Sperrfrist 1. Juni 2015, 13.30 Uhr

Administrativuntersuchung

Zusammenfassung des

Berichts des Untersuchungsbeauftragten Kurt Grüter

Bern, 27. Mai 2015

Auftrag und Vorgehen
Der Regierungsrat beauftragte den Untersuchungsbeauftragten, die Abläufe, Organisationsstrukturen und Verantwortlichkeiten in der DIIN zu analysieren. Im Einzelnen soll die administrative Untersuchung die folgenden Fragen klären:

1. Lassen sich im Zeitraum 2009-2011 in der Dienststelle Informatik administrative Verhältnisse und Abläufe beobachten, welche die Verstösse gegen das Beschaffungs-, Kredit- und Strafrecht begünstigten?
2. Sind die unter Ziffer 1 erwähnten Verhältnisse und Abläufe in der DIIN zwischenzeitlich beseitigt und zeigen die eingeleiteten Massnahmen Wirkung?
3. Gibt es weitere Massnahmen, welche in der DIIN, möglicherweise auch in der ganzen kantonalen Verwaltung, ergriffen werden müssten, um derartige Vorfälle künftig zu verhindern?

Die Abklärungen sollen gemäss Auftrag insbesondere folgende Themen beschlagen:

- Frühzeitiges Erkennen, Melden und Verhindern der Stückelung von Aufträgen zur Umgehung des Beschaffungsrechts;
- Vergabe von Aufträgen: Sicherstellung, dass diese auf der Grundlage von Offerten und entsprechend den Unterschriftenregelungen des Kantons Luzern erfolgen;
- Bezahlung von Rechnungen für erbrachte Leistungen Dritter: Sicherstellung, dass diese auf der Basis von rechtsgültig unterzeichneten Aufträgen oder Verträgen bezahlt werden und die Rechnungsstellung ausschliesslich über das Buchungszentrum des Kantons (BUZ) erfolgt;
- Rechte und Pflichten des Personals: Sicherstellung, dass neu angestellte Personen über die Rechte und Pflichten als Arbeitnehmer des Kantons unterrichtet werden und somit allfällige Konflikte mit anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten verhindert werden. Dies betrifft insbesondere die Beachtung der Regelungen über Nebenbeschäftigungen laut Personalrecht des Kantons. Geeignete Überwachung der Einhaltung dieser Regeln.
- Vermeidung von Interessenkollisionen: Sicherstellung, dass bei der Vergabe von Projektleitungs-Mandaten die Finanzkompetenzen bei der Verwaltung verbleiben oder zumindest keine Beziehungen zwischen externen Projektleitungen und Lieferfirmen bestehen;
- Beschäftigung Privater: Sicherstellung, dass keine bedeutenden Funktionen der Kernverwaltung über externe Firmen abgewickelt werden;
- Preisgestaltung: Sicherstellung, dass die Kosten für externe Aufträge marktüblichen Ansätzen entsprechen und bei Verdacht auf überhöhte Kosten Massnahmen ergriffen werden;
- Projektcontrolling: Garantie, dass für jedes extern vergebene Projekt ein Projektcontrolling durch die Geschäftsleitung existiert und die Projekte gut dokumentiert werden.

Die Untersuchung stützte sich auf zahlreiche Unterlagen und Befragungen von Mitarbeitenden des Finanzdepartementes und der DIIN. Zudem hatte ich am Arbeitsplatz in der DIIN in Littau Zugriff auf die Informatikanwendungen. Um feststellen zu können, ob mangelhafte Abläufe und Organisationsstrukturen sowie Verantwortlichkeiten in Bereichen ausserhalb der DIIN ungenügend wahrgenommen wurden, analysierte ich das Controlling und die Kontrolle sowie die IT-Governance in der kantonalen Verwaltung. Wo nötig führte ich Internetrecherchen durch. Der Schwerpunkt der Prüfung lag in den Beschaffungsprozessen der DIIN. Ich habe von allen Beteiligten die volle Unterstützung

für die Durchführung der Untersuchung erhalten.

Prüfungsergebnis
Die durchgeführten Prüfungen zeigen insgesamt ein gutes Ergebnis. Die vom Regierungsrat und Finanzdepartement ergriffenen Massnahmen zeigen Wirkung. Die Vorschriften des Beschaffungs- und Kreditrechts werden in der DIIN grösstenteils eingehalten.

Die Beantwortung der Frage, welche Abläufe die Verstösse gegen das Beschaffungs-, Kredit- und Strafrecht begünstigten, ergibt keinen wesentlichen Erkenntnisgewinn gegenüber den bisherigen Untersuchungen. Das Beschaffungsrecht hatte damals noch einen geringen Stellenwert in der Verwaltung. Das Interne Kontrollsystem (IKS) war im Aufbau und hatte noch nicht den heutigen Reifegrad. Gleichzeitig erhielten die Dienststellen mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung (WOV) einen grösseren Handlungsspielraum, ohne dass das Controlling- und Reportingsystem entsprechend ausgebaut war. In diese Zeit fiel auch die neue Informatikstrategie mit der Zentralisierung der Informatik in der Dienststelle Informatik (DIIN). Mit einem Schlag erhielten die Beschaffungen einen ganz anderen Stellenwert. Nach übereinstimmenden Aussagen waren die Mitarbeitenden der DIIN mit beschaffungs- und kreditrechtlichen Fragen überfordert. In diesem Umfeld musste das Projekt standardisierter Informatik-Arbeitsplatz umgesetzt werden. In der DIIN herrschte Personalknappheit. Der häufige Personalwechsel im Kader trug nicht zu einer Stabilisierung bei. Die IT-Governance war erst im Aufbau begriffen und konnte kein Gegengewicht zu den Abläufen in der DIIN schaffen. Im Nachhinein muss festgestellt werden, dass die Umsetzung der Informatikstrategie umsichtiger hätte geplant werden müssen.

