



Nachkontrolle zu den externen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung

Kurzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 12. November 2019

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) verabschiedete am 7. Oktober 2014 ihren Bericht über den Beizug externer Mitarbeitender in der Bundesverwaltung¹, der auf einer Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK)² basierte.

In ihrem Bericht gelangte die GPK-S zum Schluss, dass von Seiten des Bundesrates rasch Korrekturmassnahmen ergriffen werden müssen. Sie kritisierte, dass der Bundesrat in Bezug auf die Beschäftigung externer Mitarbeitender über keine Strategie verfügte. Ausserdem bemängelte sie die unzureichenden Rechtsgrundlagen, die ungenügende Transparenz betreffend den Beizug externer Mitarbeitender sowie Lücken in Bezug auf die Personensicherheitsprüfung (PSP). Vor diesem Hintergrund formulierte sie sechs Empfehlungen.

Nach Veröffentlichung der Stellungnahme des Bundesrates³ und einem ersten Kurzbericht der GPK-S⁴ schloss die Kommission am 10. November 2015 ihre Inspektion ab⁵. Die Kommission wies allerdings darauf hin, dass es aus ihrer Sicht weiterhin Punkte gibt, die sie als heikel einstuft, und kündigte an, sich deshalb im Rahmen einer Nachkontrolle erneut mit der Thematik zu befassen und dabei insbesondere ein Augenmerk auf die Strategie des Bundesrates bzw. deren Umsetzung, namentlich in Bezug auf die Verbuchung der Kosten für externe Mitarbeitende, zu richten.

Die GPK-S kündigte dem Bundesrat am 17. Februar 2017 die Eröffnung einer Nachkontrolle an und beauftragte die PVK mit einer Kurzevaluation, die abklären sollte, inwieweit die Verwaltungseinheiten ihre Praktiken beim Beizug von externen Mitarbeitenden tatsächlich geändert hatten.⁶ Die PVK befasste sich in ihrer Kurzevaluation nicht mit der Umsetzung von Empfehlung 6 (*Systematische Durchführung von PSP und Kenntnis des Ergebnisses vor Arbeitsantritt*), da die GPK-S die erforderlichen Informationen dazu selbst einholte.

¹ Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung. Bericht der GPK-S vom 7. Okt. 2014 (BBl 2015 3673, im Folgenden: Bericht der GPK-S vom 7. Okt. 2014).

² Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung. Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 10. April 2014 (BBl 2015 3691, im Folgenden: Evaluation der PVK vom 10. April 2014).

³ Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung. Bericht der GPK-S vom 7. Okt. 2014. Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Jan. 2015 (BBl 2015 3741, im Folgenden: Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Jan. 2015).

⁴ Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung. Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Jan. 2015. Stellungnahme der GPK-S vom 24. März 2015 (BBl 2015 4141, im Folgenden: Kurzbericht der GPK-S vom 24. März 2015).

⁵ Externe Mitarbeitende in der Bundesverwaltung. Stellungnahme des Bundesrates vom 12. Aug. 2015. Stellungnahme der GPK-S vom 10. Nov. 2015 (BBl 2016 51)

⁶ Schreiben der GPK-S an den Bundesrat vom 17. Febr. 2017.

Im vorliegenden Bericht wird auf der Grundlage der Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019⁷ beurteilt, inwieweit die Empfehlungen der GPK-S umgesetzt worden sind.

2 Gesamtstrategie für den Beizug externer Mitarbeitender

2.1 Inspektion der GPK-S und Stellungnahme des Bundesrates

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.

In Erfüllung der Empfehlung 1 der GPK-S⁸ hatte der Bundesrat am 19. August 2015 Weisungen zum Abschluss von Personalverleihverträgen in der Bundesverwaltung⁹ veröffentlicht, die am 1. Januar 2016 in Kraft traten. In den Weisungen definiert er, was er unter «Personalverleih»¹⁰ versteht, und weist darauf hin, dass das Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG; SR 823.11) einzuhalten ist.

Im Allgemeinen müssen die Verwaltungseinheiten vor dem Abschluss eines Personalverleihvertrags nunmehr prüfen, ob eine Leistung mit internem Personal oder über einen externen Dienstleister kostengünstiger erbracht werden könnte. So darf nur dann ein Personalverleihvertrag abgeschlossen werden, wenn keine internen Personalressourcen verfügbar sind, sie nicht rechtzeitig rekrutiert werden können, oder wenn das benötigte Fachwissen intern nicht vorhanden ist.¹¹ Zudem muss der Personalverleih dazu dienen, Arbeitsspitzen zu brechen, rasch personelle Engpässe zu beseitigen oder fehlendes Fachwissen zu beschaffen.¹²

⁷ Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung: Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle. Bericht der PVK zuhanden der GPK-S vom 31. Juli 2019 (im Folgenden: Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019).

⁸ Bericht der GPK-S vom 7. Okt. 2014, Kap. 2.1.1 (BBl 2015 3673, hier 3680).

⁹ Weisungen des Bundesrates zum Abschluss von Personalverleihverträgen in der Bundesverwaltung vom 19. Aug. 2019 (BBl 2015 6309, im Folgenden: Weisungen zum Personalverleih).

¹⁰ Weisungen zum Personalverleih, Ziff. 2 und 3 (BBl 2015 6309).

¹¹ Weisungen zum Personalverleih, Ziff. 5.1.1 (BBl 2015 6309, hier 6311).

¹² Weisungen zum Personalverleih, Ziff. 5.1.2 (BBl 2015 6309, hier 6311).

2.2 Kurzevaluation der PVK und Einschätzung der GPK-S

Bereits in ihrem Kurzbericht vom 24. März 2015¹³ begrüsst die GPK-S die Einführung dieser Weisungen, in welchen die Grundsätze, die Kriterien und die Rahmenbedingungen für den Personalverleih sowie die zu berücksichtigenden Risiken festgehalten sind.

Die PVK stellte fest, dass Arbeitsvertrag, Personalverleihvertrag, Auftrag und Werkvertrag in den Weisungen klar definiert und abgegrenzt sind. In der Praxis allerdings sei die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Vertragsarten, wie auch das Kurzgutachten von Professor Geiser¹⁴ verdeutliche, weniger trennscharf.¹⁵ Manche Verträge würden sich beispielsweise an der Grenze zwischen zwei Vertragsarten befinden oder typische Eigenschaften von anderen Vertragsarten aufweisen.

