die (allenfalls falsche) Bezeichnung des Vertrages, sondern der gewollte Vertragsinhalt⁶. Zur Abgrenzung zwischen Auftrag und Personalverleih werden verschiedene Kriterien herangezogen. Für das Vorliegen eines dem BÖB unterstehenden Auftragsverhältnisses sprechen:

- das Fehlen eines direkten Weisungsrechts des Auftraggebers,
- der Verbleib des Risikos des unverschuldeten Ausfalls der Arbeitskraft und der Haftung bei Mängeln bei den Beauftragten.

Dagegen haftet der Personalverleiher nur für die sorgfältige Suche, Auswahl und Instruktion des Arbeitnehmers.

Fällt eine Vergabe nicht in den sachlichen Anwendungsbereich des BÖB, besteht gegen die Vergabe kein Rechtsschutz und sind ausländische Anbieter nur zu berücksichtigen, soweit ihr Herkunftsland Gegenrecht gewährt. Im Übrigen gelten die gleichen Regeln wie bei Aufträgen im sachlichen Anwendungsbereich des BÖB.

3.5 Formelle Anforderungen an die Wahl des Vergabeverfahren

Die Auftraggeberin erstellt gemäss Art. 13 Abs. 2 VÖB über jeden freihändig vergebenen Auftrag einen Bericht. Dieser enthält den Namen der Auftraggeberin, den Wert und Art der beschafften Leistung, das Ursprungsland der Leistung sowie die Bestimmung von Art. 13 Abs. 1 VÖB, nach der der Auftrag freihändig vergeben wurde.

4. Hintergründe des Projekts INSIEME

4.1 Ablösung von Molis/Stolis

Die beiden Hauptabteilungen der ESTV verwenden zur Zeit je ein eigenes Informatiksystem, deren Ursprünge bis in die 80er Jahre zurückreichen. Die Systeme entsprechen heutigen Bedürfnissen nur noch eingeschränkt und können nicht mehr oder nur noch mit unverhältnismässigem Aufwand weiterentwickelt werden. Zudem besteht die Gefahr, dass im Verlaufe der nächsten Jahre das Know-How für den Betrieb der Altsysteme nicht mehr verfügbar sein wird.

4.2 INSIEME Phasen 1 und 2

Im Jahr 2001 beschloss die ESTV, sich durch übergreifende, moderne Abläufe besser auf die Bedürfnisse der Kunden auszurichten. Insbesondere sollten die beiden Hauptabteilungen nach Sprache und geografischer Zuteilung des Steuerzahlers so gegliedert werden, dass je-

⁵ Provisional Central Product Classification, Beilage 6

⁶ Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts B-1687/2010 vom 21. Juni 2011, E. 5.5 ff

der Steuerzahler einem Team zugeordnet wird, welches die diesen betreffenden Geschäftsvorfälle von a – z betreut. Dazu beschloss die ESTV, die in die Jahre gekommenen Systeme Molis und Stolis durch ein einheitliches Gesamtsystem abzulösen. Zu diesem Zweck wurde das Projekt INSIEME gestartet.

Das Projekt INSIEME umfasst drei Phasen. In einer ersten Phase wurden die Basisprozesse im Hinblick auf eine Ausschreibung erhoben. Diese Phase ist abgeschlossen.

In einer zweiten Phase (INSIEME Fitin) wurde die ESTV reorganisiert und an die definierten Basisprozesse angeglichen. Die Reorganisation wurde – soweit ohne entsprechende IT-Lösung möglich – umgesetzt.

In einer dritten, gegenwärtig noch laufenden Phase soll die nötige IT-Infrastruktur geschaffen werden.

4.3 INSIEME als IT-Projekt

Ziel von INSIEME als IT-Projekt ist es, ein einheitliches, Abteilungsübergreifendes IT-Gesamtsystem zu schaffen, welches die Altsysteme ablöst, die Abläufe in der ESTV unterstützt und durch die Nutzung von Synergien Kostenvorteile bewirkt.

Auf die Entwicklungen bei der Umsetzung des Projektes wird nachfolgend näher eingegangen (vgl. unten Ziff. 5).

4.4 Berichte EFK

Das Projekt INSIEME war wiederholt Gegenstand der Prüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle EFK.

Die EFK erstattete zu ihren Prüfungen 2008 und 2011 Berichte und gab verschiedene Empfehlungen ab. Neben Fragen des Projektmanagements und der finanziellen Führung wurden in den Berichten Fragen zum Beschaffungswesen aufgeworfen.

Die EFK monierte namentlich, es fehle eine Bedarfsplanung, durch die Personalbeschaffung über Drittfirmen würden Mehrkosten entstehen, die Kompetenzregelungen für die Beschaffung von IT-Dienstleistungen seien ungenügend und bei den Rechnungsstellungen von beizugezogenen Unternehmen würden Ungereimtheiten bestehen.

5. Chronologie der wesentlichen Ereignisse

5.1 Das IT-Projekt INSIEME

5.1.1 Phase UNISYS

Im März 2005 wurde der IT-Teil des Gesamtvorhabens INSIEME öffentlich ausgeschrieben. Der Zuschlag wurde im März 2006 der UNYSIS (Schweiz) AG (nachfolgend UNISYS) als Generalunternehmung erteilt. In der Folge konnten sich die Parteien in den Vertragsverhandlungen nicht einigen und der Zuschlag wurde im August 2007 widerrufen. Die ESTV bezahlte der UNISYS eine Entschädigung. Die Kosten der Phase „UNISYS“ werden auf Fr. 6.4 Mio beziffert.

5.1.2 Relaunch 2008 - 2009

Die ESTV entschied sich nach dem Widerruf des Zuschlags an UNISYS, am Projekt INSIEME festzuhalten und dieses neu zu lancieren. Dabei wurde entschieden, das Projekt nicht als gesamtes an einen Generalunternehmer zu vergeben, sondern einzelne Aufträge zu erteilen. Weiter sollten nicht Grossunternehmen beigezogen werden. Schliesslich wurde das BIT als Partner für den Aufbau des Systems beigezogen.

Bereits in dieser Phase wurde die Frage der WTO-Beschaffungen diskutiert, das BBL zur Klärung des Vorgehens beigezogen und am 14. September 2009 ein Kickoff-Meeting durchgeführt. Mit E-Mail vom 16. September 2009 hielt ein Vertreter des BBL die Resultate des Meetings fest und zeigte das vergaberechtlich korrekte Vorgehen auf.

5.1.3 Richtungsentscheid 2011

Im Februar 2011 trennte sich die ESTV aufgrund von Problemen im Projektmanagement, dem hohen Mittelverbrauch und dem ungenügenden Projektfortschritt vom bisherigen Gesamtprojektleiter.

In der Folge wurden die Projektressourcen erheblich reduziert. Zudem wurde das weitere Vorgehen überprüft und ein Abbruch und Neustart erwogen. Zur Diskussion stand einerseits ein Technologiewechsel zu einer Standardlösung mit SAP-Produkten, andererseits die Fortführung der bisherigen Individuallösung.

