

**Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung:
Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle**
**Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 31. Juli 2019

Herausgegriffen



1 %

des gesamten **Personal-
aufwands des Bundes**
entfällt auf den Personal-
verleih.



36

von 67 **Verwaltungs-
einheiten** haben zwischen
2016 und 2018 Personalver-
leihverträge abgeschlossen.



476

bis anhin extern besetzte
Stellen hat der Bund
zwischen 2015 und 2019
internalisiert.



Externe Mitarbeitende

Sind Personen, die im Rahmen von Personalverleih oder Aufträgen und Werkverträgen in einem anstellungsähnlichen Verhältnis für den Bund tätig sind, aber keinen Arbeitsvertrag mit dem Bund haben.



Personalverleih

Bezeichnet den temporären Einsatz von Mitarbeitenden, die über einen Dritten angestellt sind (Verleiher), der einem Einsatzbetrieb, z. B. einer Verwaltungseinheit, diese Mitarbeitenden überlässt.



Pseudo-Aufträge

Werden im vorliegenden Bericht Aufträge und Werkverträge genannt, bei welchen ein Subordinationsverhältnis mit externen Mitarbeitenden vorliegt und die deshalb faktisch Arbeitsverträge oder Personalverleih darstellen.

Das Wichtigste in Kürze

Die Transparenz zum Einsatz externer Mitarbeitender in der Bundesverwaltung hat sich seit der letzten Evaluation verbessert. Der Bundesrat hat weitgehend klare Weisungen zum Personalverleih erlassen, die mehrheitlich umgesetzt werden, doch besteht ein Risiko für Pseudo-Aufträge. Der Bund hat zahlreiche Stellen internalisiert, wobei unklar ist, wie viel er damit tatsächlich eingespart hat und ob das Sparpotential ausgeschöpft wurde.

Gestützt auf eine Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) zu den externen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung richtete die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) im Jahr 2014 sechs Empfehlungen an den Bundesrat. Im Rahmen der Nachkontrolle zur Umsetzung ihrer Empfehlungen beauftragte die GPK-S die PVK im Februar 2017 mit einer Kurzevaluation, um gewisse Aspekte vertieft zu prüfen. An ihren Sitzungen vom 29. Juni 2017 und vom 22. Februar 2018 hat die zuständige Subkommission EFD/WBF der GPK-S entschieden, die Kurzevaluation solle die Klarheit und die Umsetzung der Weisungen des Bundesrates zu externen Mitarbeitenden, die Transparenz zu deren Einsatz einschliesslich der Problematik von sogenannten Pseudo-Aufträgen sowie die Internalisierung von Stellen und die damit erzielten Kosteneinsparungen behandeln.

Die PVK hat den Einsatz externer Mitarbeitender sowie die Internalisierung von Stellen in fünf Verwaltungseinheiten näher untersucht. Zudem hat sie die Angaben aus den Voranschlägen und Staatsrechnungen sowie aus dem Beschaffungscontrolling des Bundes ausgewertet, Dokumentenanalysen durchgeführt und ein juristisches Kurzgutachten in Auftrag gegeben. Nachfolgend sind die wesentlichen Ergebnisse dargestellt.

Transparenz zu den Ausgaben weitgehend vorhanden, sonst aber lückenhaft

Seit 2017 sind die Ausgaben für den Personalverleih, d. h. den temporären Einsatz von externen Mitarbeitenden, die über einen Dritten angestellt sind, in den Staatsrechnungen und Voranschlägen des Bundes ausgewiesen. Die Transparenz gegenüber dem Parlament ist damit gestiegen, allerdings wurden die entsprechenden Aufwände bisher zu tief budgetiert. Seit 2016 wird der Personalverleih zudem im Beschaffungscontrolling in separaten Kategorien erfasst, jedoch sind die Angaben zwischen den Verwaltungseinheiten nur begrenzt vergleichbar. Überdies fehlen Informationen zur Anzahl der Vollzeitstellen, die mit Personalverleih besetzt werden, und zur Zahl der betroffenen Mitarbeitenden. Weil die Einsatzdauer der einzelnen Personen nicht bekannt ist, kann zudem nur beschränkt überprüft werden, ob die Befristung auf zwei Jahre, die in den Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih festgeschrieben ist, in der Regel eingehalten wird.

