

# **Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung**

**Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Januar 2015**

**Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 24. März 2015

---

# Bericht

## 1 Einleitung

Am 27. Januar 2012 beschloss die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S), den Beizug externer Mitarbeitender durch die Bundesverwaltung zu untersuchen, und beauftragte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer entsprechenden Evaluation (Umfang, Rechtmässigkeit, Transparenz und Zweckmässigkeit des Beizugs). Am 10. April 2014 gab die PVK der GPK-S ihre Evaluationsergebnisse<sup>1</sup> bekannt. Am 7. Oktober 2014 verabschiedete die Kommission ihren Bericht in dieser Sache, richtete sechs Empfehlungen an den Bundesrat und forderte diesen gleichzeitig auf, zu diesen bis zum 31. Januar 2015 schriftlich Stellung zu nehmen.<sup>2</sup> Mit Schreiben vom 28. Januar 2015 nahm der Bundesrat gegenüber der GPK-S Stellung.<sup>3</sup> Mit vorliegendem Bericht bewertet die Kommission die Stellungnahme des Bundesrates.

## 2 Haupteckdaten der Evaluation der PVK

Die PVK hielt in ihrer Evaluation vom 10. April 2014 im Wesentlichen Folgendes fest:

- Der Beizug externer Mitarbeitender sei in der Bundesverwaltung, namentlich im Informatikbereich, eine weit verbreitete Praxis (in den neun untersuchten Verwaltungseinheiten seien rund 500 Vollzeitstellen und damit 11 % aller Vollzeitstellen betroffen).
- Die angewendete Praxis des Beizugs sei «rechtlich diskutabel» (die Verträge würden ungenügend benannt; die beschaffungsrechtlichen Vorgaben und diejenigen zur Personensicherheitsprüfung würden nicht immer eingehalten).
- Die Praxis sei weder intern noch extern genügend transparent.
- In vielen Fällen sei der Beizug externer Mitarbeitender nicht angemessen.
- Es fehle eine genügende Steuerung des Beizugs externer Mitarbeitender durch den Bundesrat.

Gestützt auf die Evaluation der PVK verabschiedete die GPK-S am 7. Oktober 2014 ihren eigenen Bericht.

<sup>1</sup> Parlamentarische Verwaltungskontrolle: Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, 10. April 2014, [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Dokumentation > Berichte der Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommission GPK > Berichte 2014 (Stand: 25. Febr. 2015)

<sup>2</sup> Geschäftsprüfungskommission des Ständerates: Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, 7. Okt. 2014, [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Dokumentation > Berichte der Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommission GPK > Berichte 2014 (Stand: 25. Febr. 2015)

<sup>3</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Jan. 2015, [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38142.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38142.pdf) (Stand: 25. Febr. 2015)

### 3

## Generelle Stellungnahme des Bundesrates

Einleitend kritisiert der Bundesrat, dass die PVK und die GPK-S in ihren Berichten von «externen Mitarbeitenden» sprechen. Dieser Begriff lasse «sich nicht schlüssig definieren». Der Bundesrat habe daher den Begriff «externe Fachkräfte» gewählt, der als Überbegriff diene und die «externen Mitarbeitenden» i. S. d. PVK und der GPK-S einschliesse.<sup>4</sup>

Der Bundesrat hat darauf hingewiesen, dass auf den Einsatz «externer Fachkräfte» nicht verzichtet werden könne und solle, da dieser zur Überbrückung kurzfristiger Engpässe oder bei fehlenden Kompetenzen sinnvoll und notwendig sei.

Die Berichterstattung zur Untersuchung und teilweise auch der Bericht vermittelten aus Sicht des Bundesrates den Eindruck, dass der Bund flächendeckend gravierende Probleme beim Einsatz externer Mitarbeitender habe. Dieses Bild müsse jedoch relativiert werden; dies sei auch dem Bericht selbst zu entnehmen, was an mehreren Aspekten sichtbar werde.

Die Kommission wird zum Begriff des Bundesrates und zu seiner Kritik an der Evaluation der PVK und dem Bericht der GPK-S unten bei Ziff. 4 Stellung nehmen.

Weiter weist der Bundesrat darauf hin, dass das Parlament in der Herbstsession 2014 die Grundlagen für das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) verabschiedet habe. Das NFB bezwecke u. a. eine Stärkung der Output-Steuerung und gebe der Verwaltung im Gegenzug mehr Flexibilität. Der Bundesrat habe dennoch stets betont, dass er trotz der Schaffung von Globalbudgets nicht auf die Steuerung der wichtigsten Verwaltungsressourcen, wie Personal und Informatik, verzichten wolle. Der Bundesrat anerkennt, dass für den Personalaufwand ein taugliches Steuerungsinstrument bestehe. Für den Bereich der «externen Fachkräfte», welcher gewissermassen in Konkurrenz zum Personalaufwand stehe, fehle hingegen ein solches Steuerungsinstrument. Daher sei es in der Vergangenheit in einigen Bereichen zu einem Ausweichen auf den Einsatz «externer Fachkräfte» gekommen. Dieser Einsatz könne «in gewissen Fällen unangemessen» erscheinen, was es zu unterbinden gelte, v. a. dann, wenn die Leistung durch internes Personal wirtschaftlicher sei. Mit dem Globalbudget unter dem NFB sollte aus Sicht des Bundesrates ein solches Ausweichen zurückgehen. Der Bundesrat strebe aber weiterhin an, in gewissen Fällen «externe Fachkräfte» einzusetzen, weil dies in bestimmten Fällen sinnvoll und notwendig sein könne.