Mit Beschluss des GPA (unter Mitwirkung des Direktors ESTV als Auftraggeber des Projekts) vom 21. Juni 2011 entschied die ESTV, weiterhin am gewählten Vorgehen, der Schaffung einer Individuallösung festzuhalten.

5.1.4 WTO-Ausschreibung, Zuschlag und Teilabbruch

In einem Fachgespräch vom 22. März 2010 wurde der Departementsführung ein Zeitplan für eine WTO-Ausschreibung präsentiert.

Das BIT schrieb am 28. Oktober 2010 die für seinen Teil des Projektes benötigten Fachspezialisten in acht Ausschreibungsverfahren aus. Das Gesamtvolumen der Ausschreibungen belief sich auf 27 Mio. CHF, wobei die verschiedenen Arbeitspakete jeweils in mehrere Lose unterteilt waren.

Die ESTV schrieb ein erstes Paket „Unterstützung Projekt Management Office“ im offenen Verfahren aus. Dieses erste Paket von CHF 6.37 Mio. umfasste fünf Lose, in denen insgesamt acht Profile gesucht wurden (Projektadministratoren, -controller und -assistenten). Nach der Zuschlagspublikation am 8. Februar 2011 nahmen einzelne von ihnen ihre Arbeit auf. Weitere geplante Ausschreibungen sind bis heute nicht realisiert worden.

Aufgrund der Entwicklungen im ersten Halbjahr 2011 (Reduktion der Ressourcen und des Leistungsumfangs) kam die ESTV zum Schluss, dass von den zugeschlagenen acht WTO Losen nur vier benötigt werden. Ein formeller Widerruf der Zuschläge erfolgte nicht.

5.2 Bildschirmbeschaffung 2001 und Bericht BBL/ESTV

Zur Einordnung der Beschaffungsvorgänge im Projekt INSIEME ist auf eine weitere Beschaffung einzugehen. Im Jahr 2001 beschaffte die ESTV 420 Flachbildschirme. Nach einer ersten Lieferung von 110 Bildschirmen bezahlte die ESTV die gesamte Lieferung in Abweichung von reglementarischen und vertraglichen Bestimmungen vor Fälligkeit des Kaufpreises und vor der Lieferung der gesamten Menge. Die Lieferfirma fiel jedoch in Konkurs und konnte die restlichen Bildschirme nicht mehr liefern. Unter nicht restlos geklärten Umständen wurden

die Bildschirme in der Folge durch ein Drittunternehmen geliefert.

Aufgrund der Verstösse gegen Beschaffungsabläufe und des Umstandes, dass der für die Beschaffung verantwortliche Leiter LBO Aktionär der Lieferfirma war, wurde eine Untersuchung des Vorfalls zunächst durch das FISP und danach durch eine externe Person veranlasst.

Im Anschluss an die Bildschirmbeschaffung setzten die Direktoren der ESTV und des Bundesamtes für Bauten und Logistik BBL im Jahr 2002 eine Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Abwicklung von Informatikgrossprojekten ein. Dieses legte einen (undatierten) „Bericht BBL/ESTV über die Optimierung des Beschaffungswesens bei Informatikgrossprojekten“ vor.

Die Arbeitsgruppe stellte fest, dass die Prozesse in der ESTV nicht schriftlich dokumentiert und für die Betroffenen nicht transparent sind, dass Kommunikationsschwierigkeiten zwischen der ESTV und dem BBL bestehen und die Rechte und Pflichten der Sektion LBO in Beschaffungsgeschäften nicht in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen, namentlich dass LBO Beschaffungsprozessen ohne Begründung entscheidend beeinflussen könne.

6. Beteiligte

6.1 Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD)

Gemäss Art. 37 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) führt die Departementsvorsteherin das Departement und trägt dafür die politische Verantwortung. Sie verfügt grundsätzlich über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte (Art. 38 RVOG).

Die Steuerungs- und Kontrollaufgaben werden wahrgenommen, indem im Rahmen der regelmässigen Berichterstattung der ESTV auch Informatikfragen zu thematisieren sind und bei Bedarf Fachgespräche zwischen der Departementsführung und der Amtsleitung geführt werden.

Zudem sind mit dem IKT-Verantwortlichen des Departements und dem stellvertretenden Generalsekretär zwei Vertreter des Generalsekretariats mit Beobachterstatus im GPA vertreten.

6.2 Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV)

Die Eidgenössische Steuerverwaltung ist ein Amt des EFD. Sie beschafft dem Bund den Grossteil der zur Finanzierung seiner Aufgaben notwendigen Einnahmen. Sie sorgt für die rechtsgleiche und effiziente Erhebung der in ihre Zuständigkeit fallenden Bundessteuern und Bundesabgaben⁷.

6.3 Das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT)

Das BIT ist ebenfalls ein Amt des EFD. Es erbringt als interner Leistungserbringer im Bereich Informatik und Telekommunikation Informatik- und Telekommunikationsleistungen zur Unterstützung der Geschäftsprozesse der Leistungsbezüger und gewährleistet die erforderliche Sicherheit für Informatikmittel und Daten. Dabei hält es die Vorgaben des Informatikrates des

⁷ Art. 12 der Organisationsverordnung vom 17. Februar 2010 für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD, SR 172.215.1)

Bundes (IRB) ein. Es richtet sein Angebot auf die Bedürfnisse der Leistungsbezüger aus⁸. Es entwickelt und betreibt Systeme und Anwendungen für kundenspezifische Geschäftsprozesse⁹.

Das BIT erbringt den Leistungsbezüger die Leistungen gestützt auf Leistungsvereinbarungen.

6.4 Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)

Das BBL ist der Leistungserbringer des Bundes im Logistikbereich. Dabei nimmt es verschiedene Aufgaben im Beschaffungsbereich wahr und leitet namentlich das Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund (KBB). Es ist (im vorliegenden Zusammenhang¹⁰) die zentrale Beschaffungsstelle für Güter und Dienstleistungen¹¹. Es kann die Durchführung einer Beschaffung an die Bedarfsstelle delegieren, wenn es sich um eine Beschaffung handelt, für die nicht potenziell mehrere Verwaltungseinheiten den gleichen Bedarf haben (Spezialbeschaffung) und die Stelle, an welche die Beschaffungskompetenz delegiert wird, über die entsprechenden Fachkenntnisse verfügt¹². Die Beschaffungskompetenz für das Projekt INSIEME wurde nicht an die ESTV delegiert.

7. Zuständigkeiten

7.1 Der Direktor der ESTV

Gemäss Art. 45 Abs. 1 RVOG ist der Direktor eines Amtes für die Führung des Amtes und für die Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben verantwortlich. Der Direktor ESTV trägt gemäss Art. 3 Abs. 1 der Geschäftsordnung ESTV (GO ESTV) die Gesamtverantwortung für die Aufgabenerfüllung des Amtes. Ihm obliegt die Amtsführung in Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung.

