



Externe Mitarbeitende in der Bundesverwaltung

Stellungnahme des Bundesrates vom 12. August 2015

Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 10. November 2015

Bericht

1 Einleitung

Am 7. Oktober 2014 verabschiedete die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) ihren Bericht betreffend externe Mitarbeitende in der Bundesverwaltung, richtete sechs Empfehlungen an den Bundesrat und forderte ihn gleichzeitig auf, sich zu diesen bis zum 31. Januar 2015 schriftlich vernehmen zu lassen. Nach einer ersten schriftlichen Vernehmung des Bundesrates vom 28. Januar 2015 forderte die Kommission den Bundesrat mit Kurzbericht vom 24. März 2015 (Kurzbericht) erneut auf, Stellung zu nehmen. Der Bundesrat kam dieser Aufforderung mit Schreiben vom 12. August 2015 (Stellungnahme) nach. Mit vorliegendem Kurzbericht beurteilt die GPK-S im Rahmen dieser Inspektion dieses Schreiben des Bundesrates.

Im Kurzbericht hielt die GPK-S fest, dass sie hinsichtlich der Empfehlungen 1 und 4 ihres Berichts vom 7. Oktober 2014 keinen Handlungsbedarf erkenne. Entsprechend nahm der Bundesrat lediglich zu den Empfehlungen 2–3 und 5–6 Stellung.

2 Beurteilung der getroffenen Massnahmen

2.1 Allgemeines

Die GPK-S forderte den Bundesrat in ihrem Kurzbericht auf, sich bei seiner Stellungnahme auf die Begriffsdefinition «Externe Mitarbeitende» gemäss Ziffer 1.2 der Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) vom 10. April 2014 zu beziehen.

Vor diesem Hintergrund begrüsst die Kommission, dass der Bundesrat nun in seiner Stellungnahme vom 12. August 2015 (Stellungnahme) u. a. festhält, dass im Fall eines Subordinationsverhältnisses ein Arbeitsvertrag, ausnahmsweise ein Personalleihvertrag abgeschlossen werden müsse, nicht aber ein Auftrag. Die Weisungen, die der Bundesrat in diesem Zusammenhang erwähnt hat, wurden von ihm am 19. August 2015 verabschiedet. Die GPK-S ist der Ansicht, dass der Bundesrat die Materie nun korrekt aufgegriffen hat.

2.2 Empfehlung 2 (Einführung und Umsetzung eines Kontrollverfahrens)

Der Bundesrat wurde betr. diese Empfehlung insbesondere aufgefordert, ein Kontrollverfahren einzuführen, mit dem sich die Umsetzung der Gesamtstrategie für den Beizug von externen Mitarbeitenden überprüfen lässt und mit dem Einsparpotenziale erkannt werden können.

Die GPK-S zeigte sich im Kurzbericht grundsätzlich zufrieden mit der Antwort des Bundesrates vom 28. Januar 2015, forderte diesen jedoch auf, darzulegen, wie er in seiner Strategie gewährleiste, dass die Departemente und Ämter Einsparpotenziale tatsächlich erkennen und realisieren.

Der Bundesrat teilte in seiner Stellungnahme mit, dass als Folge der Annahme der Empfehlung 1 auch die Empfehlung 2 angenommen werde. Anstelle eines Kontrollverfahrens solle ein systematischer Reporting- und Controllingprozess definiert und eingeführt werden, welcher die nötige Transparenz schaffe, wobei man sich soweit möglich auf bereits vorhandene Prozesse stütze. Der Bundesrat weist darauf hin, dass im Übrigen für den wirtschaftlichen Mitteleinsatz und die Erkennung von Sparpotenzialen gemäss Artikel 57 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) grundsätzlich die Verwaltungseinheiten selbst zuständig seien.

Die Kommission ist im Allgemeinen mit der Antwort des Bundesrates zufrieden, weist aber auf zwei Punkte hin.