Ausserdem hat der Bundesrat einige bereits ergriffene Sofortmassnahmen dargelegt: Im Rahmen des Voranschlags 2015 habe er beschlossen, verschiedene bisher extern bezogene Dienstleistungen künftig mit internem Personal zu erbringen, wovon sieben der neun von der PVK untersuchten Verwaltungseinheiten betroffen seien.

Der Bundesrat beabsichtigt, die GPK-S anlässlich des Reportings zum Personalmanagement im Frühjahr 2016 über die eingeleiteten und bereits abgeschlossenen Massnahmen hinsichtlich der Empfehlungsumsetzung zu orientieren.

<sup>4</sup> Zwecks Kohärenz wird in der Folge wie in der PVK-Evaluation vom 10. April 2014 und dem Kommissionsbericht vom 7. Okt. 2014 grundsätzlich von «externen Mitarbeitenden» die Rede sein. Wird die Stellungnahme des Bundesrates dargestellt und dabei von «externen Fachkräften» gesprochen, wird in diesem Bericht der Authentizität wegen dieser Ausdruck übernommen.

## **Einschätzung der GPK-S zur generellen Stellungnahme des Bundesrates**

Vorweg muss festgehalten werden, dass die GPK-S nicht nachvollziehen kann, weshalb der Bundesrat zuerst einen (klar definierten) Begriff der GPK-S und der PVK als «nicht schlüssig» bezeichnet, um dann an dessen Stelle einen neuen Begriff zu verwenden, den er nicht definiert. Dies erschwert es, die einzelnen vom Bundesrat gemachten Angaben und allfälligen Massnahmen angemessen beurteilen zu können.

Zum oben bei Ziffer 3 erwähnten Vorwurf des Bundesrates, die PVK und die GPK-S<sup>5</sup> hätten in ihren Berichten teilweise das Bild vermittelt, «wonach der Bund flächendeckend gravierende Probleme beim Einsatz externer Mitarbeitender habe», nimmt die Kommission wie folgt Stellung: Sie ist der Ansicht, dass die Untersuchungsergebnisse der GPK die Probleme und Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit dem Beizug externer Mitarbeitender stellen, klar aufzeigen. Mangelnde Transparenz, Unangemessenheit des Beizugs externer Mitarbeitender, die mit dieser Praxis verbundenen Risiken (u. a. rechtlicher Natur) – so lauten die Feststellungen und Ergebnisse der Evaluation. Die GPK-S kommt nicht zum Schluss, dass der Einsatz externer Mitarbeitender für den Bund flächendeckend Probleme mit sich bringe, dies umso weniger, als bereits bei den neun untersuchten Einheiten starke Unterschiede festgestellt wurden. So führte sie in ihrem Bericht vom 7. Oktober 2014 unter Ziff. 1.1 aus, dass externe Mitarbeitende unter gewissen Bedingungen zweifellos von Nutzen seien.

*Die GPK-S weist den Bundesrat zur Erinnerung darauf hin, dass sich die vorliegende Untersuchung am Begriff der externen Mitarbeitenden gemäss Ziffer 1.2 der Evaluation der PVK vom 10. April 2014 orientiert. Demnach sind externe Mitarbeitende «Personen, die in einem persönlichen und betrieblichen Subordinationsverhältnis zu einer Verwaltungseinheit stehen, ohne über einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag nach BPG zu verfügen».*

*Der Bundesrat wird aufgefordert, sich bei seiner Stellungnahme zu diesem Bericht der GPK-S auf diesen Begriff und dessen zugrundeliegende Definition zu beziehen und nicht einen anderen Begriff zu verwenden.*

<sup>5</sup> Der Einfachheit halber wird von dieser Stelle an soweit sinnvoll statt von der PVK von der GPK-S bzw. der Kommission die Rede sein.

**5 Einzelne Empfehlungen der GPK-S vom  
7. Oktober 2014, Stellungnahmen des Bundesrates  
und Einschätzungen der GPK-S**

**5.1 Empfehlung 1**

**5.1.1 Wortlaut**

*Empfehlung 1* Definition und Umsetzung einer für alle Departemente und die Bundeskanzlei geltenden Strategie für den Beizug externer Mitarbeitender

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, eine für alle Departemente und die Bundeskanzlei geltende Strategie zu definieren, welche die allgemein zu beachtenden Kriterien für den Beizug externer Mitarbeitender umfasst.