Der Direktor ESTV ist Auftraggeber des Projekts INSIEME. Auftraggeber ist nach der Definition im Handbuch „Hermes Terms“ die Person, die für die Durchführung des Projekts und für die Erreichung der Ziele innerhalb des gesetzten Kosten- und Terminrahmens verantwortlich ist.

7.2 Geschäftsleitung (GL) ESTV

Die GL ist gemäss Art. 3 Abs. 4 GO ESTV mitverantwortlich für die Amtsführung der ESTV. Zusammensetzung, Aufgaben und Arbeitsweise ergeben sich aus dem Statut der Geschäftsleitung (Art. 3 Abs. 4, 2. Satz, GO ESTV). Gemäss ihrem Statut vom 16. August 2000 behandelt die GL (neben anderen, vorliegend nicht wesentlichen) Themen strategische Fragen, grundsätzliche IT-Fragen sowie Grundsätze der Führung, der Organisation und der Unternehmenskultur.

Ständige Mitglieder der GL sind der Direktor, die Leiter/innen der Hauptabteilungen MWST und DVS, der Abteilungen für Internationales, Grundlagen, Steuerpolitik, des Direktionsstabes und des Bereichs Personal und Organisation.

⁸ Art. 16 Abs. 1 OV-EFD

⁹ Art. 17 Bst. a OV-EFD

¹⁰ D.h. ausserhalb des sachlichen Zuständigkeitsbereichs von Armasuisse und der Bundesreisezentrale

¹¹ Art. 3 Abs. 2 Bst. a der Verordnung vom 22. November 2006 über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes (Org-VöB, SR 172.05615)

¹² Art. 7 Abs. 1 OrgVöB

Gemäss Ziff. 3.2 des Statuts soll in der GL ein offener und konstruktiver Gedankenaustausch mit dem Ziel einer sachgerechten Lösung geführt werden. Kann keine Einstimmigkeit erreicht werden, gilt die Meinung des oder der Linienverantwortlichen, vorbehaltlich des Weisungsrechts des Direktors (aufgrund seiner Gesamtverantwortung für die ESTV).

7.3 GL Informatik

Unter der Bezeichnung GL-i tagt die GL ESTV bei Informatikthemen unter Beizug des GPL INSIEME sowie des Chefs LBO. Die GL-i hat in Informatikbelangen die gleiche Stellung und Kompetenz wie die GL bei übrigen Geschäften.

Die GL-i wird teilweise als Auftraggeberin des Projektes INSIEME bezeichnet (vgl. aber vorne 7.1).

7.4 Gesamtprojektausschuss (GPA)

Gemäss den Vorgaben des Projekthandbuchs Hermes muss auf der Ebene des Auftraggebers ein Projektausschuss gebildet werden, in dem die Verantwortlichen stufengerecht vertreten sind. Damit erhält der Auftraggeber ein Gremium, um die Projektarbeit (vertreten durch den Projektleiter) sachkompetent zu überwachen, Entscheidungen breit abgestützt zu fällen und die Durchsetzung sicherstellen zu können. Der GPA vertritt den Auftraggeber gegenüber dem Gesamtvorhaben. Im GPA sind die am meisten involvierten Organisationseinheiten (DVS, MWST, LBO, BIT und GS-EFD) direkt vertreten. Der GPA sorgt für die notwendigen Entscheidungen und gibt Phasenberichte frei. Der Gesamtprojektausschuss ist indessen kein Entscheidungsorgan, sondern für die Projektaufsicht und als Beratungsgremium des Auftraggebers konzipiert.

Vorsitzender des GPA und Delegierter der GL in diesem Gremium ist der Leiter der Hauptabteilung Mehrwertsteuer. Der Vorsitzende des GPA hat gemäss dem Beschluss der GL eine „Fühlerfunktion“. Er hat das Recht, vom GPL Berichte zu verlangen, und die Pflicht, die GL über wichtige Feststellungen über das Projekt INSIEME zu informieren. Hingegen hat er keine Entscheidungsverantwortung.

Im Gesamtprojektausschuss sind neben Mitgliedern der Geschäftsleitung ESTV Personen aus den Fachämtern, der Informatik und dem GS EFD vertreten.

7.5 Leistungsbezügerorganisation (LBO)

Die LBO ist eine direkt dem Direktor ESTV unterstellte Sektion. Sie stellt gemäss der Aufgabenumschreibung in ihrem Bereich die gesamte Leistungserbringung sicher und handelt mit dem Leistungserbringer (BIT) die Verträge im IKT-Bereich aus. Zudem werden Dienstleistungsverträge mit Dritten (externen Leistungserbringern) ausgehandelt und abgeschlossen. Mit den hierfür vorgesehenen Werkzeugen (Basis: Neues Rechnungslegungsmodell Bund NRM) werden die betreffenden Leistungen fakturiert bzw. die Fakturierung wird sichergestellt und überwacht.

Die LBO rapportiert direkt an den Direktor ESTV, die Reportings beziehen sich nach Aussage des Direktors ESTV jedoch nicht auf das Projekt INSIEME, da der Chef LBO im Rahmen des Projektes dem GPL unterstellt sei und im Rahmen des Reportings von INSIEME an diesen rapportiere. Aktenkundig ist allerdings weder eine Rapportpflicht von LBO im Projekt-rahmen noch eine Berichterstattung von LBO an den GPL.

7.6 Project Management Office (PMO)

Das PMO ist das zentrale Steuerungsorgan des Projekts INSIEME für sämtliche nicht-lösungsspezifischen Projektbelange. Es unterstützt die Gesamtprojektleitung bei der Steuerung und in administrativen Aufgaben. Das PMO ist namentlich verantwortlich für die Ressourcenanforderungen bei LBO und für das Vertragsmanagement.

7.7 Unterschriftskompetenz

Gemäss Art. 4 der GO ESTV vom 15. April 2009 ist die Unterschriftenregelung in der ESTV gemäss Anhang 2 zur GO ESTV geregelt. Gestützt darauf hat die GL am 1. Mai 2009 eine Unterschriftenregelung erlassen. Nach Ziffer I dieser Unterschriftenregelung verfügen die dem Direktor unterstellten Organisationseinheiten in ihrem Zuständigkeitsbereich über eine umfassende Unterschriftsberechtigung. Diese kann bis Stufe Sachbearbeiter/Sachbearbeiterin delegiert werden, sofern die entsprechenden Kompetenzen und Zuständigkeiten gegeben sind. Jede dem Direktor/der Direktorin unterstellte Organisationseinheit bestimmt die Einzelheiten in einer schriftlich festgelegten Unterschriftenregelung und aktualisiert letztere regelmässig. Weiter definieren die Ziffern II. und III. der Unterschriftenregelung, welche Geschäfte zwingend dem Direktor oder den Vizedirektoren vorzulegen sind. Schliesslich ermächtigt die Unterschriftenregelung in Ziffer IV den Direktor oder den stellvertretenden Direktor, andere Kadermitarbeiter in Einzelfällen zu beauftragen, an ihrer Stelle zu zeichnen.