Die Kategorisierung in Anhang 1¹⁶ der Weisungen zum Personalverleih könne somit zwar als Orientierung dienen bei der Frage, welche Vertragsart in einer konkreten Situation abzuschliessen ist, der tatsächlichen Komplexität werde sie aber nicht gerecht. Dies sei insofern problematisch, als der Anhang zu den Weisungen normativen Charakter habe. In manchen Fällen sei es daher nicht einfach, die Vertragsart eindeutig festzustellen, was zu unterschiedlichen Praktiken in den verschiedenen Ämtern führen könne. Die Abgrenzungsprobleme würden im Merkblatt «Abgrenzung Personalverleih/Aufträge» des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL)¹⁷ gut erklärt. Darin werden die wichtigsten Punkte aufgeführt, die es zu berücksichtigen gilt, damit ein Auftragsverhältnis und nicht ein Personalverleihverhältnis eingegangen wird.

Dennoch besteht laut der PVK das Risiko, dass Verwaltungseinheiten externe Mitarbeitende in der Form von Aufträgen verpflichten, obwohl es sich faktisch um Arbeitsverhältnisse handelt oder diese Mitarbeitenden ordentliche Arbeiten der Verwaltungseinheiten erledigen. Die PVK hatte in ihrer Evaluation von 2014 auf diese Problematik verwiesen¹⁸ und diese Verträge als «Pseudo-Aufträge» bezeichnet. Die PVK stiess in ihren Fallstudien im Rahmen der Kurzevaluation ebenfalls auf Hinweise für ein solches Vorgehen.¹⁹

¹³ Kurzbericht der GPK-S vom 24. März 2015 (BBI 2015 4141).

¹⁴ Geiser Thomas (2019): Kurzgutachten in Sachen Dienstleistungsverträge, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (IRP-HSG), Universität St. Gallen (im Folgenden: Kurzgutachten von Prof. Geiser).

¹⁵ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 3.1.2.

¹⁶ Weisungen zum Personalverleih, Anhang 1 – Übersicht: Arbeitsvertrag, Personalverleihvertrag, Auftrag/Werkvertrag, www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Kriterien für Personalverleihverträge in der Bundesverwaltung definiert > Dokumente > Anhang (Stand: 7. Okt. 2019).

¹⁷ Merkblatt des BBL «Abgrenzung Personalverleih/Aufträge», www.intranet.bbl.admin.ch > Beschaffen > Kompetenzzentrum Beschaffungswesen > Vorlagen & Arbeitshilfen > 1. Schritt: Einleitung des Vergabeverfahrens > Merkblätter (Stand: 30. Okt. 2019).

¹⁸ Evaluation der PVK vom 10. April 2014, Ziff. 2.2.1 (BBI 2015 3691, hier 3707).

¹⁹ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 4.2.3.

Die Weisungen des Bundesrates schreiben vor, dass die Personalverleihverträge im Vertragsmanagement der Bundesverwaltung (VM BVerw)²⁰, das Teil des Beschaffungscontrollings des Bundes ist, erfasst werden müssen.²¹ Zudem sind die Kosten für solche Verträge gemäss den Kontierungsrichtlinien der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) zu verbuchen.²² Dementsprechend enthalten die Weisungen Vorgaben zur Erfassung des Personalverleihs im Rahmen des Budgetprozesses und des Beschaffungscontrollings, nicht aber spezifische Vorgaben zur Kontrolle der Datenerfassung oder zur Statistik über die Anzahl Verträge.²³ Allerdings gebe es Verwaltungseinheiten, welche aufgrund ihres internen Buchungssystems im VM BVerw nicht die Verträge, sondern in Form von «Bestellungen» die einzelnen Zahlungen erfassen. Das Beschaffungscontrolling trage somit in verschiedener Hinsicht nur beschränkt zu einer besseren Transparenz des Personalverleihs bei.

Die GPK-S hat die vom Bundesrat in seinen Weisungen definierten Kriterien geprüft und äussert sich in Kapitel 3.2 dazu.

2.3 Schlussfolgerungen

Die GPK-S anerkennt, dass dank diesen Weisungen der Personalverleih klarer erfasst und die Transparenz in diesem Bereich verbessert worden ist. Den Grundsatz, wonach bei einem Bedarf an externen Mitarbeitenden der Abschluss eines Auftrags oder eines Werkvertrags bevorzugt wird, erachtet sie als positiv. Der Rückgriff auf den Personalverleih sollte demnach subsidiär bleiben. Dennoch ist sie der Ansicht, dass geeignete ergänzende Massnahmen die Umsetzung der Weisungen und deren Einhaltung durch die Verwaltungseinheiten verbessern könnten. Sie bedauert, dass die Einhaltung der Weisungen nicht stärker kontrolliert wird und in den Weisungen Vorgaben dazu fehlen, inwiefern anhand der zu erfassenden Daten ein Reporting oder Controlling zum Personalverleih vorzunehmen ist. Ausserdem stellt die Kommission mit Bedauern fest, dass die vorhandenen Kontrollinstrumente aufgrund der Unterschiede der Kontrollsysteme und der Art der Datenerfassung in diesen in ihrer Aussagekraft begrenzt sind.

3 Kontrollverfahren und Verbesserung der internen und externen Transparenz

Dieses Kapitel befasst sich mit den Empfehlungen 2 und 5, welche das Kontrollverfahren und die Daten betreffen, und somit letztlich mit der Transparenz in Bezug auf die externen Mitarbeitenden.

²⁰ Bundesamt für Bauten und Logistik: Beschaffungscontrolling, www.bbl.admin.ch, Dokumentation > Faktenblätter > Beschaffungscontrolling (Stand: 30. Okt. 2019).

²¹ Weisungen zum Personalverleih, Ziff. 6.2 (BBl 2015 6309, hier 6312).

²² Weisungen zum Personalverleih, Ziff. 6.3 (BBl 2015 6309, hier 6312).

²³ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 3.2.2.

3.1 Inspektion der GPK-S und Stellungnahme des Bundesrates

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.

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.

Ziel der Empfehlung 2 der GPK-S²⁴ war die Einführung eines Kontroll- und Steuerungsverfahrens, mit dem der Bundesrat kontrollieren kann, ob seine strategischen Vorgaben eingehalten werden, der Beizug von externen Mitarbeitenden zweckmässig ist und externe Mitarbeitende gegebenenfalls intern angestellt werden und somit die gleichen Leistungen zu niedrigeren Kosten erbracht werden können. Mit der Empfehlung 5 der GPK-S²⁵ sollte die externe Transparenz – gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit – und die interne Transparenz – gegenüber dem Bundesrat – verbessert werden.