**5.1.2 Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat ist bereit, diese Empfehlung zu berücksichtigen und Kriterien bzw. Grundsätze für den Einsatz «externer Fachkräfte» festzulegen (Verabschiedung bis Mitte 2015).

**5.1.3 Einschätzung der GPK-S**

Die GPK-S ist der Ansicht, dass die Antwort des Bundesrates befriedigend ist, und sieht hier keinen Handlungsbedarf. Sie wird sich zum gegebenen Zeitpunkt mit den vom Bundesrat festgesetzten Kriterien befassen.

**5.2 Empfehlung 2**

**5.2.1 Wortlaut**

*Empfehlung 2* Einführung und Umsetzung eines Kontrollverfahrens

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, im Rahmen der Umsetzung einer Gesamtstrategie für den Beizug von externen Mitarbeitenden ein Kontrollverfahren einzuführen, mit dem sich die Umsetzung der Strategie überprüfen lässt und mit dem Einsparpotenziale erkannt werden können. Ebenfalls bedarf es eines Umsetzungskonzepts für die korrekte und transparente Einführung der neuen Regeln.

## 5.2.2 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat teilt mit, dass als Folge der Annahme der Empfehlung 1 auch die Empfehlung 2 angenommen werde. Zur Definition von Einsatzkriterien gehöre ein Umsetzungskonzept, damit die Departemente ein Instrumentarium erhalten würden, um den Einsatz «externer Fachkräfte» zu optimieren. Allerdings solle anstelle eines Kontrollverfahrens ein systematischer Reporting- und Controllingprozess definiert und eingeführt werden, welcher die nötige Transparenz schaffe. Dabei stütze man sich soweit möglich auf bereits vorhandene Prozesse.

Im Übrigen seien für den wirtschaftlichen Mitteleinsatz und die Erkennung von Sparpotenzialen aber gemäss Artikel 57 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG)<sup>6</sup> grundsätzlich die Verwaltungseinheiten selbst zuständig.

## 5.2.3 Einschätzung der GPK-S

Die Antwort des Bundesrates ist grundsätzlich zufriedenstellend. Namentlich begrüsst die GPK-S die Einführung eines systematischen Reportings und Controllings. Allerdings gibt die GPK-S zu bedenken, dass der Bundesrat im Rahmen seiner Führungsverantwortung sicherzustellen hat, dass die Departemente und ihre Ämter ihre Einsparpotenziale tatsächlich überprüfen und erkennen.

*Der Bundesrat wird aufgefordert, der GPK-S darzulegen, wie er in seiner Strategie gewährleistet, dass die Departemente und Ämter Einsparpotenziale tatsächlich erkennen und realisieren.*

## 5.3 Empfehlung 3

### 5.3.1 Wortlaut

*Empfehlung 3* Klärung der Rechtsgrundlagen für den Beizug von externen Mitarbeitenden

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, die Rechtslage eingehend zu überprüfen und gegebenenfalls die für den Beizug von externen Mitarbeitenden geltenden Rechtsgrundlagen anzupassen.

Weiter ersucht sie den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die mit externen Mitarbeitenden abgeschlossenen Verträge korrekt bezeichnet werden.

## 5.3.2 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat teilt der GPK-S mit, dass die Rechtsgrundlagen für die von der Bundesverwaltung abgeschlossenen Verträge vorhanden seien und der Verwaltung entsprechenden Spielraum zum Abschluss liessen.

<sup>6</sup> Bundesgesetz vom 7. Okt. 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG; SR 611.0)

Der Bundesrat macht geltend, Artikel 57 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)<sup>7</sup> stelle die gesetzliche Grundlage für den Beizug «externer Fachkräfte» dar. Gemäss Absatz 1 dieser Bestimmung, welche im Gesetz unter dem dritten Titel «Externe Beratung und ausserparlamentarische Kommissionen» und dem ersten Abschnitt «Externe Beratung» aufgeführt ist, gilt Folgendes: «Bundesrat und Departemente können Organisationen und Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören, zur Beratung beiziehen.» Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Beizug durch Verwaltungseinheiten nur zulässig sei, wenn eine entsprechende Regelung in den betreffenden Geschäftsordnungen gemäss Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe d der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)<sup>8</sup> bestehe.

Aus Sicht des Bundesrates liessen die Bestimmung von Artikel 57 RVOG und die Erläuterungen<sup>9</sup> dazu offen, in welcher Rechtsform die «externen Fachkräfte» beigezogen werden könnten. Entsprechend könnten die Verwaltungseinheiten «externe Fachkräfte» insbesondere mittels Dienstleistungsverträgen oder Personalleihverträgen beiziehen. Da diese Vertragsformen im Obligationenrecht (OR)<sup>10</sup> oder im Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG)<sup>11</sup> geregelt seien, seien keine zusätzlichen Bestimmungen erforderlich; u. U. müssten aber in den Departementgeschäftsordnungen entsprechende Regelungen zur Zuständigkeit der Verwaltungseinheiten integriert werden, sofern dies nicht schon geschehen sei; hierbei wird auf Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe d RVOV verwiesen.