Die GL hat am 10. Februar 2010 im Bereich der finanzrelevanten Prozesse eine den Ansprüchen eines Internen Kontrollsystems (IKS) entsprechende Kompetenzordnung mit einem höheren Detaillierungsgrad erlassen. In einer neuen Ziffer der Unterschriftenregelung wurde für die finanzrelevanten Prozesse auf die neuerlassene allgemeine Kompetenzordnung verwiesen.

Diese allgemeine Kompetenzordnung sieht vor, dass der Entscheid über Informatik-Dienstleistungsverträge mit Dritten bei der Informatik-Konferenz Amt (IKA) liegt und eine Doppelunterschrift notwendig ist, wobei bei einem Auftragswert von mehr als 50'000.- die Unterschrift eines GL-Mitgliedes notwendig ist. Bei einem Auftragswert von über Fr. 250'000.- wird die Durchführung einer WTO-Ausschreibung durch das BIT verlangt. Unterschriftsberechtigt bei Informatik-Dienstleistungsaufträgen sind der Informatikchef, der Integrationsmanager sowie die Mitglieder der GL.

8. Beschaffungsrelevante Prozesse in der ESTV

8.1 Das Interne Kontrollsystem (IKS) der ESTV

8.1.1 Anforderungen an ein IKS

Gemäss Art. 39 Abs. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005 (FHG, SR 611.0) trifft der Bundesrat die notwendigen Massnahmen, um das Vermögen des Bundes zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung zu verhindern oder aufzudecken und die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Er berücksichtigt dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Art. 36 der Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 (FHV, SR 611.01) legt die Art der Massnahmen sowie die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit dem IKS fest. Er bestimmt, dass das interne Kontrollsystem regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen umfasst. Die Eidgenössische Finanzverwaltung EFV erlässt im

Einvernehmen mit der Finanzkontrolle und nach Rücksprache mit den Departementen die erforderlichen Weisungen. Die Direktoren und Direktorinnen der Verwaltungseinheiten sind verantwortlich für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung des Kontrollsystems in ihrem Zuständigkeitsbereich.

Im Handbuch für Haushalt- und Rechnungsführung werden die gesetzlichen Bestimmungen konkretisiert. Demnach muss jede Verwaltungseinheit über ein IKS verfügen, welches

- wesentlich von der Leitung der Verwaltungseinheit geprägt wird und dem sich diese verpflichtet fühlt (Schaffung eines geeigneten Kontrollumfelds gestützt auf die Führungsphilosophie, Kompetenzen, Integrität und auf ethische Werte);
- eine schriftlich festgehaltene Analyse der übergreifenden und prozessspezifischen, finanzbezogenen Risiken in der Verwaltungseinheit beinhaltet;
- geeignete regulatorische, organisatorische sowie technische Kontrollmassnahmen zur Bewirtschaftung dieser Risiken identifiziert und beschreibt (namentlich eine geeignete Kompetenzregelung zur Sicherstellung der Funktionentrennung, welche über ein Berechtigungskonzept auch die Zugriffsberechtigungen auf Finanzdatenverarbeitungssysteme einschliesst);
- den Mitarbeitenden bekannt ist, angewandt, umgesetzt und überwacht wird; die Vorleistungen der wichtigsten Partner der Verwaltungseinheit, insbesondere der IT-Leistungserbringer, definiert und sicherstellt;
- sämtliche finanzdatenrelevanten Ebenen umfasst.

8.1.2 Das bestehende IKS der ESTV

Bis Ende Mai 2010 bestand in der ESTV kein internes Kontrollsystem. Im Auftrag des Direktors ESTV erarbeitete die Leiterin des Finanzdienstes Ausgaben zwischen September 2009 und Mai 2010 ein IKS. Obwohl nicht ausdrücklich ausgeschlossen, betrafen die im IKS dokumentierten Beschaffungsprozesse das Projekt INSIEME nicht¹³.

Erstmals aktenkundig dokumentiert ist ein Beschaffungsprozess im INSIEME PMO-Handbuch Version 1.7 vom 12. Oktober 2010. Ob bereits früher Beschaffungsprozesse schriftlich festgehalten worden sind, konnte nicht mit Sicherheit abgeklärt werden und war den befragten Personen nicht bekannt.

Ungefähr im Dezember 2010 begannen die Leiterin Finanzdienst Ausgaben, der Leiter PMO und der Integrationsmanager INSIEME im Auftrag des Direktors ESTV den Beschaffungsprozess INSIEME zu dokumentieren. Eine erste Version des Prozesses „INSIEME Vertragsschliessung Ext. DL“ datiert vom 31. Mai 2011.

Bis Ende 2011 wurden drei Beschaffungsprozesse für das Projekt INSIEME definiert („INSIEME Ressource anfordern“, „INSIEME Dienstleistungsvereinbarung erstellen“ und „INSIEME Dienstleistungsvertrag erstellen“. Gemäss den mündlichen Ausführungen des Integrationsmanagers INSIEME wurden diese Prozesse von ihm neu aufgesetzt. Vorbestehende Dokumente (bspw. INSIEME PMO Handbuch Version 1.7) waren ihm gemäss seinen Ausführungen aber nicht bekannt.

¹³ Gemäss den Ausführungen der ESTV im Rahmen des rechtlichen Gehörs lag der Grund dafür, dass der Beschaffungsprozess INSIEME nicht im IKS aufgenommen wurde darin, dass Simone Schmidlin im Jahr 2009 bei Beginn des Projektes IKS die Beschaffung im Projekt INSIEME unbekannt war und sie davon ausging, dass der in der LBO bestehende Prozess davon nicht abweicht. Erst im Jahr 2010, als die Verträge beim Finanzdienst zur Nummernvergabe unterbreitet wurden, sei das Projektteam IKS – wenn auch nur sehr oberflächlich – mit dem Prozess in Kontakt gekommen.

Die drei genannten INSIEME Beschaffungsprozesse INSIEME Dienstleistungsvertrag (DL) erstellen, INSIEME DLV erstellen und INSIEME Ressource anfordern vom 20. Januar 2012 sind im IKS-Regelbetrieb, wie er im Intranet der ESTV publiziert ist, aufgeführt. Ein Prozessverantwortlicher ist im Intranet nicht publiziert, Kontrollen und eine entsprechende Dokumentation zur Prüfung der Effektivität dieser Kontrollen bestehen dagegen nicht oder sind auf die periodische Prüfung des FISP beschränkt¹⁴.