Als Reaktion auf die Vorkommnisse in der DIIN und als Antwort auf die Kritik der Aufsichts- und Kontrollkommission des Kantonsrates haben Regierungsrat und Finanzdepartement verschiedene Massnahmen beschlossen. Die Unterstützung der DIIN in beschaffungsrechtlichen Fragen und die Human Ressource Funktion in der DIIN wurden verstärkt. Leider sind diese Massnahmen in der Zwischenzeit offenbar als Folge des Personalstopps wieder reduziert worden. Der Beschaffungsprozess in der DIIN wurde mit eingebauten Kontrollen informatisiert. Das Controlling und Reporting wurden ausgebaut. Das Risikomanagement mit IKS wird laufend verbessert und parallel dazu wird das Qualitätsmanagement aufgebaut. Nach übereinstimmenden Aussagen sind Abläufe wie im Zeitraum von 2009 bis 2011 heute nicht mehr möglich. Der Beschaffungsprozess stützt sich auf die Anwendung Bestellanforderung. Mit dieser SAP-gestützten Workflow-Applikation kann die Umsetzung von einheitlichen Bestellungs-Freigaberichtlinien sowie die Einhaltung von gesetzlichen Vorgaben im Beschaffungswesen wirksam unterstützt werden. Auch die Finanzkontrolle konnte feststellen, dass die ergriffenen Massnahmen Wirkung zeigen.

Heute ist das IKS Teil des Risikomanagements, welches flächendeckend über alle Dienststellen eingeführt werden soll. Damit sollen risikobehaftete Prozesse wie beispielsweise Beschaffung oder Geldflüsse beurteilt werden. Aspekte wie die Organisationsstruktur und die personellen Risiken wie Know-How-Verlust, Fragen der Integrität, der ethischen Grundwerte und des Führungsstils sollen erfasst werden. Die Grundlagen für ein wirksames IKS sind im Gegensatz zu den Jahren 2009 bis 2011 vorhanden.

Empfehlungen
Aufgrund der Untersuchung komme ich zum Schluss, dass Verbesserungspotenzial in den folgenden Bereichen besteht, was auch die dritte Frage des Untersuchungsauftrages beantwortet:

- **Stärkung der Fachkompetenz für Beschaffungen in der Verwaltung**: Die Prüfungen der Finanzkontrolle und die vorliegende Untersuchung zeigen, dass das Beschaffungswesen weiter professionalisiert werden muss. In der DIIN ist die juristische Fachkompetenz aufzubauen und gleichzeitig ist eine zentrale Fachstelle für Beschaffungen einzurichten.
- **Prävention gegen Interessenkollisionen**: Ein Verhaltenskodex und eine Unbefangenheitserklärung für Beschaffende sind Massnahmen, um die Mitarbeitenden zu sensibilisieren. Die von der Regierung bereits beschlossene Anlaufstelle für Verwaltungsangelegenheiten ist mit ausreichenden Ressourcen einzurichten.
- **Stärkung der Human Ressource Funktion in der DIIN**: Mit DIIN-internen Massnahmen und einer verstärkten Unterstützung durch die Dienststelle Personal ist sicherzustellen, dass die DIIN auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig wird und die Personalentwicklung gestärkt werden kann.
- **Stärkung der IT-Governance**: Die heutige IT-Governance stammt aus dem Jahr 2008 und muss angepasst werden. Die Schnittstellen zwischen Konzern- und Departementsinformatik sind sauber zu definieren. Die IT-Governance ist noch stärker auf die Bedürfnisse der Nutzer auszurichten. Die Lücken und Schwachstellen sind erkannt und werden durch die zuständigen Gremien angegangen. Ich empfehle zu prüfen, ob die strategische und die operative Ebene nicht konsequenter zu trennen sind.
- **Evaluation der WOV**: Im Kantonsrat werden die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Dienststellen kritisch hinterfragt. Ich empfehle, die Wirkungen der WOV zu evaluieren, um allenfalls die notwendigen Anpassungen vorzunehmen.
- **Berichterstattung der Finanzkontrolle**: Der Austausch zwischen Regierung und Finanzkontrolle ist zu intensivieren. Unerledigte Pendenzen sind im Zwischenbericht und im Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle aufzuführen. Die Regierung legt die Umsetzungstermine und die Verantwortlichkeiten fest.
- **Anpassung des Haushaltsrechts**: Es ist zu prüfen, ob die unterschiedlichen Limiten im Beschaffungs- und Haushaltsrecht harmonisiert werden können. Die technischen Systeme der DIIN zur Abwicklung des Beschaffungs- und Zahlungsprozesses sind analog auf die übrige Verwaltung auszudehnen.
- **Kommunikation und Zusammenarbeit**: Die Chancen der Zusammenarbeit im Haus der Informatik in Littau sind zu nutzen, um den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Kanton und Stadt zu vertiefen.

Wichtigstes Anliegen ist jetzt, dass Ruhe in der DIIN einkehrt, die Vergangenheitsbewältigung mit den verschiedenen Untersuchungen abgeschlossen, dem Leiter und den Mitarbeitenden der DIIN Vertrauen entgegengebracht werden und dass Verwaltung, Regierung und Parlament die DIIN unterstützen. Die verschiedenen Regelungen und Vorschriften sind mit Augenmass anzuwenden.