Das Bundespersonalgesetz (BPG)<sup>12</sup> erfasse das Arbeitsverhältnis beim Bund, konkret die Anstellung von Personal durch öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag. Ergänzend könne der Bundesrat gestützt auf Artikel 6 Absatz 5 BPG in begründeten Fällen Personal dem OR unterstellen. Das BPG beziehe sich ausschliesslich auf die Anstellung von Personal mittels Arbeitsvertrag. Die Personalleihe oder der Auftrag fielen nicht unter das BPG. Deswegen, und aufgrund von Artikel 57 RVOG, sei es nicht erforderlich, für den Beizug «externer Personen» eine ausdrückliche Bestimmung im BPG zu schaffen. Die diesbezüglichen Bedenken der GPK-S seien daher unbegründet, weshalb kein Handlungsbedarf vorliege.

Jedoch würden die Verwaltungseinheiten angewiesen, die gewählte Vertragsform korrekt zu bezeichnen. Speziell seien die Verwaltungseinheiten bei der Vergabe von Aufträgen nach Artikel 394–406 OR gehalten, zu schauen, ob die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt seien. Liege ein Subordinationsverhältnis vor, «sollte» nicht ein Auftrag, sondern ein Arbeits- oder Personalleihvertrag abgeschlossen werden.

7 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010)

8 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. Nov. 1998 (RVOV; SR 172.010.1)

9 Die GPK-S geht davon aus, dass sich der Bundesrat hierbei auf folgendes Werk bezieht: Thomas Sägesser (2007), Stämpflis Handkommentar zum RVOG, 1. Aufl., Bern: Stämpfli

10 Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR; SR 220)

11 Bundesgesetz vom 6. Okt. 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG; SR 823.11)

12 Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1)

### 5.3.3                   Einschätzung der GPK-S

Einleitend kann festgehalten werden, dass der Bundesrat durch seine oben bei Ziffer 3 aufgeführte Begriffsänderung die eigentliche Materie der Empfehlung 3 nicht angemessen aufgegriffen hat.

Denn die zentrale Frage in Bezug auf diese Empfehlung lautet aus Sicht der GPK-S: Kann der Bund gestützt auf Artikel 57 Absatz 1 RVOG beispielsweise über einen Personalleihvertrag externe Mitarbeitende, welche faktisch in einem Subordinationsverhältnis zum Bund stehen werden, beschäftigen?

Der Botschaft zum RVOG vom 20. Oktober 1993 und der Botschaft über die Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen (Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und weiterer Erlasse) vom 12. September 2007 lassen sich in Bezug auf die Möglichkeit, «[...] Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören, zur Beratung [...]»<sup>13</sup> beizuziehen, nicht entnehmen, welche Rechtsnatur diese Inanspruchnahme aufweisen soll.

Bereits der Wortlaut von Artikel 57 Absatz 1 RVOG («Beratung») legt jedoch nahe, dass dieser Artikel nicht auf den Beizug von Personen anwendbar ist, welche in einem Subordinationsverhältnis zum Bund stehen und damit weisungsgebunden tätig sind.

In der Literatur vertritt Sägesser die Ansicht, der Beizug von Personen gemäss Artikel 57 Absatz 1 RVOG erfolge «in aller Regel» mittels privatrechtlichem Auftrag nach Artikel 394 ff. OR und bedeute nicht «die Eingehung eines Anstellungsverhältnisses zum Bund».<sup>14</sup>

Die Berufung des Bundesrates auf Artikel 57 RVOG als gesetzliche Grundlage für den Beizug von externen Mitarbeitenden überzeugt aus Sicht der GPK-S daher lediglich für die Beschäftigung von externen Beratern mittels Auftrag (Artikel 394 ff. OR).

Hingegen ist es zweifelhaft, dass gestützt auf Artikel 57 Absatz 1 RVOG Personalleihverträge eingegangen werden können, die zur Beschäftigung von externem Personal in einem Subordinationsverhältnis zum Bund führen.

Es fragt sich daher, ob die gesetzlichen Grundlagen nicht dahingehend präzisiert werden sollten, dass die Möglichkeit des Personalverleihs entweder im RVOG oder im BPG explizit aufgeführt werden sollte.

