

Schweiz

Verstoss gegen das Beschaffungsrecht

AHV-Millionen im IT-Sumpf

Die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS), wo die Milliarden der AHV verwaltet werden, hat systematisch gegen das Beschaffungsrecht verstossen. Die ZAS-Direktorin Valérie Caverio musste gehen.

Von Christian Brönnimann, Bern, und Philippe Reichen, Lausanne

Das Ende von Valérie Caverios Karriere kam abrupt. Anfang November 2013 raunte man sich auf den Fluren der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) in Genf zu, die Direktorin müsse abtreten – per sofort. Caverio hatte 800 Mitarbeiter unter sich und war oberste Verwalterin des Volksvermögens der AHV.

Die ZAS-internen Inspektoren waren wiederholt auf schwere Mängel und fragwürdige Praktiken gestossen. So hatte Caverio zugelassen, dass die ZAS mehrere Millionen Franken teure Informatikprojekte gesetzeswidrig freihändig, also direkt an Unternehmen vergab; sie wusste auch oder sorgte gar dafür, dass deutlich zu teuer gewordene oder gescheiterte IT-Projekte kaschiert wurden und einzelne Projekte nur einem kleinen Kreis bekannt waren; und sie hatte die von der internen Inspektion angemahnten Mängel beim Rechnungskontroll- und Zahlungssystem nicht behoben.

Nach den vom «Tages-Anzeiger» aufgedeckten Verfehlungen im Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) gerät damit erneut eine Bundesstelle in ein schiefes Licht, die die Abgaben von Arbeitnehmern und -gebern verwaltet. Trotz der Verschleuderung von Millionenbeträgen aus der AHV-Kasse musste Caverio die ZAS am Ende aber wohl aus einem anderen Grund verlassen: Sie hatte ohne Angabe von nachvollziehbaren Gründen in die Spesenkasse gegriffen.

Reise zur Möbelausstellung

Gemäss einem Buchhaltungsbeleg, der dem «Tages-Anzeiger» vorliegt, liess sich Caverio am 3. April 2013 rund 12 000 Franken aushändigen. Beim Bezug steht: «Vorschuss für Ausbildungsspesen». Die 12 000 Franken zahlte die Direktorin erst zurück, als sie erheblich unter Druck geraten war – kurz vor ihrem Abgang. Aber auch sonst warfen ihre Spesenrechnungen Fragen auf. Einmal soll sie gemäss gut informierten Quellen auf ZAS-Kosten mit ihrer Sekretärin nach Stockholm an eine Möbelausstellung gereist sein. Und sie soll ihrer persönlichen Assistentin, einer Studentin, einen 25 000 Franken teuren Kurs in «Luxusmanagement» finanziert haben.

Am Ende war es Valérie Caverio selbst, die die Belegschaft am 12. November 2013 über ihren sofortigen Abgang informierte. Die Nachricht schlug in der ZAS wie ein Blitz ein. Danach warteten alle auf den Donner. Aber Caverio durfte die ZAS offiziell ohne Nebengeräusche verlassen. Dabei half ihr auch ihr Vorgesetzter, Serge Gaillard, Chef der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Dieser teilte der Belegschaft gemäss mehreren Quellen in einer Rundmail mit, die Direktorin gehe auf eigenen Wunsch. Eine Pressemitteilung für die Öffentlichkeit verschickte die Finanzverwaltung nicht.

Nach der intern verkündeten Demission ging Valérie Caverio noch mindestens 14 Tage in ihrem Büro ein und aus – offiziell für Aufräumarbeiten. Ein ZAS-Mitarbeiter erkundigte sich schliesslich bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), ob dies zulässig sei. Die EFK riet, den Sicherheitsverantwortlichen einzuschalten, der Caverios Zugangsbadge sperren müsse. Doch dies geschah nicht umgehend. Selbst am 2. Dezember wurde sie noch im Gebäude gesichtet.

Verstösse waren die Regel

Zu verstecken hat Caverio einiges. Dem «Tages-Anzeiger» liegen zwei unveröffentlichte Prüfberichte des ZAS-internen Inspektorats vor. Sie zeigen: In gewissen Projekten waren Verstösse gegen das Beschaffungsrecht nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Die Berichte lesen sich stellenweise wie eine Anleitung, wie das Gesetz umgangen werden kann, wenn keine Kontrolle existiert.

Der erste Bericht datiert von Anfang März 2013. Das Inspektorat untersuchte die Beschaffungen bei vier IT-Projekten.



Zwei Rechtsverletzungen stechen besonders ins Auge: Erstens hätte die ZAS viele Beschaffungen gar nicht selbst durchführen dürfen. Gemäss Gesetz hätten sie über das Bundesamt für Bauten und Logistik, die zentrale Beschaffungsstelle der Verwaltung, abgewickelt werden müssen. Zweitens hat die ZAS viele grössere Aufträge in kleinere bis zum Wert von 150 000 Franken gestückelt. Dies ist einer der Schwellenwerte für freihändige Vergaben. So konnten öffentliche Ausschreibungen umgangen und Aufträge direkt an die gewünschten Firmen vergeben werden.