In den Vollständigkeitserklärungen zu den Jahresrechnungen für die Jahre 2010 und 2011 anerkannte der Direktor ESTV jeweils seine Verantwortung für die Einrichtung und das dauerhafte Funktionieren einer Internen Kontrolle und eines Rechnungswesenssystems, welche daraufhin konzipiert sind, Fehler und deliktische Handlungen aufzudecken und zu verhindern. In der Einvernahme im Rahmen der Administrativuntersuchung hielt er dazu fest, das IKS sei im Aufbau gewesen, die Erklärung sei einfach ein Standardtext. Wesentlich bei der Beurteilung des IKS sei das, was in der ESTV wirklich relevant sei, nämlich die Steuern.

8.1.3 Beurteilung des IKS

Gestützt auf die im Intranet der ESTV dokumentierten Prozesse ist festzuhalten, dass im Bereich INSIEME die nötigen Kompetenzordnungen bestehen. Zu bemängeln ist dagegen, dass die Verantwortlichen für die Kontrolle und Durchsetzung der Prozesse nicht bestimmt sind. Schliesslich ist festzustellen, dass die Prozesse nicht genügend bekannt sind und nicht gelebt werden.

Die organisatorischen Aspekte des IKS sind gestützt auf die Feststellungen in der Administrativuntersuchung im heutigen Zeitpunkt als weitgehend erfüllt zu bezeichnen. Für die Effektivität des IKS wird aber ebenso entscheidend sein, dass durch die Amtsführung ein geeignetes Kontrollumfeld geschaffen wird.

8.2 Zu den Beschaffungsprozessen im Einzelnen

Die heute geltenden Beschaffungsprozesse im Projekt INSIEME können als sachgerecht beurteilt werden. Die Vorgaben des Beschaffungsrechts sind darin grundsätzlich berücksichtigt. Ebenso besteht grundsätzlich eine klare Kompetenzregelung, welche eine sachgerechte, nach Auftragsvolumen differenzierte Unterschriftskompetenz vorsieht.

Es ist aber festzustellen, dass die Unterschriftenregelung bis heute nicht eingehalten wird. Zum einen wird – in Abweichung von der „Allgemeinen Kompetenzordnung“ der Entscheid über die Beschaffung von Informatikdienstleistungen nicht durch die IKA (vgl. vorne Ziff. 7.7) gefällt. Eine in diesem Punkt abweichende Kompetenzordnung für INSIEME ist nicht dokumentiert. Weiter werden Verträge mit einem Auftragsvolumen von mehr als Fr. 50'000.- regelmässig durch den Leiter LBO und den ihm direkt unterstellten Integrationsmanager INSIEME unterzeichnet.

Gemäss der „Allgemeinen Kompetenzordnung“, ist eine der Unterschriften unter diese Verträge von einem GL-Mitglied zu leisten. Dadurch, dass der Leiter LBO Mitglied der GL-i ist, wird die „Allgemeine Kompetenzordnung“ allenfalls dem Wortlaut nach erfüllt. Es kann aber nicht Sinn der differenzierten Regelung der Kompetenzordnung sein, dass die gleiche Person bei Verträgen bis Fr. 50'000.- als Leiter LBO, bei Verträgen über dieser Grenze als GL-Mitglied zeichnet.

Zumindest in einem Fall wurde zudem ein Vertrag mit weit über dem WTO-Schwellenwert liegenden Volumen vom Leiter des Direktionsstabes im Auftrag des Direktors ESTV mit Einzelunterschrift unterzeichnet.

¹⁴ Der neu geltende Prozess wurde nach Aussagen der ESTV im März 2012 aufgezeichnet und fällt in den Regelbetrieb 2012. Risikokontrollmatrizen müssen noch erstellt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Einhaltung der Prozesse nicht sichergestellt ist und tatsächlich nicht erfolgt.

9. Thematisierung beschaffungsrechtlicher Fragen zwischen den Beteiligten

9.1 Weisungen des GS EFD

Von Seiten des Departements wurde wiederholt die Weisung erteilt, die beschaffungsrechtlichen Vorgaben einzuhalten.

Bereits im Beginn der Relaunch-Phase 2008 haben Vertreter des GS-EFD im Rahmen der Lenkungsausschusssitzung vom 3. Juni 2008 verlangt, dass in Zusammenarbeit mit dem BBL und dem BIT eine rechtliche Abklärung erstellt wird, die eine allfällige, von beispielsweise ehemaligen Offertstellern eingereichte Beanstandung der Umgehung einer WTO-Ausschreibung widerlegt.

Wie der Direktor der ESTV in der Einvernahme vom 10. Mai 2012 erklärte, war die Forderung des GS nach WTO-konformen Beschaffungen seit Ende 2009 bekannt und es wurden von Seiten des GS-EFD keine Signale gegeben, dass eine Abweichung toleriert werde. Er hält aber fest, dass das GS Druck ausgeübt habe, das Projekt voranzubringen. Es sei darauf verzichtet worden, den damaligen Departementschef oder das Generalsekretariat zur Frage zu konsultieren, ob Verzögerungen oder ein Scheitern des Projekts infolge der Durchführung eines korrekten WTO-Verfahrens in Kauf zu nehmen seien. Gemäss dem Direktor ESTV hätte der Departementschef ja keine andere Möglichkeit gehabt, als die Einhaltung der Beschaffungsregeln zu verlangen.

Im Hinblick auf die Sitzung des GPA vom 7. Dezember 2009 warfen die Vertreter des GS-EFD im GPA in einem vorgängig eingereichten Fragekatalog die Frage auf, ob die WTO-Vorschriften eingehalten seien. Die Diskussion an der Sitzung des GPA wurde durch den Fragekatalog des GS-EFD dominiert. Die Antworten zur Frage der WTO-Konformität sind nicht aktenkundig. An der Sitzung vom 11. Mai 2010 wurde jedoch im GPA orientiert, dass die WTO Ausschreibung ab dem Ende der Phase I (nach damaliger Planung Ende 2010) „greifen würden“ und damit eine Pendenz, die vom GS-EFD und der EFK beanstandet worden sei, erledigt werde. In der darauf folgenden Sitzung vom 21. Juni 2010 führte der GPL aus, dass die WTO-Ausschreibung aufwändig sei und einen Terminverzug verursachen könne, stellte aber ein Pflichtenheft für die nächste GPA-Sitzung in Aussicht. Die Ausschreibungen wurden denn auch in den folgenden GPA-Sitzungen diskutiert.

An einem Fachgespräch vom 20. Dezember 2010 erteilte die Departementschefin dem Direktor der ESTV die Weisung, keine nicht WTO-konformen Beschaffungen mehr zu dulden.