*Der Bundesrat wird aufgefordert, sich eingehend mit der Empfehlung 3 auseinanderzusetzen.*

<sup>13</sup> Art. 57 Abs. 1 RVOG

<sup>14</sup> Sägesser, Rz. 15 zu Art. 57

## 5.4 **Empfehlung 4**

### 5.4.1 **Wortlaut**

*Empfehlung 4* Bessere Kenntnis der Rechtsgrundlagen für öffentliche Beschaffungen

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass in den Einheiten, welche externe Mitarbeitende beiziehen, die Kenntnis der Rechtsgrundlagen für öffentliche Beschaffungen und derer Konsequenzen verbessert wird.

Weiter ersucht die Kommission den Bundesrat, bei seiner diesbezüglichen Kontrolltätigkeit ein besonderes Augenmerk auf die Einhaltung des Beschaffungsrechts zu richten.

### 5.4.2 **Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat gibt an, dass die in der Bundesverwaltung tätigen Personen seit mehr als zehn Jahren im öffentlichen Beschaffungsrecht geschult würden und in diesem Bereich grosse Fortschritte erzielt worden seien. Gestützt auf das neue Konzept zur Weiterentwicklung der Aus- und Weiterbildung stünden neu zusätzliche zielgruppen- und bedarfsspezifische Ausbildungsmöglichkeiten auf dem Programm. Verwaltungseinheiten, die «externe Fachkräfte» beiziehen, könnten ihre Mitarbeitenden beim Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) stufen- und bedarfsgerecht in über 50 verschiedenen Aus- und Weiterbildungskursen ausbilden lassen, die mit einer Zertifikatsprüfung abgeschlossen werden könnten. Die jährliche Teilnehmerzahl aus verschiedenen Verwaltungseinheiten und bundesnahen Betrieben an diesen Kursen habe in den letzten Jahren zugenommen. Der Bundesrat werde die Departemente und Verwaltungseinheiten dazu anhalten, den aktuellen Kenntnisstand zu erweitern und das Ausbildungsangebot konsequenter zu nutzen.

Die Departemente und die Verwaltungseinheiten seien angewiesen, mittels eines geeigneten internen Kontrollsystems (IKS) sicherzustellen, dass die Beschaffungen von Dienstleistungen «externer Fachkräfte» regelkonform abgewickelt würden. Ausserdem überprüfen sowohl die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) als auch interne Revisionsstellen der Verwaltungseinheiten die Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben systematischer als noch vor einigen Jahren.

Der Bundesrat verweist ausserdem auf seine Antwort vom 15. Oktober 2014 auf das Schreiben der FinDel vom 4. September 2014 betreffend das Beschaffungswesen und das strategische Beschaffungscontrolling des Bundes: Der Bundesrat sei bestrebt, durch verschiedene Anordnungen und die Einleitung organisatorischer Massnahmen die Ordnungs- und Rechtmässigkeit im Beschaffungswesen weiter zu verbessern und die Kontrollmechanismen wirksamer auszugestalten.

Daher seien die Anliegen der Empfehlung 4 grösstenteils erfüllt. Optimierungen würden im breiteren Rahmen stattfinden und beschränkten sich nicht auf die Beschaffung «externer Fachkräfte».

### 5.4.3 **Einschätzung der GPK-S**

Die GPK-S anerkennt die vom Bundesrat ergriffenen Massnahmen im Bereich der öffentlichen Beschaffungen und sieht die Personalschulung als zweckmässig an. Die Kommission begrüsst es ausserdem, dass die Departemente und Verwaltungseinheiten angewiesen sind, durch ein geeignetes IKS die regelkonforme Abwicklung der Beschaffungen zu gewährleisten und dass die EFK und die internen Revisionsstellen systematischer als früher kontrollieren.

Die GPK-S geht hierbei davon aus, dass der Bundesrat – insbesondere in Bezug auf die IKS der Departemente und Verwaltungseinheiten – eine Erfolgskontrolle, welche die Wirksamkeit der bereits ergriffenen Massnahmen sicherstellt, vorsieht.

Gestützt darauf sieht die GPK-S zurzeit keinen Handlungsbedarf.

## 5.5 **Empfehlung 5**

### 5.5.1 **Wortlaut**

*Empfehlung 5* Verbesserung der internen und externen Transparenz als Grundlage für die Steuerung des Personaletats

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, die Transparenz innerhalb der Bundesverwaltung und gegenüber dem Parlament in Bezug auf den Beizug externer Mitarbeitender zu verbessern, indem er:

- einen internen Reportingprozess einführt;
- die Richtlinie «Kategorien von Personal-, Beratungs- und sonstigen externen Dienstleistungen» der EFV dahingehend ändert, dass sämtliche im Zusammenhang mit der Anstellung von externen Mitarbeitenden anfallenden Kosten unter dem Personalaufwand ausgewiesen werden;
- im Voranschlag und in der Staatsrechnung die Anzahl und die Kosten der externen Mitarbeitenden klar ersichtlich aufführt.

### 5.5.2 **Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat anerkennt, dass die Transparenz verbessert werden sollte. Daher sei er bereit, Empfehlung 5 mit wenigen Vorbehalten anzunehmen.