Betreffend Erkennung und Realisierung der Sparpotenziale nimmt der Bundesrat aus Sicht der GPK-S zu Recht die Verwaltungseinheiten in die Pflicht. Die GPK-S stellt jedoch fest, dass letztlich der Bundesrat gemäss Artikel 8 Absatz 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) die ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung auszuüben hat und ausserdem mit den Departementsvorstehenden die Leistungen der Bundesverwaltung beurteilen und periodisch die gesetzten Ziele überprüfen muss (Artikel 36 Absatz 3 RVOG). Der Bundesrat wie auch die Departementsvorstehenden sind daher gehalten, zu kontrollieren, ob die Verwaltungseinheiten ihren Pflichten gemäss Artikel 57 FHG in Bezug auf die Einsparmöglichkeiten auch wirklich nachkommen.

Hinsichtlich des Kontrollverfahrens bzw. des vom Bundesrat angesprochenen systematischen Reporting- und Controllingprozesses weist die GPK-S bereits an dieser Stelle darauf hin, dass sie diesem Punkt im Rahmen der Nachkontrolle eine hohe Bedeutung zumessen wird.

2.3 Empfehlung 3 (Klärung der Rechtsgrundlagen für den Beizug von externen Mitarbeitenden)

Die GPK-S ersuchte den Bundesrat in ihrem Bericht vom 7. Oktober 2014, die Rechtslage eingehend zu überprüfen und gegebenenfalls die für den Beizug von externen Mitarbeitenden geltenden Rechtsgrundlagen anzupassen sowie die Verträge korrekt zu bezeichnen.

Im Kurzbericht vertrat die GPK-S im Gegensatz zum Bundesrat die Ansicht, dass Artikel 57 RVOG lediglich für die Beschäftigung von externen Personen im Auftragsverhältnis genüge, nicht aber für die Beschäftigung von externen Mitarbeitenden. Die Kommission warf die Frage auf, ob die gesetzlichen Grundlagen nicht dahingehend präzisiert werden sollten, dass die Möglichkeit des Personalverleihs entweder im RVOG oder im Bundespersonalgesetz (BPG) explizit aufgeführt wird.

Der Bundesrat orientierte die GPK-S darüber, dass die fraglichen Tätigkeiten im Rahmen der Bedarfsverwaltung keiner expliziten gesetzlichen Grundlage bedürften. Dennoch erklärte sich der Bundesrat bereit, bei der nächsten Gelegenheit die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Abschluss von Personalleihverträgen im BPG zu prüfen, da sowohl das Bundespersonal als auch die entliehenen externen Mitarbeitenden zum Bund in einem Subordinationsverhältnis stünden.

Die GPK-S teilt die Ansicht des Bundesrates, dass es sich bei der fraglichen Tätigkeit – dem Beizug externer Mitarbeitender – um einen Bereich der Bedarfsverwaltung handelt. Allerdings liegt, wie der Bundesrat zu Recht festhält, sowohl bei internem Personal wie auch bei externen Mitarbeitenden (per definitionem in einem Subordinationsverhältnis), die auf dem Weg des Personalverleihs «beschafft» werden, ein Subordinationsverhältnis vor. Die Kommission vertritt daher den Standpunkt, dass es sich entsprechend rechtfertigen könnte, diese spezielle Beschaffungsmöglichkeit im BPG oder im RVOG vorzusehen, zumal in Artikel 57 Absatz 1 RVOG auch der Beizug von externen Beratern, welche nicht in einem Subordinationsverhältnis zum Bund tätig sind, explizit vorgesehen ist. In diesem Zusammenhang begrüsst es die GPK-S ausdrücklich, dass der Bundesrat am 19. August 2015 Weisungen hinsichtlich des Beizugs von externen Mitarbeitenden erlassen und angekündigt hat, eine explizite Grundlage des Personalverleihs im BPG zu prüfen.