An den GPA-Sitzungen vom 31. März und vom 4. Mai 2011 wurden die Auswirkungen der Redimensionierung des Projekts auf die WTO-Ausschreibungen diskutiert. Der Vertreter des GS-EFD im GPA hielt in der GPA Sitzung vom 23. November 2011 fest, dass unabhängig von der Art der weiteren Abwicklung des Projekts die Ressourcenbesetzung über WTO-Vergaben dringend weiter verfolgt werden müsse. Die Ressourcen, die noch nicht über WTO besetzt wurden, müssten zukünftig identifiziert und entsprechende WTO-Ausschreibungen sollten in die Wege geleitet werden.

Im Rahmen der Besprechung des Berichtes der EFK 2011 zwischen der Departementsführung und dem Direktor ESTV vom 17. Januar 2012 hielt die ESTV schliesslich fest, es seien

bereits im Jahr 2011 keine nicht beschaffungsrechtlich konformen Vertragsabschlüsse mehr erfolgt.

Nachdem das GS-EFD aufgrund eines Reportings des BBL Kenntnis erhielt, dass im Jahr 2011 weiterhin Aufträge über dem Schwellenwert freihändig vergeben wurden, wies die Departementschefin den Direktor der ESTV mit Schreiben vom 4. Mai 2012 erneut an, keine Verstösse gegen das Beschaffungsrecht mehr zu tolerieren.

In der Folge suchte die ESTV Möglichkeiten, die freihändig rekrutierten externen Mitarbeitenden WTO-konform weiter zu beschäftigen, ersuchte aber das GS-EFD dennoch um die Genehmigung der Verlängerung der freihändigen Verträge mit Schlüsselpersonen. Der Generalsekretär EFD hielt an der Forderung nach rechtskonformen Beschaffungen fest.

9.2 Interne Diskussionen in der ESTV

An der GL-Sitzung vom 21. Januar 2009 beschloss die GL-i ESTV „für Dienstleistungsverträge auf Basis von Experten/Personalanstellung“ keine WTO-Ausschreibungen durchzuführen. In der Diskussion wurde festgehalten, die ESTV dürfe sich nicht von WTO-Vorgaben davon abhalten lassen, das Projekt zügig umzusetzen.

Mit Email vom 2. Februar 2010 teilte der damalige GPL dem Direktor ESTV mit, dass das GS-EFD WTO-widrige Beschaffungen bemängelt habe und erkundigt sich, ob am Entscheid, keine WTO-Ausschreibungen durchzuführen, festgehalten werde. Der Direktor ESTV beschied in seiner Antwort, die Fragen seien sehr rasch zu klären, bis dahin sei so weiterzufahren wie bisher.

10. Einzelne Vergaben

10.1 Festgestellte BÖB/WTO Verstösse

10.1.1 Überblick

Die ESTV hat mit einer Vielzahl von Lieferanten Dienstleistungsverträge im Zusammenhang mit dem Projekt INSIEME abgeschlossen. Gemäss den vorliegenden Übersichten über die abgeschlossenen Verträge wurden mit einzelnen Anbietern bis zu 35 praktisch gleichlautende Verträge abgeschlossen. Die Lieferobjekte in diesen Verträgen sind vage und teilweise in verschiedenen Verträgen gleichlautend formuliert. Das Kostendach liegt jeweils knapp unter dem im Zeitpunkt des Vertragsschlusses geltenden WTO-Schwellenwert.

10.1.2 Sachliche Anwendbarkeit des BÖB

Die Dienstleistungsverträge sind als Aufträge ausgestaltet. Ein arbeitsrechtliches Weisungsrecht gegenüber dem Beauftragten, eine Übertragung des Risikos für unverschuldeten Ausfall der Arbeitskraft auf den Auftraggeber und eine Beschränkung der Haftung des Auftraggebers wurde nicht vereinbart. Nach den von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien¹⁵ haben Informatikdienstleistungen als Vertragsgegenstand der DL-Verträge zu gelten, die Verträge unterliegen damit dem sachlichen Anwendungsbereich des BÖB.

10.1.3 Zusammenhängendes Vertragsobjekt – Überschreitung des Schwellenwertes

Verträge sind bei der Berechnung des Auftragswertes zusammenzurechnen, sofern sie

¹⁵ Vorne, Ziff. 3.4.2

rechtlich und sachlich zusammenhängen (Art. 14a Abs. 2 VÖB). Von einem sachlichen Zusammenhang kann ausgegangen werden, wenn von einem wirtschaftlich denkenden Auftraggeber die eine Leistung ohne die andere nicht beschafft würde. Bei dieser Betrachtungsweise ist das Projekt INSIEME insgesamt als einheitlicher Auftrag zu betrachten.

Selbst wenn zugunsten der ESTV davon ausgegangen würde, dass das Projekt INSIEME in einzelne, sachlich unabhängige Teilprojekte aufgeteilt werden könnte, ist festzuhalten, dass zumindest mehrere der an das gleiche Unternehmen oder den gleichen Mitarbeiter erteilte Verträge, sachlich untrennbar zusammenhängen. Die Leistungen der Mitarbeitenden aus den einzelnen Verträgen lassen sich auch bei vertiefter Prüfung im Projektmanagementtool PS-Next nicht einzelnen unabhängigen Leistungen zuordnen.

Verschiedene Verträge weisen gar den wortwörtlich gleichen Vertragsgegenstand auf. Als Beispiel seien drei Verträge mit Kostendächern von Fr. 147'000.-, Fr. 185'000 und Fr. 206'500.- genannt, welche am selben Tag, mit dem wortwörtlich gleichen Vertragsgegenstand mit dem selben Unternehmen abgeschlossen wurden.

Eine vertiefte Analyse einer einzelnen Lieferantenbeziehung bestätigte auch bei Verträgen mit unterschiedlich formulierten Vertragsgegenständen das Vorliegen eines zusammenhängenden Vertragsobjektes.

Es kann damit festgehalten werden, dass im Zusammenhang mit dem Projekt INSIEME zusammenhängende Aufträge in Abweichung von den Regeln des BÖB in einzelne, unter dem Schwellenwert liegende Verträge aufgeteilt wurden.

Der Umstand, dass zusammenhängende Aufträge bewusst aufgeteilt wurden, wurde von Seiten der ESTV und den befragten Personen der ESTV nicht bestritten.

10.1.4 Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes

Da den Schwellenwert überschreitende Aufträge freihändig vergeben wurden, ist zu prüfen, ob ein Ausnahmetatbestand im Sinne von Art. 13 Abs. 1 VÖB vorliegt.

Eine Ausnahmetatbestand ist bei den vorliegend zu beurteilenden Verträgen jedoch nicht ersichtlich. Namentlich ist weder eine Dringlichkeit aus einem unvorhersehbaren Grund gegeben (Bst. d), noch muss aufgrund technischer Besonderheiten, dem Schutz geistigen Eigentums (Bst. c) oder zur Gewährleistung der Austauschbarkeit mit früheren Leistungen (Bst. f) ein bestimmter Anbieter gewählt werden.