Überwiegend klare Grundsätze zum Personalverleih, die mehrheitlich eingehalten werden

Die Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih sind überwiegend klar und werden mehrheitlich eingehalten. Bundesweit stellt der Personalverleih, entsprechend

dem Grundsatz in den Weisungen, eine Ausnahme dar. Bei einzelnen Verwaltungseinheiten ist er jedoch umfangmässig durchaus von Bedeutung, sei es im Vergleich zum internen Personal oder zu den vergebenen Aufträgen und Werkverträgen. Auch ist der Personalverleih, übereinstimmend mit den Weisungen, mehrheitlich auf die Deckung eines kurzfristigen personellen Engpasses ausgerichtet. Die Hälfte der Verträge dauert höchstens ein Jahr und bloss 12 % haben eine Laufzeit von mehr als zwei Jahren. Die Dauer der einzelnen Verträge sagt jedoch nur beschränkt etwas aus, weil die Verwaltungseinheiten mit der gleichen Unternehmung häufig mehrere Verträge abschliessen, wobei ein gewisses Controlling bezüglich Folgeaufträgen stattfindet. Dieses erfasst allerdings nicht, ob die Verwaltung entgegen den Weisungen mittels Personalverleih Daueraufgaben erfüllt, indem sie nacheinander unterschiedliche Unternehmungen damit betraut.

Zweckmässige Tendenz weg vom Personalverleih, die jedoch Risiken birgt

Der grosse Vorteil des Personalverleihs gegenüber internem Personal ist sein flexibler Einsatz. Mit der Befristung des Personalverleihs auf zwei Jahre, welche in den Weisungen festgeschrieben ist, wurde diese Flexibilität jedoch eingeschränkt. In der Praxis gibt es deshalb gegenwärtig eine klare Tendenz weg vom Personalverleih und hin zu Aufträgen oder Werkverträgen. Diese Tendenz entspricht grundsätzlich den Weisungen und ist zweckmässig, weil die Ergebnisverantwortung externalisiert wird. Sie birgt jedoch das Risiko, dass vermehrt Pseudo-Aufträge abgeschlossen werden, die faktisch Arbeits- oder Personalverleihverträge darstellen. Dies festzustellen ist jedoch schwierig, weil die verschiedenen Vertragsarten in der Realität weniger eindeutig abgrenzbar sind, als durch die Weisungen und den zugehörigen Anhang vorgegeben wird. Das im Auftrag der PVK erstellte Kurzgutachten, in dessen Rahmen eine kleine Stichprobe von Verträgen untersucht wurde, fand in den Vertragstexten keine Hinweise auf Pseudo-Aufträge. Die tatsächlichen Verhältnisse hingegen konnten nicht überprüft werden. Gewisse Gesprächsaussagen weisen darauf hin, dass Personalverleihverträge zuweilen durch Aufträge ersetzt werden, ohne dass die Arbeitsbedingungen der eingesetzten Fachkräfte klar ändern würden.

Fragliche Ausnutzung des Sparpotentials bei Internalisierungen

Seit 2015 sind laut den Voranschlägen des Bundes insgesamt 476 Vollzeitstellen internalisiert worden. Daraus veranschlagte der Bundesrat dauerhafte Einsparungen in der Höhe von 13,4 Millionen Franken, was 15 % der vormaligen externen Kosten entspricht. Die veranschlagten Einsparungen liegen damit deutlich tiefer, als die PVK aufgrund ihrer ersten Evaluation erwartet hätte. Dies könnte einerseits daran liegen, dass der Auslöser für Internalisierungen häufig nicht mögliche Einsparungen sind, sondern die Sicherstellung und Kontinuität von Fachwissen oder der hoheitliche Charakter der betreffenden Aufgaben. Andererseits haben die Verwaltungseinheiten einen Anreiz, die Einsparungen nicht zu hoch zu veranschlagen, weil ihr Budget grundsätzlich um den Sparbetrag gekürzt wird. Die Angaben zu den veranschlagten Einsparungen sind bisher mangelhaft, und es fehlt ein Controlling zu den tatsächlich realisierten Einsparungen bei Internalisierungen. Ob das Einsparungspotential gegenwärtig realisiert wird, ist für die PVK unter den gegebenen Umständen deshalb fraglich.