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

Die GPK-S forderte den Bundesrat bei dieser Empfehlung auf, die Transparenz innerhalb der Bundesverwaltung und gegenüber dem Parlament in Bezug auf den Beizug externer Mitarbeitender zu verbessern. Konkret ging es der Kommission um die Einführung eines internen Reportingprozesses, die Änderung der Richtlinie «Kategorien von Personal-, Beratungs- und sonstigen externen Dienstleistungen» der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und die klare Aufführung der Anzahl und Kosten von externen Mitarbeitenden im Voranschlag und in der Staatsrechnung.

Die GPK-S zeigte sich im Kurzbericht teilweise befriedigt über die Antwort des Bundesrates vom 28. Januar 2015. Sie vertrat allerdings die Ansicht, 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. Ausserdem müssten externe Mitarbeitende, welche in einem Subordinationsverhältnis zum Bund stehen, unter Personalaufwand verbucht werden. Die GPK-S forderte entsprechende Massnahmen bereits für den Voranschlag 2016.

Der Bundesrat teilte der GPK-S auf eine entsprechende Bemerkung derselben mit, dass die Empfehlung nicht nur für die externen Mitarbeitenden im Informatikbereich umgesetzt werden solle. Es sei aber vorgesehen, eine Unterscheidung zwischen externen Mitarbeitenden im Informatikbereich und in den übrigen Bereichen der Verwaltung zu treffen, da nur auf diese Weise für den Informatikbereich der

Gesamtaufwand ausgewiesen werden könne. Externe Mitarbeitende, welche im Rahmen eines Personalleihvertrages für den Bund tätig werden, sollen gemäss Bundesrat künftig konsequent dem Personalaufwand zugerechnet werden (im Gegensatz zu Leistungen von «externen Fachkräften» im Auftragsverhältnis). Der Bundesrat reichte der Kommission im Anhang zu seiner Stellungnahme ausserdem einen Entwurf der Kontierungsrichtlinien der EFV betr. die Kategorien von Personal-, Beratungs- und sonstigen externen Dienstleistungen ein (Kontierungsrichtlinien).¹

Der Bundesrat wies allerdings darauf hin, dass die Empfehlung aus organisatorischen Gründen nicht schon im Voranschlag 2016 umgesetzt werden könne, weil die dafür erforderliche Anpassung der Kontierungsrichtlinien bereits im Januar 2015 hätte vorliegen müssen. Deshalb würden die neuen Kontierungsrichtlinien ab dem Voranschlag 2017 gelten.

Die Antwort des Bundesrates ist für die GPK-S grundsätzlich zufriedenstellend: Aus seinem Schreiben und dem beiliegenden Anhang geht hervor, dass künftig externe Mitarbeitende mit Personalleihverträgen sowohl im Informatikbereich wie auch ausserhalb des Informatikbereiches unter dem Personalaufwand verbucht werden sollen.

Aus Sicht der GPK-S ist genau darauf zu achten, dass externe Mitarbeitende im Informatikbereich unter dem Personalaufwand und nicht unter dem Informatikaufwand gemäss Ziffer 3114 der Kontierungsrichtlinien abgerechnet werden. Das Konto 31144 der Kontierungsrichtlinien («Informatikentwicklung, -beratung und -dienstleistungen») führt Informatikdienstleistungen auf, bei welchen es nicht ausgeschlossen ist, dass diese teilweise faktisch im Subordinationsverhältnis erbracht werden. Demnach müssten diese Kosten unter dem Personalaufwand verbucht werden.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Empfehlung für den Voranschlag 2016 nicht mehr berücksichtigt werden kann. Umso mehr wird sie mit Interesse verfolgen, wie die Verbuchungen im Voranschlag 2017 erfolgen werden.