In seinem Schreiben vom 10. Mai 2017 erklärte der Bundesrat, dass er nicht ein spezifisches Kontrollverfahren einführen will, sondern einen systematischen Reporting- und Controllingprozess gestartet hat, der sich auf die bereits vorhandenen Prozesse stützt, namentlich auf jene des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) und des Beschaffungscontrollings.²⁶

Weiter führte er aus, dass er die Richtlinie «Kategorien von Personal-, Beratungs- und sonstigen externen Dienstleistungen» der EFV im Hinblick auf den Voranschlag

²⁴ Bericht der GPK-S vom 7. Okt. 2014, Ziff. 2.1.2 (BBl **2015** 3673, hier 3681).

²⁵ Bericht der GPK-S vom 7. Okt. 2014, Ziff. 2.3.2 (BBl **2015** 3673, hier 3686).

²⁶ Schreiben des Bundesrates an die GPK-S vom 10. Mai 2017, S. 4.

2017 entsprechend der Empfehlung der GPK-S geändert habe.²⁷ Ausserdem erklärte er sich bereit, den Personalverleihaufwand ab 2017 im Voranschlag und in der Staatsrechnung dem Personalaufwand zuzurechnen.

Hinsichtlich der Einführung eines internen Reportings anerkannte der Bundesrat, dass die interne und externe Transparenz bezüglich des Beizugs externer Mitarbeitender verbessert werden kann. In diesem Sinne werde der Personalverleih seit 2016 im VM BVerw gesondert verbucht²⁸ und im ordentlichen Beschaffungscontrolling ausgewiesen (vgl. auch mit Ziff. 2.2).

Der Bundesrat wies in seiner Stellungnahme²⁹ zudem darauf hin, dass für den wirtschaftlichen Mitteleinsatz und die Erkennung von Sparpotenzialen gemäss Artikel 57 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; SR 611.0) grundsätzlich die Verwaltungseinheiten selbst zuständig sind. Letztere sind laut Bundesrat gemäss diesem Artikel ausserdem dazu angehalten, nur dann externe Mitarbeitende beizuziehen, wenn dies wirklich notwendig ist.

Gemäss Stellungnahme des Bundesrates³⁰ wurden zwischen 2015 und 2017 355 Stellen internalisiert, was laut seinen Angaben einem Einsparungspotential in der Höhe von 11 Millionen Franken entspricht. Zu den effektiven Einsparungen liegen allerdings keine Zahlen vor (vgl. Kap. 3.2.5).

3.2 Kurzevaluation der PVK und Einschätzung der GPK-S

3.2.1 Ausnahmecharakter des Personalverleihs

Gemäss den Grundsätzen, die der Bundesrat in den Weisungen zum Personalverleih festgeschrieben hat, soll der Rückgriff auf Personalverleih die Ausnahme darstellen.³¹ Der Personalverleih soll v. a. dazu dienen, Arbeitsspitzen zu brechen und rasch personelle Engpässe zu beseitigen, wenn interne Ressourcen nicht oder nicht rechtzeitig verfügbar sind. Falls eine Aufgabe nicht mit internem Personal wahrgenommen werden kann, muss die Verwaltung gemäss den Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih prüfen, ob sich diese Lücke mittels eines Auftrags oder Werkvertrags erfüllen lässt, bevor Personal geliehen wird.

Der PVK³² zufolge entfallen lediglich 3,4 Prozent des Volumens der zwischen 2016 und 2018 beschafften Dienstleistungen auf den Personalverleih. Fast die Hälfte der Verwaltungseinheiten weise überhaupt keine Personalverleihverträge auf und bei der Mehrheit der übrigen liege der Anteil des Personalverleihs unter 10 Prozent der Dienstleistungsbeschaffungen.

²⁷ Schreiben des Bundesrates an die GPK-S vom 10. Mai 2017, S. 6.

²⁸ Schreiben des Bundesrates an die GPK-S vom 10. Mai 2017, S. 4.

²⁹ Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Jan. 2015, Ziff. 2.4 (BBI 2015 4141, hier 3745).

³⁰ Schreiben des Bundesrates an die GPK-S vom 10. Mai 2017, S. 2.

³¹ Weisungen zum Personalverleih, Kap. 4 (BBI 2015 6309, hier 6310).

³² Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 4.2.1.

Die PVK stellte fest, dass der Aufwand für den Personalverleih in den Jahren 2017 und 2018 je knapp 60 Millionen Franken betrug und somit insgesamt stabil war.³³ In beiden Jahren entfielen rund 80 Prozent des Aufwands auf den Personalverleih im Informatikbereich. Im Informatikbereich sei das Vertragsvolumen allerdings gesunken, was darauf zurückzuführen sei, dass die Verwaltungseinheiten den Personalverleih verstärkt durch Aufträge und Werkverträge ersetzen. Der Personalverleih betrage nur rund 1 Prozent der gesamten Personalausgaben des Bundes und sei damit relativ gering.³⁴ Über die zwei untersuchten Jahre hinweg seien es dieselben Verwaltungseinheiten, die in verstärktem Masse auf Personalverleih zurückgriffen.

Die jeweiligen Ausgaben würden sich jedoch stark in ihrer Höhe unterscheiden.³⁵ Das Information Service Center des WBF (ISCeco) wies mit durchschnittlich 28,7 Prozent den weitaus höchsten Anteil an Personalverleih gemessen am eigenen Personalaufwand auf. Danach folgen das Informatik Service Center des EJPD (ISC-EJPD) mit 8,6 Prozent, das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) mit 6,1 Prozent und die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) mit 4,1 Prozent. Betrachtet man die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben für Personalverleih in absoluten Zahlen, so liegt der Bereich Verteidigung mit 19 Millionen Franken an der Spitze, was einem durchschnittlichen Anteil des Personalverleihs am Personalaufwand von 1,4 Prozent entspricht. Danach folgen das BIT mit 12,2 Millionen Franken, das ISCeco mit 4,8 Millionen und die ZAS mit 4,6 Millionen.