Die ESTV scheint indessen davon auszugehen, dass ein Ausnahmetatbestand vorliege, zumindest wurde den Verträgen jeweils ein Formular „Checkliste für Beschaffungen nach BÖB und VÖB“ angefügt. Darauf wurde teilweise vermerkt, es sei ein Einladungsverfahren durchgeführt worden, teilweise wurden Ausnahmetatbestände angekreuzt, teilweise wurde das Formular aber auch leer beigelegt.

Eine eingehende Begründung für die Annahme eines Ausnahmetatbestandes, wie sie Art. 13 Abs. 2 VÖB verlangt, wurde dagegen nicht verfasst, obwohl auf dem Formular ausdrücklich vermerkt war, eine Begründung im Sinne von Art. 13 VÖB liege bei und das Formular entbinde nicht von der Konsultation des BÖB/VÖB.

10.1.5 Vertiefte Analyse der Vertragsbeziehungen zu einem ausgewählten Lieferanten

Zur Überprüfung, ob zugunsten der ESTV davon ausgegangen werden kann, dass verschiedene Verträge jeweils verschiedene Leistungen betreffen, wurde die Beziehung zu einem

willkürlich ausgewählten Lieferanten vertieft überprüft. Dabei wurde anhand der Einträge im Projektmanagementtool PS-Next ermittelt, welchen Arbeitspaketen, Rollen und Aufgaben die geleisteten Aufwände zuzuordnen sind. Es war festzustellen, dass die einzelnen Verträge keine in sich geschlossenen Einheiten bildeten. Vielmehr erbrachten die beiden Mitarbeiter des untersuchten Lieferanten verschiedene über mehrere Verträge verteilte Dienstleistungen.

Einem der untersuchten Verträge war zudem ein Dokument Ressourcenanforderung beigelegt. Daraus ging hervor, dass bereits im Rahmen der Bedarfsplanung davon ausgegangen wurde, dass der betreffende Mitarbeiter für die Dauer von 3.5 Jahren eingesetzt werden sollte. Trotzdem wurde der Auftrag in Form von sich folgendem, den WTO-Schwellenwert knapp unterschreitenden Verträgen von wenigen Monaten Laufzeit vergeben.

Anhand der vertieften Analyse konnte damit festgestellt werden, dass bewusst zusammenhängende Aufträge in verschiedene Teilaufträge ausgeteilt wurden. Es sind keine anderen Gründe ersichtlich, als dass damit die beschaffungsrechtlichen Vorgaben umgangen werden sollten.

10.2 Weitere problematische Beschaffungsgeschäfte

Im Laufe der Untersuchung wurden verschiedene über das Beschaffungsrecht hinaus problematisch erscheinende Geschäftsbeziehungen festgestellt:

10.2.1 Ungewöhnliche Vertragskonstruktionen mit zwei Lieferfirmen

Die durch zwei Lieferanten zur Verfügung gestellten Mitarbeiter sind überwiegend Angestellte oder Inhaber anderer Unternehmen und wurden durch die beiden Firmen lediglich weitervermittelt. Aufgrund der Aussagen verschiedener Hinweisgeber wurde festgestellt, dass Bewerber, die gewillt gewesen wären, in einem direkten Auftragsverhältnis für die ESTV tätig zu werden, an die beiden Lieferfirmen verwiesen wurden. Ein Auftrag zur Personalrekrutierung an diese beiden Unternehmen ist jedoch nicht aktenkundig.

Wie den Aussagen verschiedener Hinweisgeber zu entnehmen ist, erzielten die beiden Lieferfirmen bei diesen Vermittlungsgeschäften unüblich hohe Margen. Zudem wurde festgestellt, dass enge persönliche Beziehungen zwischen dem Chef LBO und den beiden Firmen bestanden und noch immer bestehen.

Angesichts des Auftragsvolumens in der Höhe mehrerer Millionen und den nicht im korrekten Verfahren durchgeführten Vergaben besteht Anlass zur Annahme, dass mit diesen Vertragskonstruktionen den beiden Lieferfirmen zulasten des Bundes überhöhte Gewinnmargen verschafft wurden.

Gestützt auf diese Feststellungen haben die mit der Untersuchung Beauftragten am 11. Mai 2012 eine Strafanzeige an die Bundesanwaltschaft erstattet. Diese hat gestützt darauf eine Strafuntersuchung gegen den Chef LBO und unbekannte Täterschaft eröffnet. Die Bundesanwaltschaft hat den Chef LBO am 12. Juni 2012 polizeilich zur Befragung zuführen lassen und eine Hausdurchsuchung an seinem Wohnort und seinem Arbeitsplatz durchgeführt. Die Untersuchung ist im Gang.

10.2.2 Verstöße gegen die allgemeine Kompetenzordnung

Auch nach Erlass der „Allgemeinen Kompetenzordnung“ wurde in den Jahren 2010 und 2011 eine Vielzahl von Verträgen in Abweichung von der festgelegten Regelung durch den damaligen GPL und den Chef LBO unterzeichnet. Ferner wurde noch im Jahr 2011 der Ver-

trag mit dem neuen GPL im Auftrag des Direktors ESTV durch den Leiter des Direktionsstabs mit Einzelunterschrift unterzeichnet. Dies zeigt, dass die Kompetenzordnung weder eingehalten noch durchgesetzt wird.

10.2.3 Bildschirmbeschaffung 2001

Obwohl nicht direkt zum Untersuchungsgegenstand gehörend, ist auf die Beschaffung von Flachbildschirmen im Jahr 2001 einzugehen. Bei diesem Geschäft wurden die damaligen Beschaffungsregeln nicht eingehalten. Die vorzeitige Bezahlung der noch nicht gelieferten Bildschirme hätte dem Bund ohne weiteres einen erheblichen Schaden verursachen können. Zudem bestand aufgrund der – unbestrittenen – wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen dem für die Zahlung verantwortlichen Chef LBO und der Lieferfirma ein erheblicher Korruptionsverdacht.

Die Angelegenheit führte zwar zu verschiedenen Untersuchungen. Es wurden aber weder Personelle noch organisatorische Konsequenzen gezogen.

11. Stellungnahme der ESTV zum vorliegenden Befund

Die ESTV hat im Rahmen des rechtlichen Gehörs zu den Ziffern 1 bis 10.2.3 dieses Berichts Stellung genommen. Inhaltliche Anmerkungen wurden, soweit relevant erscheinend, übernommen.

Die ESTV anerkennt, dass objektiv grosse (rechtliche) Fehler gemacht wurden und die Dokumentation, die Führung auf Stufe Geschäftsleitung und die Projektführung mangelhaft gewesen sind. Sie macht aber geltend, die Motivationen und Hintergründe seien in der Administrativuntersuchung nicht abgeklärt worden. So sei zu berücksichtigen, dass

- die ESTV im Zusammenhang mit der Vergabe UNISYS im Beschaffungswesen sehr negative Erfahrungen gemacht habe,
- das Beschaffungswesen in den Jahren 2007 bis 2010 einen geringeren Stellenwert gehabt habe als heute und in der Bundesverwaltung unterschiedlich streng gehandhabt worden sei,
- angesichts des bedrohlichen Zustands der Altsysteme und durch WTO-Verfahren drohenden Verzögerungen massive Sachzwänge bestanden hätten.