Zu diesem Zweck würden der Kontenplan und die Kontierungsrichtlinien geändert, womit die Kosten «externer Fachkräfte» neu «unter bestimmten, noch zu definierenden Bedingungen» unter dem Personalaufwand erfasst würden. Dafür sei eine klare Begriffsdefinition erforderlich. Der Bundesrat gibt an, er beabsichtige eine «eher enge Definition der auszuweisenden externen Fachkräfte».

Durch die neuen Kontierungsrichtlinien solle gewährleistet werden, dass die Kosten der «externen Fachkräfte» im Informatikbereich gesondert erfasst werden könnten. Nur auf diese Weise könnten die Kosten für diese Querschnittsaufgabe weiterhin transparent ausgewiesen werden.

Die Änderung des Kontenplans und der Kontierungsrichtlinien könnten aber erst 2017 mit der Einführung des NFB in Kraft treten. Dadurch könne sichergestellt werden, dass die Verwaltungseinheiten die Möglichkeit hätten, Mittel zwischen dem Personal- und Sachaufwand zu verschieben. Dies sei nötig, weil bei der Budgetierung insbesondere im Bereich Informatik regelmässig unklar sei, ob die geplanten Vorhaben mit internem Personal ausgeführt werden könnten oder durch «externe Fachkräfte» erfüllt werden müssten. Durch die Änderung des Kontenplans werde der Personalaufwand ansteigen und der Sach- und Betriebsaufwand (v. a. der Informatikaufwand) entsprechend sinken.

Der Bundesrat ist bereit, einen Reporting- und Controllingprozess einzuführen. Das diesbezügliche SAP-Modul bringe indes den Nachteil mit sich, dass nur die Kosten, nicht aber die Vollzeitstellen erhoben werden würden.

In Bezug auf die Empfehlung 5, Lemma 3, teilt der Bundesrat mit, dass er zwar bereit sei, die Transparenz der «externen Fachkräfte» in den Botschaften zu Voranschlag und Staatsrechnung zu erhöhen. Allerdings lasse sich die Empfehlung der GPK-S diesbezüglich nicht vollumfänglich umsetzen, weil die entsprechenden Kosten im Voranschlag nicht zuverlässig aufgeführt werden könnten, da der Bedarf an solchen Personen häufig erst kurzfristig erkennbar werde. Der Bundesrat werde jedoch entsprechende Erfahrungswerte bei der Budgetierung berücksichtigen.

In der Staatsrechnung liessen sich Angaben zu den tatsächlichen Kosten der «externen Fachkräfte» machen. Offen sei noch, ob daneben auch die *Anzahl* «externer Fachkräfte» bzw. die aussagekräftigere Kennzahl FTE ausgewiesen werden solle; dies hänge stark von den Begriffsdefinitionen und vom Controlling- und Reportingprozess ab.

### 5.5.3                    **Einschätzung der GPK-S**

Die GPK-S ist der Ansicht, dass die Antwort des Bundesrates teilweise zufriedenstellend ist.

Insbesondere ist zu begrüssen, dass der Kontenplan und die Kontierungsrichtlinien geändert werden sollen, damit die Kosten von «externen Fachkräften» unter bestimmten Bedingungen im Personalaufwand aufgelistet werden und die Kosten von «externen Fachkräften» im Informatikbereich gesondert erfasst werden können. Ebenso nimmt die GPK-S mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Bundesrat einen Reporting- und Controllingprozess einführen wird.

Allerdings vertritt die GPK-S den Standpunkt, dass durch die Änderung des Kontenplans und der Kontierungsrichtlinien nicht bloss die Kosten von externen Mitarbeitenden im *Informatikbereich*, sondern die Kosten *aller* externen Mitarbeitenden gesondert erfasst werden müssten.

Aus Sicht der GPK-S ist ausserdem nochmals zu betonen, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der Empfehlung strikt darauf achten muss, dass externe Mitarbeitende, welche in einem Subordinationsverhältnis zum Bund stehen, in Zukunft unter *Personalaufwand* verbucht werden: Personalaufwand darf nicht unter Sachaufwand verbucht werden. Ist dies zum Zeitpunkt der Erstellung des Voranschlags noch nicht möglich, weil der externe Personalbedarf noch nicht absehbar ist, hat die korrekte Verbuchung spätestens in der Rechnung zu erfolgen.

Ausserdem ist die GPK-S der Ansicht, dass der Bundesrat diese Punkte bereits für den Voranschlag 2016 berücksichtigen sollte.

## **5.6 Empfehlung 6**

### **5.6.1 Wortlaut**

*Empfehlung 6* Systematische Durchführung von PSP und Kenntnis des Ergebnisses vor Arbeitsantritt

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, den PSP von externen Mitarbeitenden mit Informatikaufgaben besondere Beachtung zu schenken, da diese Zugang zu Informationen oder Material haben, die im Sinne von Artikel 6 Buchstabe a Ziffer 1 PSPV als vertraulich oder geheim klassifiziert sind.