In den Verwaltungseinheiten braucht es gemäss der PVK nicht nur zusätzliches Personal, um Arbeitsspitzen zu brechen, sondern – insbesondere im Informatikbereich – auch, um an hochspezialisiertes Fachwissen zu gelangen, das in der Verwaltung nicht sinnvoll aufgebaut und unterhalten werden könne. Allerdings würden die Verwaltungseinheiten ermuntert, anstatt Personalverleihverträgen eher Aufträge oder Werkverträge abzuschliessen. Grund dafür sei, dass von externen Leistungserbringern bei Aufträgen oder Werkverträgen könne eine bessere Qualität und mehr Ergebnisverantwortung verlangt werden. Bei einem Personalverleihvertrag trage dagegen der Einsatzbetrieb, also die Verwaltungseinheit, die Verantwortung für ein gutes Arbeitsergebnis.³⁶

3.2.2 Befristung von Personalverleihverträgen

Aufgrund des subsidiären Charakters des Personalverleihs schreiben die Weisungen des Bundesrates eine Befristung der Personalverleihverträge auf maximal zwei Jahre vor.³⁷ Bedarf an externen Mitarbeitenden haben die Verwaltungseinheiten der PVK zufolge jedoch oftmals bei Projekten, die mehr als zwei Jahre dauern.

Der PVK ist nicht bekannt, ob alle Verträge, die zwei Jahre überschreiten, tatsächlich wie in den Weisungen vorgeschrieben dem EPA gemeldet werden. Eine Kontrolle sei anhand der Angaben im Beschaffungscontrolling nicht möglich, weil sich

³³ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 5.1.1, Abbildung 4.

³⁴ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 5.1.2.

³⁵ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 5.1.2, Tabelle 3.

³⁶ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 4.2.3.

³⁷ Weisungen zum Personalverleih, Ziff. 5.1.3 (BBI 2015 6309, hier 6311).

die Befristung auf den Einsatz der einzelnen Personen beziehe, ein einzelner Vertrag hingegen mehrere Personen umfassen und somit auch eine längere Laufdauer aufweisen könne. Eine Vertragsdauer von mehr als zwei Jahren widerspreche damit nicht zwingend den Weisungen des Bundesrates. Trotz dieser Ausgangslage versuchte die PVK zu schätzen, wie hoch der Anteil an Personalverleihverträgen, die eine zweijährige Dauer überschreiten, in der gesamten Bundesverwaltung ist. Sie geht von 12 Prozent aus.³⁸ Eine genaue Kontrolle sei allerdings schwierig, da keine Zahlen zu den einzelnen Einsatzverträgen vorliegen. Die PVK ist der Ansicht, dass die Überschreitung der Befristung eine Ausnahme darstellt.

Wie die PVK jedoch feststellte, schliessen Verwaltungseinheiten häufig mehrere Personalverleihverträge mit der gleichen Unternehmung ab, die zusammen oft mehr als zwei Jahre abdecken. Einige Verwaltungseinheiten verfügten über mehr als zehn Verträge mit derselben Unternehmung (BFS, BIT, ISC-EJPD, ZAS). Es stellt sich deshalb die Frage, ob Verwaltungseinheiten auch für eine längerfristige Unterstützung zuweilen auf Personalverleih zurückgreifen oder mehrere Personalverleihverträge nacheinander abschliessen, um die Befristung zu umgehen.

3.2.3 Umfang des Personalverleihs

Weder in den Voranschlägen noch in der Rechnung wird für das externe Personal die Anzahl der Stellen und Personen angegeben³⁹. Dies ist bedauerlich, da diese Angaben wichtig sind, um den Beizug von externen Mitarbeitenden in den Verwaltungseinheiten besser beurteilen zu können.

Die PVK überprüfte den Umfang des Personalverleihs und inwiefern dieser überwacht wird.⁴⁰ Zum Umfang des Personalverleihs finde nur ein sehr summarisches Reporting und Controlling statt, da die Entwicklung des Personalverleihs lediglich in den Berichten zu den Voranschlägen und Staatsrechnungen kommentiert werde⁴¹.

Auch im Rahmen des Beschaffungscontrollings sind die Angaben spärlich. In der Statistik Beschaffungszahlungen fehlten Informationen zum Personalverleih und das verwaltungsinterne Reporting Set zuhanden des Bundesrates enthalte lediglich nicht kommentierte Zahlen.⁴²

Im Allgemeinen hätten das Volumen dieser Verträge im IT-Bereich zwischen 2016 und 2018 abgenommen.⁴³ Der Trend sei somit rückläufig und die Grundsätze der Weisungen scheinen eingehalten zu werden.

³⁸ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 5.2.1.

³⁹ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 4.1.1.

⁴⁰ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 7.2.1.

⁴¹ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 4.1.1.

⁴² Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 7.2.1.

⁴³ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 5.1.1, Abbildung 4.

3.2.4 **Transparenz hinsichtlich der Personalverleihausgaben**

Angestossen durch die Empfehlungen der GPK-S beschloss der Bundesrat, dass der Aufwand für Personalverleih in den Staatsrechnungen und im Voranschlag als Personalaufwand verbucht und dort gesondert ausgewiesen werden muss. Die neuen Vorgaben traten 2017 mit der Einführung des NFB in Kraft. Seither wird der Aufwand für den Personalverleih als Unterkategorie des Personalaufwands im Voranschlag und in der Staatsrechnung gesamthaft sowie für die einzelnen Verwaltungseinheiten separat angegeben.

Im Voranschlag 2017, dem ersten nach den Vorgaben des NFB, wurden die Ausgaben für den Personalverleih rückwirkend auch für die Jahre 2015 und 2016 ausgewiesen. Aus diesen Angaben geht hervor, dass die Ausgaben zwischen 2016 und 2017 sprunghaft zugenommen haben.⁴⁴ Grosse Anstiege zwischen 2016 und 2017 zeigen sich auch bei den Ausgaben zum Personalverleih der einzelnen Verwaltungseinheiten.⁴⁵ In den Augen der PVK unterstreichen die Ausgabenanstiege zwischen 2016 und 2017, dass die Daten zum Personalverleih für die Jahre vor 2017 nicht verlässlich sind; sie zeigen aber vor allem, dass sich die Transparenz bezüglich dieser Ausgaben mit der Einführung des NFB deutlich verbessert hat.⁴⁶

Zwischen den budgetierten und tatsächlichen Ausgaben gibt es relativ grosse Abweichungen (für 2017 wurden nur 63 % der tatsächlichen Ausgaben für den Personalverleih budgetiert und für 2018 nur 67 %). Im Voranschlag 2019 wurden höhere Ausgaben für den Personalverleih eingeplant, die jedoch immer noch erst rund 81 Prozent der tatsächlichen Ausgaben von 2018 ausmachen.