Besonders umfangreich sind die Verstösse beim 6-Millionen-Projekt Alessi. Der Bericht zählt 15 Aufträge an verschiedene Firmen auf, die zwischen Dezember 2011 und Juli 2012 freihändig vergeben wurden. Viele davon haben ein Kostendach von genau 150 000 Franken. Dem Inspektorat war es ein

Leichtes, den Schluss zu ziehen, dass etliche Aufträge inhaltlich zusammengehören und deshalb die Stückelung widerrechtlich war. Das gleiche Muster wird auch bei zwei der anderen Projekte festgestellt.

«Im Prinzip unsichtbar»

Als Vorsichtsmassnahme wurden Projekte wie das mittlerweile gescheiterte Alessi intern geheim gehalten. Der ZAS-Informatikchef bezeichnete Alessi in einer Sitzung der Informatikkommission als «im Prinzip unsichtbar». Gemäss Sitzungsprotokoll vom 9. Oktober 2012, das dem «Tages-Anzeiger» ebenfalls vorliegt, hielt er fest, dieser Typ Projekt werde in Zukunft nur durch den «Mittelsmann des Projektportefeuilles» präsentiert.

Im zweiten Bericht, der sich im Entwurfsstadium befindet, sind die Abläufe und Kostenüberschreitungen bei fünf IT-Projekten dokumentiert. Demnach wur-

den viele Verträge mit externen Firmen von Caverio und ihrem Informatikchef unterzeichnet, ohne dass die zuständige Informatikkommission darüber befinden konnte. Eine Kontrolle von Umfang und Rechtmässigkeit der Aufträge und Zahlungen fand nicht statt.

Das Kontrollvakuum führte dazu, dass die ZAS in zwei Fällen sogar Rechnungen bezahlte, die die ursprünglichen Auftragsvolumen deutlich überstiegen. Im Rahmen des Projekts Sitax wurden einer externen Firma bis Ende 2012 fast 130 000 Franken ausbezahlt, ohne dass dafür ein Vertrag abgeschlossen worden wäre. Beim Projekt EESSI beträgt die Differenz zwischen Auftrags- und Rechnungssumme gut 60 000 Franken.

Angesichts der festgestellten Mängel erstaunt es kaum, dass die Kosten aus dem Ruder liefen. Besonders gross ist die Kostensteigerung im Projekt Datamatrix. Gegenüber dem ursprünglichen

Antrag vervierfachte sich das Budget innerhalb von drei Jahren auf 1,8 Millionen Franken. Doch trotz der hohen Ausgaben funktionieren die Systeme der ZAS nicht wie gewünscht. Eine andere IT-Firma muss nun Datamatrix fertigstellen. Die Kosten dürften am Ende 2,3 Millionen Franken betragen.

Inkompetenz und Ineffizienz

Die unzufriedene Belegschaft hat sich im letzten Monat in einem internen Schreiben Luft verschafft. Etliche Projekte, unter anderem Alessi, bezeichnen sie darin als «Fehlschlag». Insgesamt seien im Informatikbereich mehrere Millionen Franken öffentlicher Gelder verschleudert worden. Den Grund sehen die ZAS-Mitarbeiter in der Ineffizienz und der Inkompetenz der eigenen Informatikabteilung. Von 100 Personen – viele von ihnen wurden erst in den letzten Jahren von externen Firmen geholt – seien lediglich 35 «produktiv» im Einsatz, rechnen sie vor. Demotivation, Mobbing und fehlende Perspektiven seien weitere Probleme.

Die Missstände sind schon lange bekannt. In einem Brief an die Mitglieder berichtete der Personalverband der Bundesverwaltung bereits im Frühjahr 2012 von der schlechten Stimmung und von ungerechtfertigten Entlassungen in der Informatikabteilung der ZAS. Gerügt wird insbesondere der respektlose Umgang mit langjährigen Mitarbeitern.

Finanzkontrolle reagierte spät

Es dauerte mehrere Monate, bis die Eidgenössische Finanzkontrolle auf die Zustände in Genf reagierte. Zwar erhielt sie gemäss deren Präsidenten Michel Huissoud Mitte März 2013 Kenntnis vom ersten erwähnten Prüfbericht. Eigene Abklärungen nahm die EFK aber erst nach weiteren Hinweisen im August an die Hand. Im Oktober wandte sich die EFK in einem Schreiben an Caverio und an ihren Vorgesetzten Gaillard. Gemäss Huissoud enthielt das vertrauliche Schreiben «Empfehlungen im Personalwesen». Es ist davon auszugehen, dass die EFK Caverio den Abgang nahelegte.

Derzeit läuft eine weitere Prüfung der EFK. Mehrere Mitarbeiter durchleuchten vor Ort in Genf die Beschaffungen im IT-Bereich. Erklärtes Ziel ist es, die Prüfung Ende März abzuschliessen und den Bericht noch vor den Sommerferien zu veröffentlichen.