Auch ersucht die Kommission den Bundesrat, die Rechtsgrundlagen der PSP so zu ändern, dass das Ergebnis dieser Prüfungen vor Arbeitsantritt der betreffenden Mitarbeiterin oder des betreffenden Mitarbeiters bekannt sein muss.

### **5.6.2 Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat teilt mit, dass gemäss Artikel 19 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)<sup>15</sup> die Prüfung durchgeführt werden müsse, bevor das Amt oder die Funktion übertragen oder der Auftrag erteilt werde. Hierbei sei es unerheblich, ob es sich um Angestellte oder um «externe Fachkräfte» handle.

Ausserdem seien die Verwaltungseinheiten gehalten, Personen, welche Zugang zu vertraulichen oder klassifizierten Daten bzw. Materialien erhalten würden, besondere Beachtung zu schenken; unabhängig davon, ob dabei «externe Fachkräfte» mit Informatikaufgaben betraut würden.

Daher seien die erforderlichen rechtlichen Grundlagen vorhanden. Der Bundesrat ist aber der Ansicht, dass es notwendig sei, bei den ersuchenden Stellen die Sensibilität für den Prozess der Personensicherheitsprüfung (PSP) zu erhöhen.

### **5.6.3 Einschätzung der GPK-S**

Nach Einschätzung der GPK-S liegen in Bezug auf die PSP insbesondere folgende Probleme vor:

- a) Artikel 19 Absatz 3 BWIS ist betr. den Zeitpunkt des PSP-Abschlusses unklar formuliert.
- b) Es gibt keine konkretisierende Liste nach Artikel 19 Absatz 4 BWIS für externe Mitarbeitende.

<sup>15</sup> Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120)

- c) Nicht alle Bundesämter weisen ein entsprechendes Risikobewusstsein in Bezug auf den Informatikbereich auf.

*Ad a): Zeitpunkt Abschluss*

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Urteil sinngemäss festgehalten, dass es bei der PSP darum gehe, dass die zu prüfende Person ein Amt oder eine Funktion nicht ausübe, bevor die PSP abgeschlossen sei. Entsprechend stelle eine (militärische) Zuteilung so lange kein Risiko dar, als die betreffende Person nicht zu einer «Dienstleistung» aufgeboten werde.<sup>16</sup> Daraus geht hervor, dass es grundsätzlich Sinn und Zweck der PSP ist, dass dem Betreffenden kein Zugang zu sensiblen Funktionen bzw. Daten verschafft wird, bevor die PSP abgeschlossen ist. Dies würde aber voraussetzen, dass das Ergebnis der PSP vor dem ersten Arbeitstag (bzw. bei Armeeangehörigen dem ersten Dienstag) feststehen würde. In der Praxis ist es hingegen gemäss Untersuchung der GPK-S so, dass die Ergebnisse der PSP teilweise erst Monate nach dem ersten Arbeitstag vorliegen, was dazu führen kann, dass eine Person, welcher nachträglich ein Sicherheitsrisiko attestiert wird, einen gewissen Zeitraum zur Verfügung hat, um bspw. heikle Daten zu missbrauchen.

*Ad b): Keine Liste der zu prüfenden Funktionen betr. externen Mitarbeitenden*

Artikel 19 Absatz 4 BWIS sieht vor, dass der Bundesrat eine Liste der Ämter in der Bundesverwaltung und der Funktionen der Armee, für die eine Sicherheitsprüfung durchgeführt werden muss, zu erstellen hat. Die Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV)<sup>17</sup> enthält aus diesem Grund zwei entsprechende Anhänge, welche diejenigen Funktionen innerhalb der beiden oben erwähnten Bereiche aufführen, für deren Wahrnehmung eine PSP erforderlich ist.

Dadurch existieren faktisch allerdings nur für «Bedienstete des Bundes» (Artikel 4 PSPV) und «Stellungspflichtige sowie Angehörige der Armee und des Zivilschutzes» (Artikel 5 PSPV) solche Anhänge, nicht aber für externe Mitarbeitende («Dritte», Artikel 6 PSPV). Denn der Anhang 1 bezieht sich auf Artikel 4 Absatz 1 PSPV, der Anhang 2 auf Artikel 5 Absatz 1 PSPV. Auf Artikel 6 PSPV bezieht sich jedoch keiner der Anhänge.

Da es für externe Mitarbeitende («Dritte») keine solche Liste gibt, muss daher bei externen Mitarbeitenden jeweils aufgrund der Vorgaben von Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe a–e BWIS bzw. anhand von Artikel 6 PSPV analysiert werden, ob die fragliche Person einer PSP unterzogen werden muss. Hier besteht aus Sicht der GPK-S das Risiko, dass die zuständige bzw. ersuchende Stelle (z. B. mangels genügender Kenntnisse oder wegen hoher Arbeitsbelastung) eine solche vertiefte Analyse nicht oder nur ungenügend vornehmen könnte und daher eine PSP zu Unrecht unterbleiben würde.