In Bezug auf die verwaltungsinterne Transparenz kann festgehalten werden, dass diese ab 2016 mit den neuen Unterkategorien zum Personalverleih im Beschaffungscontrolling zugenommen hat.⁴⁷

3.2.5 **Spar- und Internalisierungspotenzial**

Der Bundesrat schreibt vor, dass die Departemente und die Bundeskanzlei zum einen die Umsetzung der Weisungen in ihren jeweiligen Verwaltungseinheiten sicherstellen⁴⁸ und zum anderen für einen wirtschaftlichen und sparsamen Ressourceneinsatz sorgen müssen.^{49,50}

In diesem Sinne können die einzelnen Verwaltungseinheiten im Rahmen des Budgetprozesses dem jeweiligen Departement, dem EPA und der EFV Internalisierungen beantragen. Wie die PVK dargelegt hat⁵¹, vertreten das EPA und die zustän-

⁴⁴ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 4.1.1, Abbildung 2.

⁴⁵ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 4.1.1, Abbildung 2.

⁴⁶ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 4.1.1.

⁴⁷ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 4.1.2.

⁴⁸ Weisungen zum Personalverleih, Ziff. 6.1 (BBI **2015** 6309, hier 6312).

⁴⁹ Weisungen zum Personalverleih, Ziff. 5.1.1 und 5.1.4 (BBI **2015** 6309, hier 6311).

⁵⁰ Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Jan. 2015, Ziff. 2.4 (BBI 2015 3741, hier 3745).

⁵¹ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 6.1.2.

digen Verwaltungseinheiten teils gegensätzliche Interessen in Bezug auf die Internalisierungen. Das EPA als Querschnittsamt habe aufgrund von Sparaufträgen grundsätzlich ein Interesse daran, mit Internalisierungen die grösstmöglichen Kosteneinsparungen zu veranschlagen. Hingegen hätten die Verwaltungseinheiten, deren Budget grundsätzlich um den Sparbetrag der Internalisierung gekürzt wird, ein Interesse, die Kosteneinsparung eher tiefer zu schätzen als sie möglicherweise tatsächlich sei.

Informationen zu internalisierten Stellen und ihrem finanziellen Umfang finden sich, gleich wie die Angaben zum Personalverleih, in den Berichten des Bundesrates zum Voranschlag und zur Staatsrechnung. Im Unterschied zum Personalverleih gibt es in den tabellarischen Übersichten zum Personalaufwand aber keine Angaben zu den Internalisierungen.⁵²

Wie die PVK aufgezeigt hat, sind die Angaben zu den Internalisierungen auf Ebene der gesamten Bundesverwaltung lückenhaft.⁵³ Während in den Voranschlägen zumindest die Kosten für die Internalisierungen sowie, mit je einer Ausnahme, die Anzahl Stellen und die erwarteten Einsparungen angegeben sind, enthalten die Staatsrechnungen nur spärliche Angaben zu den Internalisierungen.⁵⁴ Somit ist nicht bekannt, ob die in den Ämtern vorgesehenen Einsparungen tatsächlich erzielt wurden.

Den Schätzungen der PVK zufolge, wurde in der gesamten Bundesverwaltung über die Jahre 2015 bis 2019 mit Internalisierungen eine Einsparungsrate von durchschnittlich rund 15 Prozent erzielt., d. h. durchschnittlich konnten 15 Prozent der vormaligen externen Kosten eingespart werden.⁵⁵ Ausgehend vom Ergebnis der Evaluation der PVK aus dem Jahr 2014 wäre eine durchschnittliche Einsparungsrate von 28 bis 33 Prozent zu erwarten gewesen.⁵⁶ Die von der PVK anhand der Zahlen der Bundesverwaltung errechnete durchschnittliche Einsparungsrate fällt damit deutlich tiefer aus.

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Verwaltungseinheiten sehr unterschiedliche, meist nicht finanzielle Gründe für die Internalisierungen anführten. So wurden als Auslöser für Internalisierungen häufig nicht die möglichen Einsparungen, sondern die Sicherstellung von Fachwissen, Kontinuität oder der hoheitliche Charakter der jeweiligen Aufgaben genannt.

⁵² Weisungen zum Personalverleih, Ziff. 6.1.1.

⁵³ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 6.1.1, Tabelle 6.

⁵⁴ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 7.2.3.

⁵⁵ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 6.2.1.

⁵⁶ Evaluation der PVK vom 10. April 2014 (BBl 2015 3691, hier 3692).

3.3 Schlussfolgerungen

Die GPK-S stellt mit Genugtuung fest, dass nur in Ausnahmefällen Personal geliehen wird. Dennoch ersucht sie den Bundesrat, die Entwicklung des Personalverleihs in jenen Verwaltungseinheiten besonders genau zu beobachten, in denen der durchschnittliche Anteil Personalverleih gemessen am Personalaufwand sowie die entsprechenden Ausgaben am höchsten ausfallen.⁵⁷

Die GPK-S hält die Befristung der Personalverleihverträge für eine angemessene Vorgabe. Ob diese in der Praxis aber auch tatsächlich beachtet wird, ist nur äusserst schwierig zu beurteilen, da die Dauer von Verträgen einzelner externer Mitarbeitender nicht erfasst wird. Die GPK-S ersucht den Bundesrat daher, dafür zu sorgen, dass der Beizug einzelner externer Mitarbeitender erfasst wird, damit die Einhaltung der Weisungen überprüft werden kann.

Die GPK-S begrüsst die Anstrengungen, die im Hinblick auf die interne und externe Transparenz unternommen worden sind und die sich im Beschaffungscontrolling sowie in den Staatsrechnungen und den Voranschlägen auf die Zahlen zu den Ausgaben auswirken. In ihren Augen ist die Transparenz der Ausgaben für den Personalverleih gegenüber dem Parlament mit der Einführung des NFB stark gestiegen. Dennoch ersucht die GPK-S den Bundesrat, in den Staatsrechnungen und den Voranschlägen neben dem Umfang des Personalverleihs auch die entsprechende Anzahl Stellen und Personen für das externe Personal auszuweisen. Mit dieser Massnahme soll die externe Transparenz verbessert und eine Gesamtübersicht über den Personalverleih ermöglicht werden. Sie bittet den Bundesrat ausserdem, darauf zu achten, dass die Ausgaben in ausreichendem Masse veranschlagt werden, begrüsst jedoch, dass der Trend auf eine bessere Planung hindeutet.