Kommentar Seite 2

Reaktionen

Zwei Untersuchungen laufen

Finanzverwaltung und Ausgleichsstelle betonen, bereits Konsequenzen gezogen zu haben.

Konkrete Fragen zu den Geschehnissen der letzten Jahre beantwortet die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) derzeit nicht. In einer Stellungnahme verweist sie auf laufende Untersuchungen. Serge Gaillard, Chef der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), hat gleich zwei Administrativuntersuchungen angeordnet. Laut Auskunft seines Sprechers befasst sich die eine mit den Informatikbeschaffungen, die andere mit der Datensicherheit in der ZAS.

Als Sofortmassnahme wurden auf Anfang 2014 neue Kompetenzregeln eingeführt. Gemäss dem Sprecher muss die ZAS neu alle Beschaffungen über dem WTO-Schwellenwert von der Finanzverwaltung absegnen lassen.

Von den Untersuchungen des internen ZAS-Inspektorats will die Finanzverwaltung erst «im Rahmen der Medienberichterstattung» erfahren haben. Im Februar machte «24 Heures» den Abgang der ZAS-Direktorin Valérie Caverio und Unregelmässigkeiten im

Beschaffungswesen publik. Die Berichte des ZAS-Inspektorats selber sehe die Finanzverwaltung aber «in der Regel nicht», schreibt der Sprecher. Dass im November nicht aktiv über den Abgang Caverios informiert worden sei, begründet die EFV im Weiteren damit, dass Caverio keine Amtsdirektorin war, sondern «auf der gleichen Ebene wie ein Abteilungsleiter» stand. Aktiv würden Abgänge nur kommuniziert, wenn es sich um vom Bundesrat gewählte Personen handle.

Keine externen Kader mehr

In ihrer Stellungnahme verweist auch die ZAS auf Massnahmen, die Anfang Jahr eingeführt wurden. Dazu gehört ein formalisiertes Beschaffungsprozedere, eine neue Beschaffungskommission, der auch ein spezialisierter Jurist angehört, sowie eine «signifikante» Reduktion der Zahl externer Mitarbeiter im Informatikbereich. Kaderpositionen sollen zudem neu nur noch von internen Mitarbeitern besetzt werden. Und externe Temporärmitarbeiter sollen neu nur noch über eine offene Ausschreibung angestellt werden.

Die im November 2013 abgetretene Valérie Caverio war für eine Stellungnahme nicht zu erreichen. (bro/phr)

Zentrale Ausgleichsstelle

Ein Satellit auf eigener Umlaufbahn

Die Zentrale Ausgleichsstelle verwaltet die Milliarden der AHV – und hat eine erhebliche Autonomie.

Die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) ist dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) angegliedert. Dort galt die Genfer Aussenstelle bisher als autonomer Satellit mit festem Leistungsauftrag. Solange in Bern keine Beanstandungen durch die Finanzkontrolle oder sonstige Klagen, etwa wegen nicht überwiesener Altersrenten, eingingen, liess man die Leute in Genf in Ruhe. Die Finanzkontrolle meldete während Jahren: «Für den Bundesrat besteht kein Handlungsbedarf.»

Zur ZAS gehören verschiedene Unter-einheiten wie die Eidgenössische Ausgleichskasse, die Familienausgleichskasse und die IV-Stelle für Versicherte im Ausland. Ihre Aufgabe besteht hauptsächlich darin, die AHV- und IV-Beiträge zu verwalten: jährlich über 50 Milliarden Franken. Für den eigenen Betrieb mit gegen 800 Mitarbeitern verfügt sie über ein Globalbudget von rund 140 Millionen Franken. Die ZAS wird zu 90 Prozent aus AHV-Geldern finanziert.

Die im November 2013 abgetretene Direktorin Valérie Caverio hatte die ZAS am 1. September 2004 übernommen. Sie wurde von Peter Siegenthaler, dem damaligen Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung, vorgeschlagen und vom ehemaligen Finanzminister Hans-Rudolf Merz bestätigt. Die Juristin hatte es damit acht Jahre nach ihrem Eintritt an die Spitze der ZAS geschafft.

Genfer und Berner stritten sich

In den letzten Jahren begannen sich die Direktorin und ihre Abteilungschefs immer weiter vom EFD zu entfernen: insbesondere was den Wunsch nach Erneuerung und Weiterentwicklung ihrer IT-Systeme betraf. «Zwischen den Genfern und den Bernern gab es kulturelle Gräben. Die Genfer weigerten sich, ihre Ziele offenzulegen», sagt ein Insider. Das führte dazu, dass die ZAS IT-Projekte zunehmend in eigener Initiative und ohne Kenntnis von Bern lancierte.

Ende März 2012 gestand der Bundesrat der ZAS schliesslich einen Sonderstatus zu. Sie durfte ihre Leistungen für die Weiterentwicklung ihrer IT fortan selbst erbringen und musste dafür nicht mehr mit dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) zusammenarbeiten. (phr/bro)