*Ad c): Teilweise mangelndes Risikobewusstsein in Bezug auf den Informatikbereich*

Die Untersuchung der GPK-S hat gezeigt, dass von den von ihr untersuchten Verwaltungseinheiten lediglich jene drei im Informatikbereich, nämlich das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT), die Führungsunterstützungsbasis (FUB) und das Informatik Service Center des EJPD (ISC-EJPD) ein entsprechendes Risikobewusstsein für die hohe Sensibilität des Informatikbereiches aufwiesen.

<sup>16</sup> BVGE A-5391/2011 E. 4.4.2

<sup>17</sup> Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen vom 4. März 2011 (PSPV; SR 120.4)

Andere Ämter wie z. B. das Bundesamt für Strassen (ASTRA) oder das Bundesamt für Statistik (BFS) wiesen eine intransparente Politik und mangelnde Massnahmen auf, weshalb hier eine unangemessene Praxis vorliege.

Entsprechend hat die GPK-S dem Bundesrat in der Empfehlung 6 nahegelegt, dem Informatikbereich spezielle Aufmerksamkeit zu schenken. Der Bundesrat ist jedoch nicht eingehend auf diese Empfehlung eingegangen, wie den oben dargestellten Ausführungen zu entnehmen ist.

*Der Bundesrat wird einerseits eingeladen, die gesetzlichen Grundlagen der PSP bei Bedarf anzupassen.*

*Überdies wird der Bundesrat aufgefordert,*

- a) sicherzustellen, dass das Resultat der PSP in der Praxis vor Stellenantritt vorliegt.*
- b) darzulegen, anhand welcher Hilfsdokumente die ersuchenden Stellen prüfen können, ob und auf welcher Prüfstufe ein externer Mitarbeitender einer PSP zu unterziehen ist.*
- c) darzulegen, wie er der speziellen Aufmerksamkeit auf die externen Mitarbeitenden im Informatikbereich konkret nachzukommen gedenkt.*

## **6 Schlussfolgerungen und Einschätzung der GPK-S zum weiteren Vorgehen**

Aufgrund der Stellungnahme des Bundesrates kommt die GPK-S zu einem differenzierten Schluss:

Einerseits anerkennt die GPK-S, dass der Bundesrat in einigen Bereichen Probleme beim Beizug externer Mitarbeitender erkennt und teilweise bereits Massnahmen ergriffen bzw. eingeleitet hat.

Andererseits stellt die Kommission fest, dass der Bundesrat sich nicht mit allen Anliegen der GPK-S gleich eingehend auseinandergesetzt hat. Erschwerend kommt hinzu, dass der Bundesrat den eindeutigen Begriff der externen Mitarbeitenden gemäss Ziffer 1.2 der PVK-Evaluation bei seiner Stellungnahme aus unbekanntem Gründen nicht verwendet hat, sondern einen eigenen Begriff kreiert hat, ohne diesen zu definieren (vgl. oben Ziffer 3). Aufgrund dessen ist eine Beurteilung der Stellungnahme des Bundesrates schwierig. Entsprechend fordert die GPK-S den Bundesrat auf, sich mit den im vorliegenden Bericht der Kommission dargelegten Forderungen und Empfehlungen eingehend auseinanderzusetzen und sich an der Definition der externen Mitarbeitenden der GPK-S zu orientieren.

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, zu den Feststellungen und aufgeworfenen Fragen dieses Berichts bis zum 13. August 2015 schriftlich Stellung zu nehmen und ihr mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er ihre Empfehlungen umzusetzen gedenkt. Weiter wird der Bundesrat eingeladen, der GPK-S bis zum selben Zeitpunkt die Kriterien bzw. Grundsätze für den Einsatz externer Mitarbeitender i. S. d. Empfehlung 1 mitzuteilen.

24. März 2015

Für die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates:

Der Präsident, Hans Hess

Die Sekretärin der Geschäftsprüfungskommissionen,  
Beatrice Meli Andres

Der Präsident der Subkommission EFD/WBF,  
Markus Stadler

Der stv. Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen,  
Christoph Albrecht

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AVG	Bundesgesetz vom 6. Okt. 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG; SR 823.11)
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFS	Bundesamt für Statistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1)
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120)
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FUB	Führungsunterstützungsbasis
ISC-EJPD	Informatik Service Center EJPD
i.S.d.	im Sinne der
IKS	Internes Kontrollsystem
FHG	Bundesgesetz vom 7. Okt. 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG; SR 611.0)
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR, SR 220)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
PSP	Personensicherheitsprüfung
PSPV	Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen vom 4. März 2011 (PSPV; SR 120.4)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. Nov. 1998 (RVOV; SR 172.010.1)