Die GPK-S stellt fest, dass das EPA und die Verwaltungseinheiten gegensätzliche Interessen zur Internalisierung vertreten und das Risiko besteht, dass die entsprechenden Einsparungen zu tief geschätzt werden. Vor diesem Hintergrund erachtet sie es als umso problematischer, dass in den Staatsrechnungen keine Angaben dazu vorliegen, welche Einsparungen durch die Internalisierungen tatsächlich erzielt wurden. Daher ersucht sie den Bundesrat, in den Staatsrechnungen die Anzahl der effektiv vorgenommenen Internalisierungen, die entsprechenden Beträge und die Anzahl der betroffenen Stellen systematisch auszuweisen. Auf diese Weise kann das Sparpotenzial aus Internalisierungen besser ausgeschöpft und in Zukunft genauer beziffert werden.

⁵⁷ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Ziff. 5.1.2, Tabelle 3.

4 Klärung der Rechtsgrundlagen und korrekte Bezeichnung der Verträge

4.1 Inspektion der GPK-S und Stellungnahme des Bundesrates

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.

Der Bundesrat ist in seiner Stellungnahme vom 10. Mai 2017 der Auffassung, dass der Beizug von externen Mitarbeitenden Teil der Bedarfsverwaltung ist.⁵⁸ Die Auffassung wird von der GPK-S geteilt. Der Bundesrat leitete jedoch daraus ab, dass die fraglichen Tätigkeiten keiner expliziten gesetzlichen Grundlage bedürfen. Obwohl er die bestehenden Rechtsgrundlagen für ausreichend erachtet und am 19. August 2015 Weisungen in diesem Zusammenhang erliess, erklärte er sich bereit, im Hinblick auf eine allfällige Präzisierung die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Abschluss von Personalverleihverträgen im Bundespersonalgesetz (BPG)⁵⁹ zu prüfen. Das EFD informierte die Kommission, dass sich bis zur Veröffentlichung des vorliegenden Berichtes für den Bundesrat aber keine Gelegenheit ergeben hat, um zu prüfen, ob der Abschluss von Personalverleihverträgen im BPG geregelt werden soll, da seit der Stellungnahme des Bundesrates vom 10. Mai 2017 keine BPG-Revision erfolgt ist.

Die GPK-S hatte den Bundesrat zudem ersucht, dafür zu sorgen, dass die mit externen Mitarbeitenden abgeschlossenen Verträge korrekt bezeichnet werden. Dies, weil die PVK es für wahrscheinlich erachtet hatte, dass die Ämter ihre Vertragsverhältnisse aus rechtlicher Sicht häufig nicht angemessen benennen⁶⁰, d. h. Verträge als «Aufträge» bezeichnen, bei denen es sich eher um Arbeitsverträge oder Personalverleihverträge handelt. Die PVK hatte diese Verträge «Pseudo-Aufträge» genannt und war 2012 davon ausgegangen, dass 74 Prozent der externen Mitarbeitenden auf diese Weise beschäftigt werden.

⁵⁸ Schreiben des Bundesrates an die GPK-S vom 10. Mai 2017, S. 5.

⁵⁹ Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR **172.220.1**)

⁶⁰ Evaluation der PVK vom 10. April 2014, Ziff. 2.2.2 (BBl **2015** 3691 3709).

4.2 Kurzevaluation der PVK und Einschätzung der GPK-S

Die GPK-S weist darauf hin, dass die PVK bei den Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung Hinweise auf Pseudo-Aufträge feststellte. Bei 17 von 701 Verträgen identifizierte die PVK in der Vertragsbezeichnung den Begriff «Personalverleih» oder einen synonymen Begriff (z. B. Personalstellung, Temporärpersonal), obwohl sie nicht einer Personalverleih-Unterkategorie zugewiesen waren.⁶¹ Neun Verträge wurden im Rahmen eines Kurzgutachtens vertieft geprüft. Der Gutachter kommt zum Schluss, dass die Vertragsinhalte korrekt sind und es sich nicht um Pseudo-Aufträge handelt.⁶² Diese kleine Stichprobe von neun Verträgen wurde anhand von Risikofaktoren bei den am meisten betroffenen Ämtern ausgewählt und ist nicht repräsentativ für die Bundesverwaltung als Ganzes. Es ist also nicht möglich, in dieser Sache Schlussfolgerungen zu ziehen.

Darüber hinaus gibt es kein systematisches Controlling der Zweckmässigkeit und Rechtmässigkeit der Vertragsart, die eine Verwaltungseinheit gewählt hat, um eine Aufgabe zu erfüllen. Gemäss den Fallstudien, welche die PVK durchgeführte, ist es selbst für verwaltungsinterne Ressourcen- und Personalverantwortliche schwierig, die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorgaben und Weisungen sicherzustellen.⁶³

4.3 Schlussfolgerungen

Die GPK-S ist nach wie vor der Ansicht, dass die Möglichkeit, Personalverleihverträge abzuschliessen, aus Gründen der Transparenz ausdrücklich im Gesetz verankert werden sollte. Sie reicht deshalb folgende Motion ein:

Motion

Möglichkeit der Verwaltungseinheiten zum Abschluss von Personalverleihverträgen gesetzlich verankern

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Änderungsentwurf des Bundespersonalgesetzes vorzulegen, mit dem die Möglichkeit der Verwaltungseinheiten zum Abschluss von Personalverleihverträgen sowie die Subsidiarität dieser Möglichkeit gegenüber Aufträgen und Werkverträgen ausdrücklich festgehalten wird.

Die GPK-S hält fest, dass bezüglich der Pseudo-Aufträge keine eindeutigen Schlussfolgerungen möglich sind, es aber verschiedene Hinweise auf solche gibt. Einige Fälle, in denen entsprechende Hinweise bestehen, sind wahrscheinlich zurückzuführen auf die Schwierigkeiten der Verwaltungseinheiten, bestimmte Verträge in der Praxis klar der Kategorie Auftrag oder der Kategorie Personalverleihvertrag zuzuordnen. In den Augen der GPK-S sollten die Verwaltungseinheiten ein besonderes Augenmerk auf diese nach wie vor ungelöste Problematik richten.

⁶¹ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Kap. 4.2.1.

⁶² Kurzgutachten von Prof. Geiser, Kap. 6, S. 5; Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Kap. 4.2.2.

⁶³ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Kap. 7.2.2.

5 Bessere Kenntnis der Rechtsgrundlagen für öffentliche Beschaffungen

5.1 Inspektion der GPK-S und Stellungnahme des Bundesrates

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.