Ferner bemängelt die ESTV, die Person des ehemaligen GPL würde im Bericht ausgeblendet. Dieser habe jedoch einen wichtigen Part innegehabt.

12. Würdigung

12.1 Würdigung der Vorgänge

Mit der dargestellten Umgehung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben wurde zwingendes Gesetzesrecht verletzt. Es konnte festgestellt werden, dass die Verstösse gestützt auf einen bewussten Entscheid des Direktors der ESTV erfolgte. Die Frage der Ausschreibungspflicht gemäss BÖB wurde in verschiedenen Gremien (GL, GPA, Fachgespräche) wiederholt thematisiert. Es wurde von keiner Seite geltend gemacht, dass das gewählte Vorgehen bei der Beschaffung rechtmässig gewesen sei.

Aus der Sicht des Direktors der ESTV sollten damit Verzögerungen für das Projekt vermie-

den werden.

Nicht berücksichtigt wurde, dass die gesetzliche Ordnung keinen Spielraum für einen Abwägung zwischen den beschaffungsrechtlichen Vorgaben einerseits und einem vorhersehbaren Termindruck andererseits vorsieht. Ferner scheint nicht erkannt worden zu sein, dass die öffentliche Ausschreibung den Wettbewerb zwischen den Anbietern fördert, dadurch für ein optimales Preis-/Leistungsverhältnis der Aufträge sorgt und der Korruptionsgefahr vorbeugt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Prozesse, welche die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen im Beschaffungswesen im Zusammenhang mit dem Projekt INSIEME sicherstellen, verspätet eingeführt wurden und auch heute nur unvollständig bestehen. Dies führte dazu, dass die ESTV im Rahmen des Projektes INSIEME wiederholt und bewusst gegen beschaffungsrechtliche Vorgaben verstossen hat.

Ferner ist festzuhalten, dass bestehende Prozesse und Kompetenzordnungen nur teilweise eingehalten werden.

Die Verstösse sind als schwerwiegend zu betrachten, da

- die Verstösse auch nach mehrfachen und unmissverständlichen Weisungen der Departementsführung fortgesetzt wurden,
- die betroffenen Auftragsvolumen ausserordentlich hoch sind,
- ein erheblicher Aufwand zur Verschleierung der Umgehung der Beschaffungsregeln betrieben wurde,
- den Verantwortlichen aus früheren Vorfällen (Bildschirmbeschaffung 2001) bekannt war, dass die Missachtung von Beschaffungsregeln ein erhebliches Schadenspotenzial birgt,
- damit ein Umfeld geschaffen wurde, welches einem unsorgfältigen Umgang mit finanziellen Mitteln des Bundes Vorschub leistete und zumindest ein korruptionsanfälliges Klima förderte,
- unabhängig davon, ob sich der zur Anzeige gebrachte Korruptionsverdacht bestätigt, ist festzuhalten, dass die Nichtbeachtung der Beschaffungsregeln eine Situation schuf, in der die Begünstigung von Lieferanten in erheblichem Umfang möglich ist.

12.2 Gründe

Als Gründe für die festgestellten Mängel wurden folgende Umstände festgestellt:

- Die Sensibilität für die Wichtigkeit der Einhaltung beschaffungsrechtlicher Regeln fehlte namentlich beim für die Amtsführung verantwortlichen Direktor sowie den direkt in die Beschaffung involvierten Personen, namentlich dem Chef LBO sowie dem früheren GPL. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang die Aussage des Direktors der ESTV, dass das beschaffungsrechtliche Know-How im Sinne der Kenntnis der Tricks zur Umgehung beschaffungsrechtlicher Vorgaben – und nicht zu deren Einhaltung – gefehlt habe.
- Das Bewusstsein für die Bedeutung klarer Prozesse, Zuständigkeiten und Kontrollmechanismen ist beim Direktor ESTV nicht genügend vorhanden. Es wird damit kein geeignetes Kontrollumfeld im Sinne des IKS-Leitfadens geschaffen.
- Die beschaffungsrechtlichen Regeln wurden als Risiko für das Projekt betrachtet und nicht als undiskutable Vorgaben wahrgenommen, die in die Planungsprozesse einzubeziehen sind.

- Das beschaffungsrechtliche Know-How war in der ESTV nicht vorhanden und wurde auch nicht extern bezogen.
- Bestrebungen der Departementsführung, des BBL und des GPA zur Einhaltung des Beschaffungsrechts wurden durch den Direktor der ESTV und den Chef LBO missachtet.
- Eine mangelnde frühzeitige Berücksichtigung der Beschaffungsprozesse in der Projektplanung führte zu Zeitnot und damit zu Sachzwängen, die als Begründung für Verstösse gegen das Beschaffungsrecht angeführt wurden.
- Unklare oder ungeeignete Prozesse und Zuständigkeiten führten zu einer Überforderung der involvierten Personen.

12.3 Verantwortung

Der Entscheid zum Verstoß gegen die beschaffungsrechtlichen Vorschriften wurde vom Direktor der ESTV gefällt und ist von diesem zu verantworten.

Verantwortlich für die Definition von Prozessen, die Festlegung der Kompetenzordnung und der Unterschriftenregelung sowie eines wirksamen IKS, mithin für die Schaffung eines geeigneten Kontrollumfelds, ist die GL-i ESTV. Angesichts der hierarchischen Struktur der GL und der in ihrem Statut festgelegten Befugnis des Direktors, im Falle eines Nichtzustandekommens einer Einigung zu entscheiden, ist auch in diesem Bereich die Verantwortung primär vom Direktor zu tragen.

Die Umsetzung der Beschaffungen und damit das konkrete Vorgehen bei der Umgehung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben liegt in der Verantwortung des Chefs LBO. Ebenfalls mitgetragen wurden die rechtswidrigen Vergaben durch den ehemaligen GPL. Angesichts des Entscheides des Direktors, die Beschaffung ohne öffentliche Ausschreibung durchzuführen, können die Umgehungsgeschäfte dem Chef LBO und dem ehemaligen GPL nur teilweise angelastet werden. Es bleibt aber im Rahmen des eingeleiteten Strafverfahrens zu prüfen, ob der Chef LBO das so entstandene Kontrollvakuum allenfalls missbrauchte und ihm nahestehende Unternehmen begünstigte.

Angesichts der realen Machtverhältnisse ist kaum oder keine Verantwortung der übrigen Mitglieder der GL, des GPA und des heutigen GPL für die Missstände erkennbar.

Die mit der Untersuchung Beauftragten



Jörg Gasser
Generalsekretär EFD



Daniel Roth
Leiter Rechtsdienst EFD