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

Die GPK-S ersuchte den Bundesrat im Rahmen dieser Empfehlung, den Personensicherheitsprüfungen (PSP) von externen Mitarbeitenden mit Informatikaufgaben besondere Beachtung zu schenken, da diese teilweise Zugang zu Informationen haben können, die im Sinne von Artikel 6 Buchstabe a Ziffer 1 der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV) als vertraulich oder geheim klassifiziert sind. Weiter ersuchte die Kommission den Bundesrat, die Rechtsgrundlagen der PSP

¹ Eidgenössischen Finanzverwaltung: Entwurf Kontierungsrichtlinien Personal-, Beratungs- und sonstige externe Dienstleistungen (gültig ab Voranschlag 2017) vom 9. Juni 2015

so zu ändern, dass das Ergebnis dieser Prüfungen vor Arbeitsantritt der betreffenden Mitarbeiterin oder des betreffenden Mitarbeiters bekannt sein muss.

Im Kurzbericht hielt die GPK-S fest, dass nach ihrer Ansicht insbesondere folgende Probleme im Zusammenhang mit der PSP vorliegen: Artikel 19 Absatz 3 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) ist betriebszeitpunkt des PSP-Abschlusses unklar formuliert, eine Liste nach Artikel 19 Absatz 4 BWIS für externe Mitarbeitende fehlt und nicht alle Bundesämter weisen ein entsprechendes Risikobewusstsein in Bezug auf den Informatikbereich auf.

Der Bundesrat teilte der GPK-S in seiner Stellungnahme mit, er sei weiterhin der Ansicht, dass eine Anpassung der Rechtsgrundlagen nicht erforderlich sei. Eine konkretisierende Liste für externe Mitarbeitende sei nicht realisierbar, da die entsprechenden Funktionen nicht normiert seien. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die PSPV eindeutig festlege, auf welcher Prüfstufe ein externer Mitarbeitender einer PSP zu unterziehen sei. Für den Bundesrat ist es im Weiteren nicht plausibel, weshalb externen Mitarbeitenden in Informatikprojekten eine höhere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte als anderen Geheimnisträgern.

Die GPK-S nimmt die Angaben des Bundesrates zu den aus seiner Sicht genügenden Rechtsgrundlagen zur Kenntnis. Ebenfalls nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass gemäss Bundesrat eine konkretisierende Liste nicht realisierbar sei. Die GPK-S weist aber darauf hin, dass es gemäss Artikel 14 Absatz 3 PSPV an der ersuchenden Stelle ist, auf dem Prüfformular die Prüfstufe nach Artikel 9 PSPV festzulegen. Sollte diese Prüfstufenfestlegung nicht von einer juristisch geschulten Person vorgenommen bzw. überprüft werden, befürchtet die Kommission, dass in dieser Situation aufgrund der aus ihrer Sicht nicht sehr klaren Bestimmungen der Artikel 10–12 PSPV externe Mitarbeitende «durch die Maschen fallen» könnten.

Die GPK-S erwartet daher vom Bundesrat, dass die Rahmenbedingungen des möglicherweise nächstens in Kraft tretenden Informationssicherheitsgesetzes (ISG) so angepasst werden, dass den ersuchenden Stellen mit zumutbarem Aufwand ermöglicht wird, die Prüfstufe für externe Mitarbeitende festzulegen.

Die Kommission hält nochmals fest, dass die spezielle Aufmerksamkeit für externe Mitarbeitende im Informatikbereich damit begründet ist, dass es in diesem Bereich oft möglich ist, auf besonders sensible Daten zuzugreifen.

3 Weiteres Vorgehen

Die GPK-S ist der Auffassung, dass der Bundesrat mittlerweile einiges unternommen hat, um die Empfehlungen der Kommission umzusetzen, weswegen sie diese Inspektion abschliesst.

Es gibt jedoch aus Sicht der Kommission weiterhin Punkte, die sie nach jetzigem Stand als heikel einstuft. Die GPK-S wird sich daher in ein bis zwei Jahren im Rahmen der Nachkontrolle wieder mit der Thematik befassen und dabei insbesondere ein Augenmerk auf die Strategie des Bundesrates bzw. deren Umsetzung richten, u. a. die Verbuchung der Kosten für externe Mitarbeitende.

10. November 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 Sekretär der Subkommission EFD/WBF,
Peter Häni