Der Bundesrat teilte in seiner Stellungnahme vom 10. Mai 2017 mit, dass eine Reihe von Rechtsgrundlagen für die Kontrolle der Einhaltung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben angepasst wurden und dieses Thema regelmässig von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) behandelt wird. Zudem seien verschiedene Weisungen des BBl angepasst worden, um für eine bessere Harmonisierung der Beschaffungsprozesse und eine höhere Effizienz der Kontrollmechanismen zu sorgen.⁶⁴

Der Bundesrat erklärte zudem, seine Weisungen auf der internen Informationsplattform für den Personalbereich InfoPers aufgeschaltet zu haben. Ausserdem biete das Ausbildungszentrum Bund Weiterbildungskurse über das Personalrecht und das Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund einen spezifischen Weiterbildungskurs («Personalverleih vs. Auftrag») zur Problematik der sogenannten Pseudo-Aufträge an.⁶⁵

5.2 Kurzevaluation der PVK und Einschätzung der GPK-S

Da die Umsetzung der Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih⁶⁶ den Departementen und der Bundeskanzlei obliegt, ist es sehr wichtig, dass die Verwaltungseinheiten für dieses Thema sensibilisiert sind und über ausreichende Kenntnisse der beschaffungsrechtlichen Vorgaben verfügen, um deren Einhaltung gewährleisten zu können.

Laut PVK waren die Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih allen im Rahmen der Fallstudien befragten Personen aus dem Personal- und Ressourcenbereich der Verwaltungseinheiten bekannt.⁶⁷ Die Grundsätze zum Abschluss von Personal-

⁶⁴ Schreiben des Bundesrates an die GPK-S vom 10. Mai 2017, S. 5/6.

⁶⁵ Schreiben des Bundesrates an die GPK-S vom 10. Mai 2017, S. 3.

⁶⁶ Weisungen zum Personalverleih, Kap. 6.1 (BBl 2015 6309, hier 6312).

⁶⁷ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Kap. 7.1.1.

verleihverträgen werden allgemein als klar und praxistauglich bezeichnet, wobei sie im Grossen und Ganzen der bereits zuvor bestehenden Praxis entsprechen würden. Eine gewisse Sensibilisierung bei den relevanten Stellen dürfte somit stattgefunden haben.

Nicht allen Befragten waren dagegen die Weiterbildungskurse bekannt, die der Bundesrat in seiner Stellungnahme erwähnt. Der Personalverleih wird in den Kursen des EPA thematisiert, allerdings vergleichsweise kurz und nur, wenn seitens der Teilnehmenden das Bedürfnis besteht. Gemäss EPA geht es in diesen Kursen v. a. darum, den Kursteilnehmenden kurz aufzuzeigen, was der Personalverleih ist und wo sie mehr Informationen dazu finden. Laut PVK werden die Teilnehmenden in diesen Kursen somit nicht wirklich zum Umgang mit externen Mitarbeitenden geschult, anders als vom Bundesrat angegeben, sondern nur für diese Thematik sowie gewisse Abläufe und rechtliche Rahmenbedingungen sensibilisiert. Das Eidgenössische Finanzdepartement teilte der PVK im Rahmen der Verwaltungskonsultation zur PVK-Evaluation mit⁶⁸, dass der spezifische Weiterbildungskurs mit dem Titel «Personalverleih vs. Auftrag» allgemeiner ist als vom Bundesrat gegenüber der GPK-S angegeben.⁶⁹ Die PVK kommt deshalb zum Schluss, dass dieser Kurs angesichts seiner inhaltlichen Ausrichtung und der geringen Teilnehmerzahlen für die Sensibilisierung zur Problematik der Pseudo-Aufträge nur von beschränkter Bedeutung ist.⁷⁰

5.3 Schlussfolgerungen

Die GPK-S erachtet es als positiv, dass die Personen aus dem Personal- und Ressourcenbereich der Verwaltungseinheiten die Weisungen des Bundesrates kennen. Sie ersucht den Bundesrat, weiterhin dafür zu sorgen, dass die zuständigen Personen für die Wahl des korrekten Vertragstyps sensibilisiert und entsprechend geschult werden. Die GPK-S lädt den Bundesrat ein, zu prüfen, wie die Unterschiede zwischen den Vertragstypen und deren korrekte Wahl in den Weiterbildungskursen verstärkt behandelt werden könnten.

⁶⁸ Stellungnahme des EFD (EPA/BBL/BIT) im Rahmen der Verwaltungskonsultation zur vorliegenden Kurzevaluation vom 17. Juni 2019, S. 3, und Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Kap. 7.1.2.

⁶⁹ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Kap. 7.2.

⁷⁰ Kurzevaluation der PVK vom 31. Juli 2019, Kap. 7.1.2.

6 Personensicherheitsprüfungen

6.1 Inspektion der GPK-S und Stellungnahme des Bundesrates

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.

Die GPK-S wollte mit der Empfehlung 6⁷¹ erreichen, dass bei externen Mitarbeitenden systematisch und vor Arbeitsantritt Personensicherheitsprüfungen (PSP) durchgeführt werden. Sie hatte dies damit begründet, dass diese Mitarbeitenden Zugang zu Informationen haben, die im Sinne von Artikel 6 Buchstabe a Ziffer 1 der Verordnung vom 4. März 2011 zur Personensicherheitsprüfung (PSPV, SR 120.4) als vertraulich oder geheim klassifiziert sind. Sie hatte in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass externe Mitarbeitende ein erhöhtes Risiko darstellen und es insbesondere im Informatikbereich oft möglich ist, auf vertrauliche oder geheime Daten zuzugreifen.⁷²

Der Bundesrat äusserte in seiner Stellungnahme vom 28. Januar 2015⁷³ die Meinung, dass das Anliegen der GPK-S in Bezug auf die Rechtsgrundlagen bereits erfüllt sei. Er erklärte, dass es die Rechtsgrundlagen ermöglichen, Personen vor der Übernahme einer Funktion oder eines Auftrags einer PSP zu unterziehen. Im Sinne von Artikel 19 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) ist die Sicherheitskontrolle durchzuführen, bevor das Amt oder die Funktion übertragen oder der Auftrag erteilt wird, und zwar unabhängig davon, ob es sich um interne oder externe Mitarbeitende handelt.

⁷¹ Bericht der GPK-S vom 7. Okt. 2014, Kap. 2.4 (BBl 2015 3673, hier 3688).

⁷² Bericht der GPK-S vom 7. Okt. 2014, Kap. 2.4 (BBl 2015 3673, hier 3386).

⁷³ Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Jan. 2015, Ziff. 2.8 (BBl 2015 3741, hier 3749).

6.2 Einschätzung der GPK-S

Die GPK-S nimmt die Position des Bundesrates zur Kenntnis, ist aber der Auffassung, dass die Pflicht, externe Mitarbeitende einer PSP zu unterziehen, ausdrücklich in einer Rechtsgrundlage verankert werden sollte.

Der Bundesrat verabschiedete am 22. Februar 2017 die Botschaft zum Bundesgesetz über die Informationssicherheit⁷⁴ und legte diese dem Parlament vor. Der Entwurf des Bundesrates⁷⁵ sieht vor, dass die PSP auf Dritte anwendbar wäre, die in Erfüllung eines Vertrags Informationen verarbeiten oder Informatikmittel des Bundes nutzen oder verwalten. Der Bundesrat erläutert in seiner Botschaft, dass Unternehmen, die zivile Aufträge der Bundesbehörden erfüllen, die sicherheitsempfindliche Tätigkeiten umfassen, künftig dem Betriebs sicherheitsverfahren (BSV; bis anhin *Geheim schutzverfahren* genannt und ab Ende der 1970er-Jahre v. a. im militärischen Bereich verwendet) unterzogen werden.⁷⁶ Er schreibt in der Botschaft ausserdem: «Schliesst der Auftrag die Ausübung einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit ein, so müssen die Behörden und Organisationen[, die den Auftrag an Dritte erteilt haben,] die erforderlichen PSP [...] einleiten oder die Durchführung eines BSV [...] beantragen.»⁷⁷ Grundsätzlich muss die PSP oder das BSV abgeschlossen sein, bevor Dritte eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausüben dürfen.⁷⁸ Im Vorfeld der Behandlung dieser Vorlage durch die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) forderte die GPK-S die Kommission auf, die externen Mitarbeitenden bei der Aufzählung der Personen, die einer Prüfung gemäss Artikel 30 E-ISG zu unterziehen sind, ausdrücklich zu nennen.⁷⁹ Da die ursprüngliche Formulierung im Entwurf des Bundesrates verwirrend war, präziserte der Ständerat in seinem Entwurf die entsprechende Stelle.⁸⁰ Der Entwurf ist nach wie vor im Nationalrat hängig.⁸¹

6.3 Schlussfolgerungen

Die GPK-S ist allgemein zufrieden mit der derzeitigen Situation, erachtet es aber nach wie vor als wichtig, ausdrücklich zu erwähnen, dass die externen Mitarbeitenden einer PSP zu unterziehen sind.

⁷⁴ Botschaft des Bundesrates vom 22. Feb. 2017 zum Bundesgesetz über die Informationssicherheit (BBI 2017 2953).

⁷⁵ Artikel 30 des Entwurfs des Bundesgesetzes über die Informationssicherheit (E-ISG; BBI 2017 3097).

⁷⁶ Botschaft des Bundesrates vom 22. Feb. 2017 zum Bundesgesetz über die Informationssicherheit (BBI 2017 2953, hier 2986).

⁷⁷ BBI 2017 2953, hier 3020

⁷⁸ BBI 2017 2953, hier 3014

⁷⁹ Brief der GPK-S an die SiK-S vom 30. Juni 2017.

⁸⁰ AB 2017 SR 847

⁸¹ AB 2018 SR 768

7 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die GPK-S begrüsst, dass der Bundesrat Weisungen zum Abschluss von Personalverleihverträgen in der Bundesverwaltung verabschiedet hat. Sie erachtet diese 2016 in Kraft getretenen Weisungen als nützliche und ausreichend klare Vorgaben für den Beizug von externen Mitarbeitenden.

Die GPK-S hält fest, dass die Transparenz im Vergleich zur Situation vor der Evaluation der PVK von 2014 deutlich erhöht wurde, und begrüsst diese Entwicklung.

Gestützt auf die Kurzevaluation der PVK sieht die GPK-S allerdings weiterhin Punkte, die zu verbessern sind, um den Beizug von externen Mitarbeitenden noch transparenter zu machen und dafür zu sorgen, dass überprüft werden kann, ob die in den Weisungen des Bundesrates vorgegebenen Ziele erreicht werden. Es handelt sich dabei um folgende Punkte:

- Kontrolle der Umsetzung der Weisungen und Reporting auf der Grundlage der erfassten Daten;
- Verstärkter Fokus auf Verwaltungseinheiten, die in erheblichem Ausmass von Personalverleih Gebrauch machen;
- Kontrolle der Befristung für jede einzelne extern beschäftigte Person;
- Ausweisung der Anzahl Stellen und Personen, die zum externen Personal gehören, in den Staatsrechnungen und den Voranschlägen neben dem Umfang des Personalverleihs;
- Präsentation der tatsächlich erfolgten Internalisierungen und der entsprechenden Sparbeträge in den Staatsrechnungen.

Die GPK-S erachtet Massnahmen für notwendig, um die Kontrollen zu stärken, die Daten sowie deren Bereitstellung zu verbessern und damit die Transparenz der Staatsrechnungen, der Voranschläge und des Beschaffungscontrollings zu verbessern.

Die Kommission ersucht den Bundesrat, zu ihren Erwägungen bis spätestens am 12. Februar 2020 Stellung zu nehmen und darzulegen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen der Kommission umzusetzen gedenkt.

12. November 2019

Für die Geschäftsprüfungskommission
des Ständerates

Die Präsidentin: Anne Seydoux-Christe

Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres

Der Präsident der Subkommission EFD/WBF:
Joachim Eder

Der Sekretär der Subkommission EFD/WBF:
Pierre-Alain Jaquet

Abkürzungsverzeichnis

AVG	Bundesgesetz 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (SR 823.11)
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1)
BSV	Betriebssicherheitsverfahren
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
E-ISG	Entwurf des Bundesgesetzes über die Informationssicherheit beim Bund (BBI 2017 3097)
EPA	Eidgenössisches Personalamt
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (SR 611.0)
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 614.0)
GPK	Geschäftsprüfungskommission(en)
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
ISCeco	Information Service Center des WBF
ISC-EJPD	Informatik Service Center des EJPD
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
PSP	Personensicherheitsprüfung(en)
PSPV	Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SiK-S	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
VM BVerw	Vertragsmanagement der Bundesverwaltung
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle