

**Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung**  
**Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle**  
**zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 10. April 2014

---

---

## **Das Wichtigste in Kürze**

*In der Bundesverwaltung nehmen externe Mitarbeitende oftmals ähnliche Aufgaben wahr wie das öffentlich-rechtlich angestellte interne Personal. Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) beauftragte im Januar 2012 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation über den Umfang, die Rechtmässigkeit, die Transparenz sowie die Zweckmässigkeit des Beizugs von externen Mitarbeitenden in der Bundesverwaltung. Nach einer quantitativen Analyse der in der gesamten Bundesverwaltung vergebenen externen Aufträge untersuchte die PVK den Beizug von externen Mitarbeitenden in neun Verwaltungseinheiten aus allen Departementen. Sie sammelte Daten von über 900 Verträgen und führte Gespräche mit rund 120 Personen, davon 27 mit externen Mitarbeitenden, 35 mit Vertreterinnen oder Vertretern der Direktionen, Rechts- oder Beschaffungsdienste und 48 mit Personen, welche für die Anstellung und Führung der externen Mitarbeitenden zuständig sind. Die PVK analysierte auch die entsprechenden Dokumentationen, wo diese vorhanden waren.*

*Die Ergebnisse aus den Untersuchungen in den neun Verwaltungseinheiten zeigen die Probleme und Herausforderungen des Beizugs externer Mitarbeitender auf. Der Umfang dieser Praxis in der gesamten Bundesverwaltung lässt sich zwar nicht feststellen, doch konnte für die neun untersuchten Einheiten eine ziemlich genaue Schätzung der Kosten und der Anzahl externer Mitarbeitender gemacht werden.*

### **Eine weitverbreitete Praxis, namentlich im Informatikbereich**

*2012 beliefen sich die Ausgaben für externe Mitarbeitende in den neun untersuchten Verwaltungseinheiten auf über 137 Millionen Franken. Davon entfielen 114 Millionen Franken auf den Informatikbereich und 23 Millionen auf andere (wissenschaftliche, administrative) Bereiche. Der Beizug von externen Mitarbeitenden in den neun untersuchten Einheiten entspricht rund 500 Vollzeitstellen (11 % aller Vollzeitstellen). Im Durchschnitt sind die Jahreskosten für externe Mitarbeitende um 40–50 % höher als für interne Mitarbeitende, wobei diese Kostendifferenz von Fall zu Fall erheblich variiert.*

### **Aus rechtlicher Sicht diskutabile Praktiken**

*Nur ein Viertel der Verträge trägt eine dem tatsächlichen Arbeitsverhältnis entsprechende Bezeichnung. Diese ungenügende Qualifizierung des Arbeitsverhältnisses kann dazu führen, dass die Bestimmungen betreffend Arbeitsvertrag oder Personalleihvertrag nicht eingehalten werden.*

*Der hohe Anteil an freihändigen Vergaben lässt an der Einhaltung der im Beschaffungsgesetz festgelegten Ziele betreffend Stärkung des Wettbewerbs und Förderung des wirtschaftlichen Einsatzes der öffentlichen Mittel zweifeln. Das Gesetz sieht zwar Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht vor, doch machen diese hier im Durchschnitt 30 % der Fälle aus.*

*Da die meisten externen Mitarbeitenden Angestellte einer Firma sind, stellt deren Beschäftigung keine Probleme in Bezug auf die Sozialversicherungen dar. Einzig*

---

der Selbständigenstatus einiger weniger externer Mitarbeitender dürfte in gewissen Ämtern angesichts der Regelmässigkeit und des Volumens ihrer Aufträge fragwürdig sein.

Die Rechtsvorschriften zu den Personensicherheitsprüfungen werden nicht einheitlich angewandt. Einzig die Verwaltungseinheiten, welche im Informatikbereich tätig sind, zeigen ein entsprechendes Risikobewusstsein und geben an, sowohl das interne als auch das externe Personal systematisch solchen Sicherheitsprüfungen zu unterziehen. Zu diesem Sicherheitsdispositiv gehören auch eine restriktive Datenzugangspolitik und weitere Sicherheitsvorkehrungen (z. B. das Einholen eines Strafregisterauszugs), dies hauptsächlich deshalb, weil die externen Mitarbeitenden in der Regel ihre Arbeit in den betreffenden Ämtern aufnehmen, bevor das Ergebnis ihrer Personensicherheitsprüfung bekannt ist. Dies ist zwar gesetzeskonform, gleichwohl stellt sich dabei die Frage nach dem Nutzen einer Personensicherheitsprüfung, deren Ergebnis (zuweilen erst mehrere Monate) nach der Arbeitsaufnahme des externen Mitarbeiters bekannt wird.

### **Wenig transparente Praxis**

Die interne Transparenz ist in den neun untersuchten Verwaltungseinheiten unterschiedlich. Die Problematik des Beizugs von externen Mitarbeitenden ist in der Regel zwar amtsintern bekannt, doch kann dieser Mitarbeiterotypus in mehr als der Hälfte der untersuchten Einheiten nur mit erheblichem Aufwand identifiziert werden.

Nur gering oder gar nicht vorhanden ist die externe Transparenz, d. h. die Transparenz gegenüber dem Parlament und der übrigen Bundesverwaltung in Bezug auf den Einsatz externer Mitarbeitender und die dafür anfallenden Kosten. Angesichts dessen, dass in einigen Ämtern sehr viele externe Mitarbeitende zum Einsatz kommen und dass aufgrund der wenig flexiblen Personalkredite teilweise wirtschaftlich wenig sinnvolle Entscheide getroffen werden, ist diese fehlende finanzielle Transparenz hervorzuheben. Das Parlament muss sämtliche Kosten für internes und externes Personal kennen, um die Bundesfinanzen angemessen steuern zu können. So hat die GPK-S bereits 2007 gefordert, die Ausgaben für Personalstellungsverträge auszuweisen. Der Bundesrat hat diese Empfehlung aber abgelehnt.

### **In vielen Fällen wenig angemessener Beizug externer Mitarbeitender**

Die meisten Verwaltungseinheiten erklären zwar, externe Mitarbeitende nur beizuziehen, wenn sie vorübergehend hochqualifiziertes Fachwissen benötigen oder temporäre Arbeitsspitzen abdecken müssen, jedoch ist die untersuchte Praxis häufig eine andere. So werden zahlreiche externe Mitarbeitende in den Verwaltungseinheiten langfristig auch für zentrale Aufgaben des Amtes eingesetzt. Von den insgesamt 137 Millionen Franken, die 2012 für externe Mitarbeitende ausgegeben wurden, betraf die Hälfte dieses Betrags Fälle, die von der PVK aufgrund der hohen Kosten, ihrer Regelmässigkeit und/oder der damit einhergehenden Abhängigkeits- und Sicherheitsrisiken als unangemessen beurteilt werden.

---

### **Fehlende Steuerung**

*Die vollständige Externalisierung («Outsourcing») gewisser Tätigkeiten, die Wiedereingliederung von Aufgaben durch die Schaffung interner Stellen oder der Beizug externer Mitarbeitender zur Spitzenabdeckung sind alles gangbare Wege, deren Wahl jedoch in Abhängigkeit von ihren Kosten, Risiken und dem jeweiligen Bedarf zu treffen ist. Zwar braucht die Verwaltung Handlungsspielraum, doch muss der jeweilige Entscheid zur Mobilisierung von Kompetenzen auf mittel- bis langfristigen strategischen Überlegungen beruhen, und an diesen fehlt es derzeit beim Bundesrat und bei verschiedenen Verwaltungseinheiten. Ofi fehlen sowohl eine klare Definition der Aufgaben, welche vollständig und dauerhaft intern erledigt werden müssen, als auch die Kriterien für eine externe Vergabe (sei es über die Anstellung externer Mitarbeitender oder eine vollständige Externalisierung gewisser Tätigkeiten); eine Ausnahme bilden die derzeit laufenden Arbeiten im Bundesamt für Informatik und Telekommunikation sowie in der Führungsunterstützungsbasis und die bereits erfolgten Arbeiten im Bundesamt für Gesundheit.*

*Dazu kommt, dass beim Bund (Parlament, Bundesrat, Departemente, Direktionen der Verwaltungseinheiten) mehr auf den Personal- als auf den Sachaufwand geachtet wird, was zu unwirtschaftlichen Lösungen führen kann, die zudem im Hinblick auf die Sicherheitsrisiken und die Abhängigkeit von den Externen sensibel sein können.*

*Angesichts dieses hohen Drucks auf die Personalkredite und der Tendenz, der Verwaltung mehr Aufgaben zu übertragen, erscheint es verständlich, dass die Verwaltungseinheiten externe Fachkräfte beiziehen. Hält man sich aber den Umfang des Beizugs externer Mitarbeitender und die damit einhergehenden Kosten und Risiken vor Augen, muss festgestellt werden, dass es hier an der Steuerung durch die Departemente und den Bundesrat mangelt.*

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Das Wichtigste in Kürze</b>	<b>3692</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>3696</b>
1.1 Ausgangslage der Evaluation	3696
1.2 Definition	3697
1.3 Methode	3699
1.4 Aufbau des Berichts	3700
<b>2 Ergebnisse der Evaluation</b>	<b>3700</b>
2.1 Umfang und Merkmale des Bezugs von externen Mitarbeitenden	3702
2.1.1 Umfang	3702
2.1.2 Stundenkosten	3704
2.1.3 Einsatzbereiche	3706
2.1.4 Einsatzdauer	3706
2.2 Umsetzung der Rechtsgrundlagen	3707
2.2.1 Vertragsverhältnisse	3707
2.2.2 Öffentliches Beschaffungswesen	3711
2.2.3 Sozialversicherungen	3714
2.2.4 Personensicherheitsprüfungen	3716
2.3 Transparenz	3718
2.3.1 Interne Transparenz	3718
2.3.2 Externe Transparenz	3719
2.4 Arbeitsbedingungen	3723
2.4.1 Lohnunterschiede	3723
2.4.2 Führung	3725
2.5 Zweckmässigkeit des Bezugs von externen Mitarbeitenden	3725
2.5.1 Im Informatikbereich	3726
2.5.2 In den anderen Bereichen	3729
<b>3 Schlussfolgerungen</b>	<b>3729</b>
3.1 Eine weitverbreitete Praxis, namentlich im Informatikbereich	3730
3.2 Aus rechtlicher Sicht diskutabile Praktiken	3730
3.3 Wenig transparente Praxis	3731
3.4 Ähnliche Arbeitsbedingungen, mit Ausnahme von den Löhnen	3732
3.5 In vielen Fällen wenig angemessener Bezug externer Mitarbeitender	3732
3.6 Fehlende Steuerung	3733
<b>Abkürzungen</b>	<b>3734</b>
<b>Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner</b>	<b>3736</b>
<b>Impressum</b>	<b>3740</b>

# Bericht

Dieser Bericht enthält die wesentlichen Ergebnisse der Evaluation. Die ausführliche Beschreibung der Analysen und die Bewertungsgrundlagen finden sich im Materialienband<sup>1</sup>.

## 1 Einleitung

### 1.1 Ausgangslage der Evaluation

Externe Mitarbeitende sind Personen, die in einem anstellungsähnlichen Verhältnis, aber ohne öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag für den Bund tätig sind. Diese externen Mitarbeitenden können ähnliche Aufgaben wahrnehmen wie das bundesinterne Personal. Indessen stellen sich verschiedene Fragen in Bezug auf den Umfang, die Rechtmässigkeit, die Transparenz und die Angemessenheit dieser Praxis.

Im Rahmen einer früheren Inspektion der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) zum Beizug von *Experten* in der Bundesverwaltung<sup>2</sup> hatte die Parlamentarische Verwaltungskontrolle in ihrer Evaluation<sup>3</sup> aufgezeigt, dass der Beizug von externen Mitarbeitenden zumindest in bestimmten Ämtern (z. B. im Bundesamt für Informatik und Telekommunikation) sehr verbreitet ist. Der Bundesrat lehnte 2007 in seiner Stellungnahme<sup>4</sup> eine im Rahmen dieser Inspektion abgegebene Empfehlung der GPK-S ab, die Aufwendungen für die sogenannten Personalstellungsverträge in der Zusatzdokumentation des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) zu den Personalausgaben des Bundes auszuweisen<sup>5</sup>.

Welche Bedeutung externe Mitarbeitende haben, wurde auch in einem Bericht des Inspektorats des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)<sup>6</sup>, bei der Administrativuntersuchung des Eidgenössischen

<sup>1</sup> Collaborateurs externes de l'administration fédérale, annexe au rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 14.04.2014 Der Materialienband findet sich unter: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle > Veröffentlichungen.

<sup>2</sup> Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbeizugs in der Bundesverwaltung. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 13. Oktober 2006 (BBI 2007 1661).

<sup>3</sup> Expertenbeizug in der Bundesverwaltung. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 16.6.2006 (BBI 2007 1675).

<sup>4</sup> Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbeizugs in der Bundesverwaltung. Bericht vom 13. Oktober 2006 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Stellungnahme des Bundesrates vom 14.2.2007 (BBI 2007 1649).

<sup>5</sup> Umfang, Wettbewerbsorientierung und Steuerung des Expertenbeizugs in der Bundesverwaltung. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 13. Oktober 2006. Empfehlung 4 (BBI 2007 1661 1667).

<sup>6</sup> Vergabe von Dienstleistungsaufträgen, Revision Nr. 1. Schlussbericht (intern), Inspektorat VBS, vom 23.9.2009; Dienstleistungsverträge, Nachrevision Nr. 1.1, Schlussbericht (intern), Inspektorat VBS, vom 4.2.2011.

Finanzdepartementes (EFD) zum Informatikprojekt INSIEME<sup>7</sup> sowie im Jahresbericht der Finanzdelegation<sup>8</sup> aufgezeigt.

Zudem hat das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) unlängst in einem Urteil<sup>9</sup> festgehalten, dass die Personalleihe weder dem Bundespersonalgesetz (BPG<sup>10</sup>) noch dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB<sup>11</sup>), sondern der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB<sup>12</sup>) untersteht. Folglich kommt der parlamentarischen Oberaufsicht aufgrund der in diesem Bereich fehlenden Gesetzesgrundlage besondere Bedeutung zu.

Aus diesen Gründen haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) am 27. Januar 2012 die PVK mit einer Untersuchung über die externen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung beauftragt.

Diese Untersuchung sollte folgende Fragen beantworten:

- Wie ist der Bezug von externen Mitarbeitenden aus rechtlicher Sicht zu beurteilen?
- Wie ist die Transparenz des Bezugs von externen Mitarbeitenden zu beurteilen?
- Wie sind die Arbeitsbedingungen des externen Personals im Vergleich zu Festangestellten mit ähnlichen Aufgaben zu beurteilen?
- Wie ist die Zweckmässigkeit des Bezugs von externen Mitarbeitenden zu beurteilen?

## 1.2 Definition

In der Bundesverwaltung handelt es sich bei externen Mitarbeitenden um Personen, die in einem anstellungsähnlichen Verhältnis für den Bund arbeiten. Im Unterschied zum Bundespersonal verfügen sie nicht über einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag, in dem die Verwaltungseinheit des Bundes als Arbeitgeber fungiert. Im Arbeitsalltag ist aber kaum ein Unterschied zu den Bundesangestellten auszumachen: Externe Mitarbeitende arbeiten häufig in den Arbeitsräumen der Dienststelle, haben dort einen Arbeitsplatz mit E-Mail-Adresse und Telefonanschluss. Vor allem aber, und dies ist das *zentrale Kriterium* für ein anstellungsähnliches Verhältnis, stehen externe Mitarbeitende gleich wie Bundesangestellte in einem *Unterstellungsverhältnis (Subordination)*, d.h. die Hierarchie der Verwaltungseinheit verfügt über ein weitgehendes Weisungs- und Kontrollrecht gegenüber den externen Mitarbeitenden. Im Unterschied zu Externen, die in einem Auftragsverhältnis *fremdnützig* für den Bund tätig sind, führen die externen Mitarbeitenden ihre Tätigkeit *fremdbestimmt* aus. Das Mass des Weisungs- und Kontrollrechts gegenüber externen Mitar-

<sup>7</sup> Administrativuntersuchung Beschaffungsprozesse INSIEME, EFD, vom 13.6.2012.

<sup>8</sup> Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2011, vom 20.4.2012 (BBl 2012 6993).

<sup>9</sup> Urteil B-1687/2010 des BVGer vom 21.06.2011.

<sup>10</sup> SR 172.220.1

<sup>11</sup> SR 172.056.1

<sup>12</sup> SR 172.056.11

beitenden geht über das beschränkte Weisungsrecht und die Rechenschaftspflicht eines Auftragnehmers in den Artikeln 397 und 400 OR<sup>13</sup> hinaus.<sup>14</sup>

Aufgrund des Gesagten lassen sich externe Mitarbeitende<sup>15</sup> wie folgt definieren:

*Externe Mitarbeitende sind Personen, die in einem persönlichen und betrieblichen Subordinationsverhältnis zu einer Verwaltungseinheit stehen, ohne über einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag nach BPG zu verfügen.*

Das Bundesgericht hat dieses Subordinationsverhältnis (in Abgrenzung zum Auftragsverhältnis) wie folgt erläutert: «Die betriebliche und die persönliche Subordination setzen nicht voraus, dass der Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz an einem festen Ort zugewiesen hat. Die Arbeit kann auch ausserhalb eines eigentlichen Betriebes, sogar an einem vom Arbeitnehmer selbst gewählten Ort verrichtet werden. Entscheidend ist aber, dass der Arbeitnehmer in eine fremde Organisation eingegliedert ist und damit von bestimmten Vorgesetzten Weisungen erhält. Die Schwierigkeit liegt allerdings darin, dass auch bei anderen Verträgen auf Arbeitsleistung, wie zum Beispiel dem Auftrag, ein Weisungsrecht besteht. Es kommt deshalb auf das Mass der Weisungsgebundenheit an (...). Dabei wird nicht vorausgesetzt, dass die Arbeitgeberin dem Arbeitnehmer Fachanweisungen gibt (...). Erfordert die Tätigkeit des Arbeitnehmers besondere Fachkenntnisse, ist es sehr wohl möglich, dass diese ausschliesslich beim Arbeitnehmer, nicht aber bei der Arbeitgeberin vorhanden sind.»<sup>16</sup>

Ob ein Subordinationsverhältnis vorliegt, kann nur im Einzelfall, unter «Würdigung des Gesamtbildes nach Massgabe der Verkehrsanschauung» beurteilt werden.<sup>17</sup> Dabei ist die Abgrenzung eines arbeitsvertraglichen Subordinationsverhältnisses zu einem Auftragsverhältnis schwierig und nicht immer eindeutig.<sup>18</sup> In seinen Weisungen zum Arbeitsvermittlungsgesetz hält das Seco dazu fest, dass die Gerichte im Zweifelsfall in der Regel auf ein Arbeitsverhältnis schliessen würden, weshalb bei unklaren Fällen primär vom Tatbestand des Personalverleihs auszugehen sei.<sup>19</sup>

Auch im Rahmen der vorliegenden Untersuchung stellte die Abgrenzung von (arbeitsvertraglichem) Subordinationsverhältnis und Auftragsverhältnis eine Heraus-

<sup>13</sup> SR 220

<sup>14</sup> Vgl. Seco: Weisung zum Vorgehen zur Überprüfung der selbständigen Erwerbstätigkeit von ausländischen Dienstleistungserbringern, 2010-10-26/120/COO.2101.104.5.2345306.

<sup>15</sup> Aufgrund dieser Definition könnte auch der präzisere Begriff «privatrechtlich beschäftigte Personen» verwendet werden. Im Anschluss an die in der Bundesverwaltung und insbesondere vom Eidg. Personalamt und der Human Resources Konferenz Bund (HRK) verwendeten Begriffe halten wir aber am Begriff der externen Mitarbeitenden fest.

<sup>16</sup> BGE 4C.390/2005 vom 2.5.2006; vgl. BGE 4C.460/1995 vom 24.2.1997: «Es kommt wesentlich darauf an, ob die Person in die Organisation des Betriebes eingegliedert ist, ob Weisungen und Instruktionen (OR 321d) den Gang und die Gestaltung der Arbeit durch den Verpflichteten unmittelbar beeinflussen und dem Berechtigten eine Kontrollbefugnis zusteht.»

<sup>17</sup> BGE 4C.460/1995 vom 24.2.1997.

<sup>18</sup> Dies zeigt sich auch an den Ausführungen des Bundesgerichtes zu einem jüngeren Fall im Bereich der Pflegedienstleistungen und der Kritik an dessen Auslegung (vgl. dazu Kull, Michael: Die Abgrenzung des einfachen Auftrags zum Personalverleih am Beispiel der hauswirtschaftlichen Tätigkeit, AJP 2013, S. 1485 ff.

<sup>19</sup> Weisungen des Seco (01/2003) zum Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih vom 6. Oktober 1989, zur Verordnung über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih vom 16. Januar 1991 und zur Verordnung über Gebühren, Provisionen und Kautionen im Bereich des Arbeitsvermittlungsgesetzes vom 16. Januar 1991, S. 67.

forderung dar, wobei dazukommt, dass eine vertiefte Einzelfallprüfung allein aufgrund der hohen Zahl der zu prüfenden Vertragsverhältnisse nicht möglich war. In Kapitel 2 und im Materialienband wird erklärt, wie diese Unterscheidung vorgenommen wurde.

### 1.3 Methode

Zur Beantwortung der Evaluationsfragen nutzte die PVK verschiedene Informationsquellen und Datengrundlagen.<sup>20</sup>

Anhand einer quantitativen Datenanalyse<sup>21</sup> bei allen Verwaltungseinheiten des Bundes konnten jene Einheiten ausgemacht werden, welche (u.a. aufgrund des Volumens der extern vergebenen Aufträge) mit hoher Wahrscheinlichkeit<sup>22</sup> externe Mitarbeitende beschäftigen. Damit sollte sichergestellt werden, dass der Beizug von externen Mitarbeitenden untersucht werden kann und die wichtigsten Vor- und Nachteile dieser Beschäftigungsform festgestellt werden können. Die folgenden neun Verwaltungseinheiten bildeten Gegenstand vertiefter Fallstudien:

- Führungsunterstützungsbasis der Armee (FUB), VBS;
- Informatik-Service-Center (ISC), Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD);
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA);
- Bundesamt für Strassen (ASTRA), Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK);
- Bundesamt für Umwelt (BAFU), UVEK;
- Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT), Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD);
- Bundesamt für Gesundheit (BAG), Eidgenössisches Departement des Innern (EDI);
- Bundesamt für Statistik (BFS), EDI;
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF).

<sup>20</sup> Vgl. Materialienband, Kap. 1.3.

<sup>21</sup> Datenquellen: Staatsrechnung, Kennzahlen der EFV zum Eigenaufwand des Bundes, Statistik des BBL zu den Beschaffungszahlungen, Telefonverzeichnisse und E-Mail-Adressen des BIT; vgl. Materialienband Kap. 1.3.1 sowie Anhänge 1 und 2.

<sup>22</sup> Bei gewissen Einheiten wie der DEZA und dem SECO, die aufgrund ihrer hohen Wahrscheinlichkeit (z. B. wegen des hohen Volumens von externen Aufträgen) ausgewählt worden waren, stellte sich heraus, dass sie einen relativ geringen Anteil an externen Mitarbeitenden aufweisen.

Ziel dabei war es, Informationen zu allen in diesen Einheiten mit externen Mitarbeitenden geschlossenen Verträgen zu sammeln. Um dies zu erreichen, ging die PVK wie folgt vor:

- Die ausgewählten Verwaltungseinheiten wurden aufgefordert, gemäss den Anweisungen der PVK und anhand eines von ihr zugestellten Formulars Angaben über die Verträge mit externen Mitarbeitenden zu liefern;
- nach Überprüfung der Kohärenz und Plausibilität der so erhaltenen Informationen analysierte die PVK die Vertragskopien im Detail und führte Gespräche mit den externen Mitarbeitenden und den für ihre Anstellung und amtsinterne Führung verantwortlichen Personen;
- die Liste der Verträge wurde aufgrund der aus den Analysen und Gesprächen gewonnenen Informationen überarbeitet.

Gestützt auf die Daten aus über 900 Verträgen mit externen Mitarbeitenden wurden rund 400 Verträge eingehend untersucht. Insgesamt wurden 118 Personen befragt, davon 8 im Rahmen exploratorischer Gespräche, 27 externe Mitarbeitende und 83 amtsinterne Angestellte (bei 35 handelte es sich um Vertreter der Direktion, der Rechts- oder Beschaffungsdienste, bei 48 um Sektionschefs oder für die Anstellung und amtsinterne Führung der externen Mitarbeitenden zuständige Personen). Die PVK analysierte zudem, falls vorhanden, die Dokumentation betreffend die Strategie, die Beschaffungsverfahren und die Steuerung von externen Mitarbeitenden.<sup>23</sup>

## **1.4 Aufbau des Berichts**

In Kapitel 2 werden die Ergebnisse der Evaluation behandelt. Das Kapitel 2.1<sup>24</sup> beschreibt den Umfang und die Merkmale dieser Beschäftigungsform in den neun untersuchten Verwaltungseinheiten. Die Kapitel 2.2 bis 2.5<sup>25</sup> gehen nacheinander auf die Evaluationsfragen betreffend Rechtmässigkeit, Transparenz, Arbeitsbedingungen und Zweckmässigkeit des Bezugs von externen Mitarbeitenden ein. Kapitel 3 schliesslich zeigt die wichtigsten Erkenntnisse der Evaluation auf.

## **2 Ergebnisse der Evaluation**

Die Ergebnisse gehen aus den Analysen in neun Verwaltungseinheiten hervor und repräsentieren die Probleme und Herausforderungen des Bezugs von externen Mitarbeitenden. Für die neun untersuchten Verwaltungseinheiten konnte eine ziemlich genaue Schätzung der Kosten und der Anzahl externer Mitarbeitender gemacht werden. Indessen lässt sich der genaue Umfang dieser Praxis in der gesamten Bundesverwaltung nicht ermitteln. Da die untersuchten Einheiten aufgrund der hohen Wahrscheinlichkeit, externe Mitarbeitende zu beschäftigen, ausgewählt wurden,

<sup>23</sup> Die Beurteilungskriterien finden sich im Materialienband (Kap. 1.4).

<sup>24</sup> Vgl. Materialienband, Kap. 2.

<sup>25</sup> Vgl. Materialienband, Kap. 3–6.

lässt sich mit Sicherheit sagen, dass diese Beschäftigungsform in diesen Einheiten weiter verbreitet ist als in der restlichen Bundesverwaltung.<sup>26</sup>

In der Folge wird der Begriff des externen Mitarbeitenden gemäss der Definition der PVK verwendet. Dies betrifft sowohl temporäres Personal<sup>27</sup>, das über ein Arbeitsvermittlungsbüro eingestellt wird, als auch Personal mit Rahmenvertrag oder Personalleihvertrag<sup>28</sup> oder im Rahmen eines Pseudo-Auftrags beschäftigtes Personal. Im letzten Fall handelt es sich um Personen im Arbeitsverhältnis von externen Mitarbeitenden, die aber in Form eines Auftrags verpflichtet sind (vgl. Kap. 1.2 und 2.2.1).

Zusammenfassend und als *roter Faden* zeigt die nachstehende Tabelle 1 das finanzielle Volumen verschiedener Anstellungsformen.<sup>29</sup> Sie unterscheidet dabei zwischen internen und externen Mitarbeitenden einerseits, sowie Personal- und Sachaufwand andererseits<sup>30</sup>.

Tabelle 1

### Anstellungsformen

	Personalaufwand	Sachaufwand
Interne Mitarbeitende (Arbeitsvertrag mit dem Bund)	9 untersuchte Fälle: 710 Mio. Franken* (Bund: 5060 Mio. Franken*)	9 untersuchte Fälle: 102 Mio. Franken** (Bund: 120 Mio. Franken**)
Externe Mitarbeitende (kein Arbeitsvertrag mit dem Bund)	<i>Temporärpersonal</i> 9 untersuchte Fälle: 3 Mio. Franken* (Bund: Betrag unklar)	9 untersuchte Fälle: 134 Mio. Franken, davon: <i>Personalverleih</i> 9 untersuchte Fälle: 32,5 Mio. Franken*** <i>Pseudo-Aufträge</i> 9 untersuchte Fälle: 101,5 Mio. Franken*** (Bund: Betrag unklar)

*Quellen:* \* Staatsrechnung; \*\* Zusatzdokumentation zur Staatsrechnung;

\*\*\* Berechnung der PVK anhand der Daten aus den Verträgen der Verwaltungseinheiten

<sup>26</sup> Mit anderen Worten ist der Anteil der Ausgaben für externe Mitarbeitende an den gesamten Personalausgaben sowie der Anteil der externen Mitarbeitenden am gesamten Personalbestand (vgl. Kap. 2.1.1) in den ausgewählten Verwaltungseinheiten höher als diese Anteile in der gesamten Bundesverwaltung wären.

<sup>27</sup> Definition gemäss den Richtlinien der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) für Personal-, Beratungs- und sonstige Dienstleistungen: Vertragsverhältnis des Bundes mit einer externen Personalvermittlungsfirma; zeitlich begrenzter Einsatz (eher kurz); Führung durch Linienchef Bund; Arbeit grundsätzlich vor Ort; Arbeitseinsatz für betriebliche Aufgaben, in der Regel nicht in Projekten.

<sup>28</sup> Definition gemäss den Richtlinien der EFV für Personal-, Beratungs- und sonstige Dienstleistungen: Vertragsverhältnis des Bundes mit einer externen Firma; eher längerfristiger Einsatz; Arbeitseinsatz in der Regel in Projekten; Führung durch Auftraggeber Bund; Arbeit grundsätzlich vor Ort.

<sup>29</sup> Die Vertragsaspekte werden in Kap. 2.2.1 behandelt.

<sup>30</sup> Die Finanzierungsaspekte werden in Kap. 2.3.2 behandelt.

## 2.1 Umfang und Merkmale des Bezugs von externen Mitarbeitenden

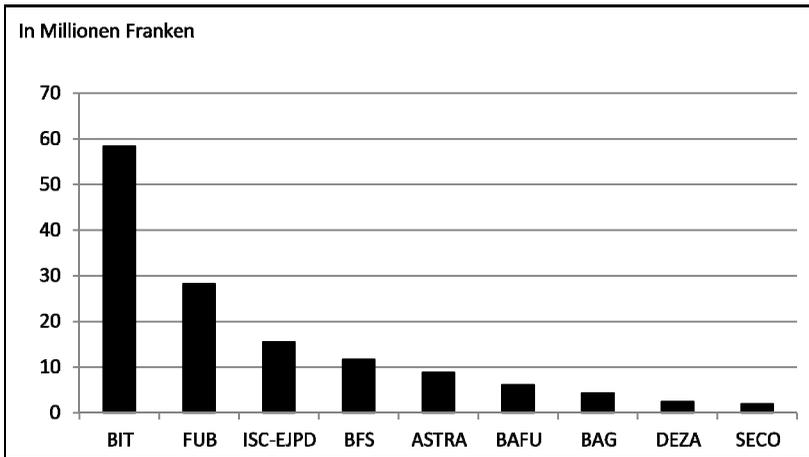
Dieses Kapitel vermittelt einen Einblick über den Bezug von externen Mitarbeitenden in den neun untersuchten Verwaltungseinheiten. Abschnitt 2.1.1 zeigt den finanziellen und personellen Umfang dieser Praxis. Abschnitt 2.1.2 gibt einen Überblick über die Stundenkosten interner und externer Mitarbeitender. Abschnitt 2.1.3 zeigt auf, dass ein grosser Teil der Ausgaben für externe Mitarbeitende auf den Informatikbereich entfällt, Abschnitt 2.1.4 schliesslich vermittelt einen Überblick über die Einsatzdauer von externen Mitarbeitenden.

### 2.1.1 Umfang

2012 beliefen sich die Ausgaben für externe Mitarbeitende (nach PVK-Definition) in den neun untersuchten Einheiten auf über 137 Millionen Franken. Während dieser Betrag beim BIT 58 Millionen Franken überstieg, lag er beim SECO unter 2 Millionen Franken (Abbildung 1).

Abbildung 1

#### Ausgaben 2012 für externe Mitarbeitende in den Verwaltungseinheiten



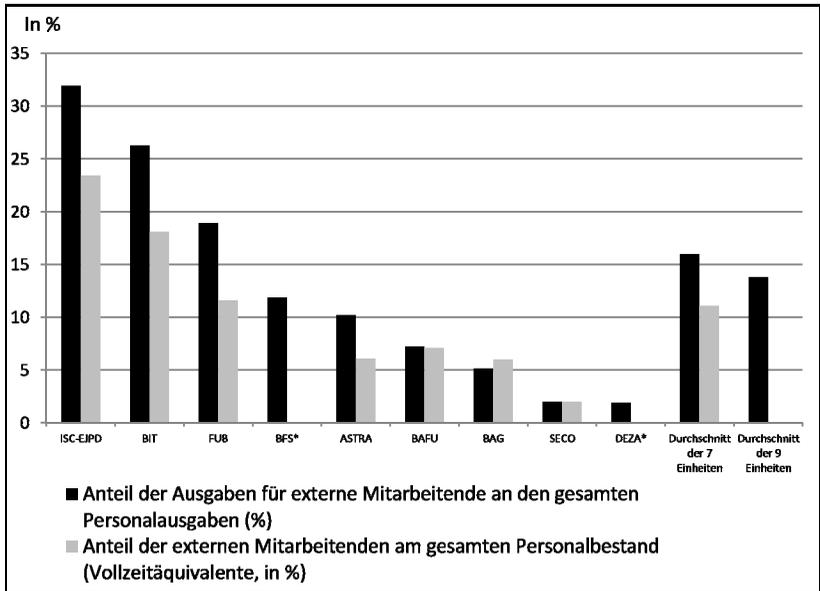
Quelle: Berechnung der PVK anhand der Informationen aus den Verträgen der Verwaltungseinheiten

Die verschiedenen Einheiten weisen unterschiedlich hohe Anteile externer Mitarbeitender auf. Aus Abbildung 2 geht hervor, dass der Anteil der externen Mitarbeitenden im ISC-EJPD, im BIT sowie in der FUB im Vergleich zu den anderen Einheiten (mit 32 % bzw. 26 % und 19 % ihrer gesamten Personalausgaben) besonders hoch ist. Auch das BFS, das ASTRA, das BAFU und das BAG weisen mit einem Ausgaben- und Personalanteil von über 5 % nicht unerhebliche Werte auf. Bei der DEZA und beim SECO hingegen ist dieser Beschäftigungstypus (mit einem Anteil von 2 % an den gesamten Personalausgaben) relativ geringen Umfangs. Allerdings ist zu erwähnen, dass hier eine *Grauzone* besteht, innerhalb der sich schwer bestimmen

lässt, ob die Verträge externe Mitarbeitende betreffen oder nicht. In Zweifelsfällen wurden diese Verträge nicht einbezogen. In der DEZA beispielsweise wäre die Anzahl externer Mitarbeitender doppelt so hoch, wenn diese Verträge ebenfalls gezählt würden.

Abbildung 2

**Anteil der Ausgaben 2012 für externe Mitarbeitende an den Personalausgaben und am Personalbestand (in Vollzeitäquivalenten), in absteigender Reihenfolge der Ausgabenanteile**



Quelle: Berechnung der PVK anhand der Informationen aus den Verträgen der Verwaltungseinheiten; Personalangaben: Zusatzdokumentation zur Staatsrechnung (EFV und EPA).

\* Für die DEZA und das BFS konnte die PVK aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Informationen (Stundenansatz, Beschäftigungsgrad) die Vollzeitäquivalente der externen Mitarbeitenden nicht ermitteln.

Die PVK konnte anhand der ihr zur Verfügung stehenden Informationen die Bestände im BFS und in der DEZA nicht genau berechnen<sup>31</sup> (Abbildung 2). Für die sieben anderen Einheiten betrug 2012 der durchschnittliche Anteil der Ausgaben für externe Mitarbeitende an den Ausgaben für das gesamte (interne und externe) Personal 16 %, und die externen Mitarbeitenden machten hier 11,1 % des gesamten Bestandes aus (482 externe Mitarbeitende auf 4 331 Vollzeitäquivalente). Der Unterschied zwischen dem Anteil am Personalbestand (11 %) und dem Anteil an den Personalausgaben (16 %) zeigt, dass externe Mitarbeitende teurer sind.

<sup>31</sup> Im Durchschnitt aller neun Verwaltungseinheiten betrug der Ausgabenanteil der externen Mitarbeitenden an den gesamten Personalausgaben 13,8 %; geht man von einem ungefähren Mittelwert für die DEZA und das BFS aus, so beträgt für alle neun Einheiten der durchschnittliche Anteil der externen Mitarbeitenden am gesamten Personalbestand 10,2 % (557 externe Mitarbeitende auf 5474 Vollzeitäquivalente).

In sieben Verwaltungseinheiten (ohne DEZA und BFS) belaufen sich die Kosten für einen internen Mitarbeiter auf durchschnittlich 168 000 Franken pro Jahr (einschliesslich Sozialabgaben sowie Kosten für Bildung/Weiterbildung und Kinderbetreuung, aber ohne Arbeitsplatzkosten<sup>32</sup>), für einen externen Mitarbeiter hingegen auf durchschnittlich 255 000 Franken pro Jahr, was einer Mehrausgabe von 52 % entspricht.<sup>33</sup>

Diese Durchschnittswerte vermitteln einen Überblick über die Kostenunterschiede zwischen internen und externen Mitarbeitenden.<sup>34</sup> Allerdings können hier zuweilen auch amtsintern grosse Unterschiede sowohl bei den externen als auch bei den internen Mitarbeitenden bestehen. Dazu kommt, dass gewisse Ämter hohe Durchschnittskosten für das interne Personal aufweisen, weil sie entweder sehr viele Leitungsfunktionen auf verschiedenen Hierarchiestufen haben (BAFU) oder weil ihr Personal sich fast ausschliesslich aus relativ hoch eingestuften wissenschaftlichen Mitarbeitern zusammensetzt (BAG). Diese Aspekte werden im nachstehenden Kapitel behandelt.

## 2.1.2 Stundenkosten

Wie im vorhergehenden Kapitel erwähnt, sind die Kosten für externe Mitarbeitende sehr unterschiedlich.<sup>35</sup> Dies zeigt sich auch bei näherer Betrachtung ihrer Stundenansätze in den neun Verwaltungseinheiten, die zwischen 32 und 325 Franken variieren<sup>36</sup>. Zwischen diesen beiden kaum repräsentativen Extremen finden sich relativ viele externe Mitarbeitende (Temporärpersonal) mit relativ niederen Ansätzen zwischen 32 und 60 Franken; ebenfalls stark vertreten sind externe Mitarbeitende mit IT- oder wissenschaftlichem Profil und Stundenansätzen zwischen 250 und 290 Franken. Im Informatikbereich sind viele externe Mitarbeitende mit Pseudo-Aufträgen (hauptsächlich im Entwicklungsbereich) und Stundenansätzen zwischen 150 und 220 Franken tätig.

Am höchsten sind die durchschnittlichen Stundenkosten im ASTRA (Abbildung 3), weil hier die externen Mitarbeitenden hauptsächlich für die Informatik- und wissenschaftlichen Bereiche beigezogen werden. Auch in der FUB, im ISC-EJPD und im BIT sind die Durchschnittskosten hoch, weil diese Einheiten externe Mitarbeitende aus dem Informatikbereich beziehen, deren Stundenansätze in der Regel über oder weit über denjenigen des internen Personals liegen. Beim BAFU fällt auf, dass sich die durchschnittlichen Stundenkosten für interne und für externe Mitarbeitende in

<sup>32</sup> Die Arbeitsplatzkosten wurden nicht berücksichtigt, weil sie in den meisten Fällen auch bei externen Mitarbeitenden von der Verwaltungseinheit getragen werden.

<sup>33</sup> Im Durchschnitt der neun Verwaltungseinheiten belaufen sich die Kosten für einen internen Mitarbeiter (einschliesslich Bildungs-/Weiterbildungs- und Kinderbetreuungs-kosten, aber ohne Arbeitsplatzkosten) auf 174 000 Franken, aber auf 246 000 Franken für einen externen Mitarbeitenden (bei einer Grobschätzung für die DEZA und das BFS), was einer Mehrausgabe von 41 % entspricht. Vgl. Materialienband, Kap. 2.1.

<sup>34</sup> Die Zweckmässigkeit des Bezugs von externen Mitarbeitenden (vgl. Kap. 2.5) bezieht sich nicht nur auf die Kosten, sondern auch auf die angestrebten Vorteile: Bewältigung von Arbeitsspitzen, Zugang zu Spitzenkompetenzen.

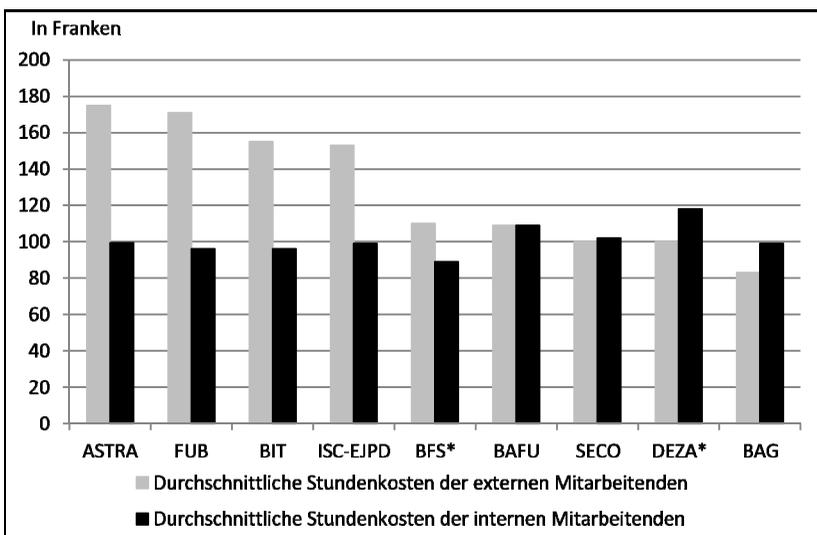
<sup>35</sup> Vgl. Materialienband, Kap. 2.2.

<sup>36</sup> Es geht hier um die Kosten eines externen Mitarbeitenden für den Bund (d.h. um den Betrag, den der Bund dem Unternehmen bezahlt, das den externen Mitarbeitenden bereitstellt) und nicht um den Stundenlohn des externen Mitarbeitenden (der vom Unternehmen bezahlt wird). Vgl. Kap. 2.4.1.

etwa die Waage halten; die Gründe dafür sind, dass hier die Kosten für das interne Personal aufgrund der zahlreichen Leitungsfunktionen (auf verschiedenen Hierarchiestufen) relativ hoch sind, und dass gleichzeitig die Kosten für externes Personal relativ niedrig sind, weil es sich bei diesem grösstenteils um wissenschaftliche Mitarbeiter und nur um wenige Informatiker handelt, welche höhere Stundenansätze haben. Auch beim SECO ist der Stundenkostenunterschied zwischen internem und externem Personal gering; hier allerdings sind die Profile der externen Mitarbeitenden sehr unterschiedlich (Informatiker mit sehr hohen und Sachbearbeiter mit relativ niedrigen Ansätzen). Im BAG sind die durchschnittlichen Stundenkosten für externe Mitarbeitende niedriger als für interne. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass hier Externen (abgesehen von einigen Projektleitern) keine Führungsfunktionen übertragen werden sowie darauf, dass die externen Mitarbeitenden im Durchschnitt jünger sind als die internen. Das Amt hat zudem funktionsabhängige Stundenansätze und bemüht sich darum, dass die Externen gleich viel verdienen wie sie in der gleichen Funktion als Angestellte des Bundes verdienen würden.

Abbildung 3

**Stundenkosten 2012 der externen und internen Mitarbeitenden, in absteigender Reihenfolge der Kosten für externe Mitarbeitende**



*Quelle:* Berechnung der PVK anhand der Informationen aus den Verträgen der Verwaltungseinheiten; Staatsrechnung und zugehörige Zusatzdokumentation.

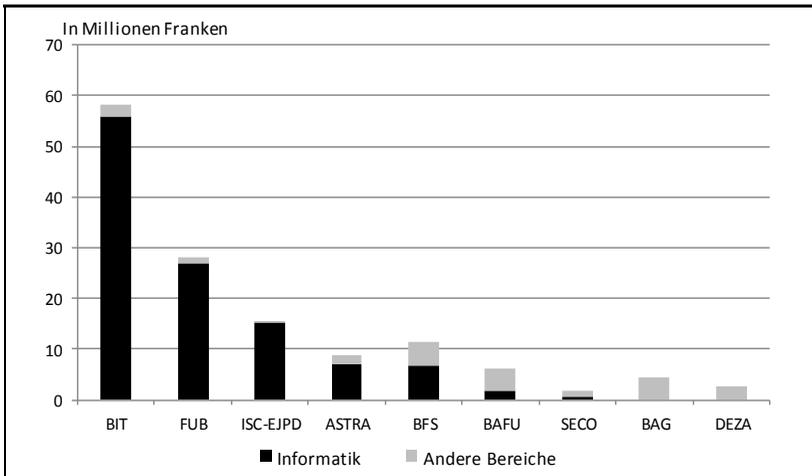
\* Die Durchschnittswerte der DEZA und des BFS basieren auf Grobschätzungen, weil nicht alle Stundenansätze bekannt waren. Beide Ämter ziehen externe Mitarbeitende mit sehr unterschiedlichen Profilen und Stundenansätzen bei.

### 2.1.3 Einsatzbereiche

Externe Mitarbeitende werden grösstenteils im Informatikbereich eingesetzt: Die entsprechenden Ausgaben beliefen sich in diesem Bereich auf 114 Millionen Franken, während andere Bereiche dafür nur knapp 23 Millionen Franken ausgaben. Sowohl im BIT als auch im ISC-EJPD, in der FUB, im ASTRA und in geringerem Masse auch im BFS wird der Hauptteil der Ausgaben für externe Mitarbeitende für Informatikaufgaben getätigt (Abbildung 4). Die anderen Einheiten ziehen externe Mitarbeitende insbesondere für amtspezifische Aufgaben bei (wissenschaftliche Mitarbeiter, Sachbearbeiter).

Abbildung 4

#### Ausgaben für externe Mitarbeitende 2012 für den Informatikbereich und für andere Bereiche



Quelle: Berechnung der PVK anhand der Informationen aus den Verträgen der Verwaltungseinheiten

### 2.1.4 Einsatzdauer

Die Dauer der im Jahr 2012 laufenden Einsätze von externen Mitarbeitenden variierte von einigen Wochen bis zehn Jahre (ein Amt zum Beispiel beschäftigt einen externen Mitarbeitenden seit zehn Jahren zu 60 %, ein anderes seit acht Jahren zu 80 %). Bezieht man das Auftragsvolumen in die Berechnung der Durchschnittsdauer ein<sup>37</sup>, beträgt diese Dauer in allen untersuchten Verwaltungseinheiten über einein-

<sup>37</sup> Bei der Berechnung der Durchschnittsdauer wird die Auftragsdauer mit dem Auftragsvolumen gewichtet. So hat ein grosser Auftrag mit kurzer Dauer durchschnittlich mehr Gewicht als ein kleiner Auftrag mit langer Dauer. Damit kann den Aufträgen, welche eine Vielzahl von externen Mitarbeitenden benötigen, mehr Gewicht verliehen werden. Dies gibt aber auch den Verträgen mit hohen Stundenansätzen mehr Gewicht. Die gewichtete Durchschnittsdauer dürfte sich indes am besten als Kennzahl eignen, weil die Höhe der Stundenansätze nicht an eine typische Vertragsdauer gebunden ist.

halb Jahre (Tabelle 2)<sup>38</sup>. Beim ASTRA erstreckt sie sich über mehr als vier, beim ISC-EJPD über mehr als drei Jahre, während sie bei der DEZA mit eineinhalb Jahren am kürzesten ist.

Die Durchschnittsdauer ist in der Regel länger bei den Pseudo-Aufträgen als bei den Personalleihverträgen, weil letztere sowohl lang- als auch kurzzeitige Verträge umfassen. Das BIT beispielsweise schliesst sowohl bei Aufträgen mit einer Dauer von ein paar Tagen als auch für Langzeitaufträge Personalleihverträge. Das ISC-EJPD unterscheidet sich von den anderen Einheiten durch eine relativ lange Durchschnittsdauer der Personalleihverträge (vier Jahre).

*Tabelle 2*

**Gewichtete Durchschnittsdauer der Verträge mit externen Mitarbeitenden 2012**

Verwaltungseinheit	Gewichtete Durchschnittsdauer in Jahren
ASTRA	4,2
ISC-EJPD	3,3
SECO	3,0
BUFA	3,0
FUB	2,8
BIT	2,6
BFS	1,9
BAG	1,9
DEZA	1,5

*Quelle:* Berechnung der PVK anhand der Informationen aus den Verträgen der Verwaltungseinheiten.

**2.2 Umsetzung der Rechtsgrundlagen**

Dieses Kapitel ist in vier Unterkapitel (2.2.1 bis 2.2.4) zu den Themenkreisen Verträge, öffentliches Beschaffungswesen, Sozialversicherungen und Personensicherheitsprüfungen gegliedert. In jedem dieser Unterkapitel werden zunächst die Rechtsgrundlagen erläutert. Danach folgt eine Beurteilung anhand der festgestellten Praktiken.

**2.2.1 Vertragsverhältnisse**

*Zusammenfassung:* Zwar sollte die Anstellung externer Mitarbeitender nur über einen privatrechtlichen Arbeitsvertrag oder über einen Personalleihvertrag erfolgen, doch trägt nur ein Viertel der Verträge eine dem tatsächlichen Arbeitsverhältnis entsprechende Bezeichnung. Die ungenügende Qualifizierung des Arbeitsver-

<sup>38</sup> Vgl. Materialienband, Kap. 2.4.

*hältnisses kann dazu führen, dass ein Grossteil der externen Mitarbeitenden im Rahmen von Pseudo-Aufträgen arbeitet und die Bestimmungen betreffend Arbeitsvertrag oder Personalleihvertrag nicht eingehalten werden.*

## **Rechtsgrundlagen**

Es gibt zwei Fälle, in denen eine Verwaltungseinheit Mitarbeitende im Rahmen der bestehenden sozial- und obligationenrechtlichen Bestimmungen in einem Subordinationsverhältnis verpflichten kann, ohne diese im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrages anzustellen. In der Praxis begegnet man aber oft auch einem dritten, rechtlich nicht einwandfreien Fall.

Erstens gibt das BPG dem Bund unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit, *privatrechtliche Arbeitsverträge* nach Obligationenrecht abzuschliessen.

Zweitens kann der Bund externe Mitarbeitende bei anderen Arbeitgebern ausleihen (Personalleihe). Hierfür schliesst er einen *Personalleihvertrag* mit einer bundesexternen juristischen Person (Personalverleiher) ab. Dieser Vertrag regelt die Konditionen, zu welchen die externe Firma bzw. Organisation der Verwaltungseinheit (Einsatzbetrieb) ihre Arbeitskräfte zur Verfügung stellt. In der Schweiz wird der Personalverleih durch das Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG) sowie die entsprechenden Verordnungen geregelt.<sup>39</sup> Gewerbsmässige Personalverleiher, die Dritten regelmässig und gegen Entgelt Personal zur Verfügung stellen (Leiharbeit, Temporärarbeit), bedürfen einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde (Art. 2 AVG). Mit Beschluss vom 13. Dezember 2011 hat der Bundesrat den Gesamtarbeitsvertrag für den Personalverleih per 1. Januar 2012 für allgemeinverbindlich erklärt. Bei einer Personalleihe haftet die Verleiherin gegenüber dem Entleiher nicht für die ordentliche Arbeitsleistung, sondern nur für die generelle Eignung des Arbeitnehmers für die vorgesehene Arbeitsleistung.<sup>40</sup> Dies unterscheidet den Personalleihvertrag von einem Auftrag, bei dem der Auftragnehmer sich verpflichtet, die ihm übertragenen Dienste vertragsgemäss zu besorgen (Art. 394 OR).<sup>41</sup>

Bei den Personalleihverträgen ist der Verleiher der Arbeitgeber des externen Mitarbeiters, der an die Vorgaben des OR gebunden ist. Der Bund muss sich deshalb nur an die im Vertrag vereinbarten Konditionen halten, wenn er auf die Dienste eines externen Mitarbeitenden verzichtet will. Die Entlohnung der externen Mitarbeitenden ist Sache des Verleihers, der hierbei nicht an die Vorgaben der BPV gebunden ist. Flexibilität bietet der Personalverleih zudem, weil damit nach Bedarf zeitlich befristete und wiederholt die gleichen Personen beschäftigt werden können. Dies ist aufgrund des Verbots von Kettenverträgen bei Arbeitsverträgen (gemäss OR und BPG) nicht möglich.

Für die *Personalleihe* fehlt allerdings eine explizite Grundlage im BPG, das BöB ist nicht anwendbar und eine andere Gesetzesgrundlage ist nicht erkennbar. Es ist deshalb fraglich, ob die Personalleihe durch den Bund dem Legalitätsprinzip gemäss

<sup>39</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (SR **823.11**); Verordnung vom 16. Januar 1991 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVV), SR. **823.111**; Verordnung vom 16. Januar 1991 über Gebühren, Provisionen und Kautionen im Bereich des Arbeitsvermittlungsgesetzes (GebV-AVG) (SR **823.113**).

<sup>40</sup> Geiser, Thomas et Müller, Roland: *Arbeitsrecht in der Schweiz*, Bern 2012, RZ 192.

<sup>41</sup> So kann zum Beispiel der Klient dem Anwalt sowie der Patient dem Arzt keine Weisungen hinsichtlich seiner Tätigkeit erteilen. Arzt und Anwalt sind berechtigt, solche Weisungen zu missachten.

Artikel 5 BV genügt.<sup>42</sup> Problematisch ist die Personalleihe durch den Bund jedenfalls, wenn diese einen grossen Umfang erreicht oder hoheitliche Funktionen betrifft.<sup>43</sup>

Drittens lässt sich eine Subordination (persönliches und betriebliches Unterstellungsverhältnis analog zu einem Arbeitsverhältnis) nicht mit der obligationenrechtlichen Definition des Auftrags oder Werks vereinbaren. Die rechtliche Qualifizierung eines Vertragsverhältnisses als Auftrag oder Arbeitsvertrag gilt unabhängig davon, wie diese Vertragsverhältnisse von den Beteiligten bezeichnet werden.<sup>44</sup> Entscheidend ist, wie der gewollte Vertragsinhalt rechtlich zu qualifizieren ist.<sup>45</sup> Folglich sind Aufträge, welche ein Subordinationsverhältnis beinhalten, *Pseudo-Aufträge*. Diese sind rechtlich als Arbeitsverträge (natürliche Personen) oder allenfalls als Personalleihverträge<sup>46</sup> (mit juristischen Personen, die Personal zur Verfügung stellen) zu werten. Angesichts der nicht immer einfachen Unterscheidung zwischen Auftrag und Arbeitsvertrag (bzw. Personalleihe) dürften die Beteiligten in der Praxis vielfach aus rechtlicher Sicht nicht angemessene Bezeichnungen für die Vertragsverhältnisse, allenfalls auch rechtlich inkohärente vertragliche Regelungen wählen, ohne dass eine bewusste Umgehung rechtlicher Vorgaben vorliegen muss.

### Beurteilung

Es wurde dargelegt, dass der Bundesverwaltung neben dem öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag nur der privatrechtliche Arbeitsvertrag oder der Personalleihvertrag zur Verfügung steht, um Mitarbeitende in ein Subordinationsverhältnis zu stellen. Ein Subordinationsverhältnis mit externen Mitarbeitenden auf der Grundlage eines Mandatsvertrags ist rechtlich nicht möglich, weshalb solche Aufträge als Pseudo-Aufträge qualifiziert werden. Die Bezeichnung des Auftrags ist zwar rechtlich nicht von Belang<sup>47</sup>, zeigt aber, wie eine Verwaltungseinheit externe Mitarbeitende einstuft. Je höher der Anteil an über Personalleihverträge beschäftigten externen Mitar-

42 Der Rechtsdienst des Bereichs Verteidigung kritisierte 2009 die Anstellung von externen Mitarbeitenden durch die FUB. Er beanstandete, dass der Personalmangel mit Personalleihe kompensiert wird (Quelle: Schweizer Armee Rechtsdienst 2 V, Aktennotiz Rückwirkend abgeschlossene Verträge/korrekt ausgefüllte Checklisten/Verleihverträge, 20.11.2009). Nach Meinung des Rechtsdienstes ist es eine Umgehung des Finanz- und Personalrechts, indirekt über Sachkredite Personal einzustellen. Zudem sei dann das Personalrecht nicht anwendbar und die Pflichten des Auftragnehmers gingen weniger weit als bei einem Arbeitsvertrag. Die Forderung, wonach die FUB alle Personalleihverträge bis Ende 2009 kündigen soll, wurde nicht erfüllt, da es intern keine freien Stellen gab.

43 In den neun untersuchten Verwaltungseinheiten gab es keine Fälle, in denen externe Mitarbeitende eine Tätigkeit mit hoheitlichen Funktionen ausübten.

44 Zur Anwendung dieses vertragsrechtlichen Grundsatzes in Zusammenhang mit Personalleihverträgen vs. Informatikdienstleistungsverträgen vgl. Erwägung 5-5-2 Urteil B-1687/2010 des BVG vom 21. Juni 2011.

45 So qualifizieren die zuständigen Behörden (Ausgleichskassen, Gerichte) immer wieder Verträge, die von den Beteiligten als Aufträge bezeichnet wurden, nachträglich als Arbeitsverträge und verpflichten die Arbeitgeber etwa zur Bezahlung der sozialversicherungsrechtlichen Arbeitgeberbeiträge; vgl. hierzu auch Kapitel 2.2.3.

46 Hierbei handelt es sich um sogenannte Dienstverschaffungsverträge. Der Dienstverschaffungsvertrag ist, im Gegensatz zum Arbeitsvertrag oder dem Auftrag weder im OR noch in einem Spezialgesetz geregelt und wird von der Lehre deshalb als Innominatsvertrag *sui generis* klassifiziert (vgl. z. B. Thomas Geiser, Roland Müller: Arbeitsrecht in der Schweiz, 2012, S. 50).

47 Der Abschluss eines Pseudo-Auftrags bedeutet allerdings nicht, dass ein Unternehmen nicht über die Personalverleihbewilligung verfügt oder den GAV nicht anwendet.

beitenden ist, desto besser fällt die Beurteilung aus.<sup>48</sup> Auch ist darauf hinzuweisen, dass es eine Grauzone gibt, innerhalb der es schwierig ist, die Art des Arbeitsverhältnisses klar auszumachen (Auftrag oder Pseudo-Auftrag). Selbst wenn eine umfassende Analyse aller Fälle wahrscheinlich zu leicht abweichenden Zahlen führen würde, würden diese weder die Grössenordnungen noch die im Folgenden auf dieser Grundlage gemachten Schlussfolgerungen tangieren.

In den neun untersuchten Verwaltungseinheiten wurde kein privatrechtlicher Arbeitsvertrag ausgemacht. Die als Personalleihverträge bezeichneten Verträge machen lediglich 26 % des Ausgabenvolumens für externe Mitarbeitende aus (Tabelle 3). Dies bedeutet, dass 74 % der externen Mitarbeitenden über Pseudo-Aufträge, welche nicht das tatsächliche Arbeitsverhältnis wiedergeben, beschäftigt werden. Zudem ist festzuhalten, dass diese Prozentanteile wesentlich vom Volumen der Personalleihverträge des BIT abhängen, denn ohne Einbezug dieses Amtes wäre der Anteil der Personalleihverträge noch kleiner, was zeigt, wie gering bei diesen Verwaltungseinheiten die Kenntnis der einschlägigen Regeln ist.

Als gut bewertet wurde einzig die Anstellungspraxis des BAG, während sie in den acht andern Einheiten als schwach taxiert wurde.

Charakteristisch für das BAG ist, dass hier bis auf eine Ausnahme sämtliche externen Mitarbeitenden über einen Personalleihvertrag angestellt sind, was die gute Beurteilung erklärt. Das BAFU erfasst zwar wie das BAG seine externen Mitarbeitenden, doch liegt hier kein einziger Personalleihvertrag vor, weshalb seine Praxis als schwach taxiert wird. Die Praxis des BIT und des ISC-EJPD muss angesichts dessen, dass in diesen beiden Einheiten die Vielzahl der externen Mitarbeitenden nur in beschränkter Masse über Personalleihverträge beschäftigt werden, ebenfalls als schwach beurteilt werden, auch wenn der Anteil der Ausgaben für Leihpersonal im BIT bei 42 % und im ISC-EJPD bei 28 % liegt. Sowohl im BIT als auch im ISC-EJPD ist dieses Problem bekannt und derzeit werden die Verträge auf ihren Typ hin überprüft.

Die Praxis des BFS wird deshalb als schwach bewertet, weil hier neben dem Temporärpersonal, das über Personalleihverträge angestellt ist, ein grosser Teil der externen Mitarbeitenden über Pseudo-Aufträge beschäftigt wird.

Die Praxis der FUB wird als schwach taxiert, weil hier bis auf einige Ausnahmen sämtliche externen Mitarbeitenden über Pseudo-Aufträge beschäftigt werden. Trotz dieser unpräzisen Bezeichnung der Arbeitsverhältnisse werden hier die für den Personalverleih typischen Konditionen weitgehend eingehalten (Bewilligung der externen Firma und Einhaltung des Gesamtarbeitsvertrags) und in den Vertrag integriert.

Die Praxis des SECO, der DEZA und des ASTRA wird als schwach beurteilt, weil hier praktisch kein Vertrag als Personalleihvertrag qualifiziert wird, obschon die Arbeitsverhältnisse klar diesem Vertragstypus entsprechen. Diese Verträge enthalten oft ein Pflichtenheft, das auch bei einem Arbeitsvertrag erstellt würde.

<sup>48</sup> Erreicht der Anteil der Personalleihverträge 75 %, bezeichnet ihn die PVK als gut (die Marge von 25 % ist für die Grauzone vorgesehen, in der die Arbeitsverhältnisse nur schwer zu qualifizieren sind). Ein Anteil von zwischen 50 und 75 % gilt als mittelmässig, einer von unter 50 % als schwach.

**Nach Vertragsart gegliederte Ausgaben 2012 für externe Mitarbeitende  
(in Millionen Franken und Prozenten)**

Verwaltungseinheit	Ausgaben für externe Mitarbeitende mit Pseudo-Verträgen (A) In Millionen Franken	Ausgaben für externe Mitarbeitende mit Personalleihverträgen (B) In Millionen Franken	Anteil Personalverleih $100*(B) / (A+B)$
BAG	0,1	4,2	97 %
BIT	33,6	24,7	42 %
ISC-EJPD	11,1	4,4	28 %
BFS	9,5	2,1	18 %
SECO	1,8	0,1	3 %
FUB	28,1	0,1	0 %
ASTRA	8,8		0 %
BAFU	6,1		0 %
DEZA	2,4		0 %
<b>Total</b>	<b>101,5</b>	<b>35,5</b>	<b>26 %</b>

*Quelle:* Berechnung der PVK anhand der Informationen aus den Verträgen der Verwaltungseinheiten

## 2.2.2 Öffentliches Beschaffungswesen

*Zusammenfassung: Der hohe Anteil an freihändigen Vergaben lässt an der Angemessenheit der Vergabepraktiken und an der Einhaltung der im Beschaffungsgesetz festgelegten Ziele betreffend Stärkung des Wettbewerbs und Förderung des wirtschaftlichen Einsatzes der öffentlichen Mittel zweifeln (BöB Art. 1 Abs. 1 Bst. b und c). Das Gesetz sieht zwar Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht vor, doch machen diese hier im Durchschnitt 30 % der Fälle aus.*

### Rechtsgrundlagen

Angesichts der Schwierigkeit, Arbeitsvertrag und Auftrag auseinanderzuhalten, sowie der Vielzahl von Pseudo-Aufträgen dürfte es angebracht sein, hier kurz auf die Rechtsvorschriften einzugehen, welche für die Vergabe von Dienstleistungsverträgen und für den Personalverleih gelten.

Die Vergabe von Dienstleistungsverträgen fällt grundsätzlich unter das BöB und die VöB. Liegt der Wert eines Dienstleistungsauftrags über dem WTO-Schwellenwert (230 000 Franken), ist dieser in einem offenen oder selektiven Verfahren zu vergeben. Erreicht der Auftrag einen Wert zwischen 150 000 Franken und dem WTO-Schwellenwert, ist ein Einladungsverfahren durchzuführen (Art. 35 Abs.3 Bst. b VöB). Eine freihändige Vergabe ist nur zulässig, wenn eine der in Artikel 13 Absatz 1 VöB aufgeführten, restriktiv zu interpretierenden Voraussetzungen erfüllt ist.

Dabei verbietet es das Beschaffungsrecht, einen zusammenhängenden Auftrag zeitlich oder inhaltlich aufzuteilen, um unter dem Schwellenwert zu bleiben.

Bei der Rekrutierung von externen Mitarbeitenden im *Personalverleih* handelt es sich um ein Beschaffungsgeschäft, wie das BVGer in einem neueren Urteil festgehalten hat.<sup>49</sup> Der Personalverleih untersteht nicht dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1), sondern fällt unter die Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11). Die VöB regelt im 3. Kapitel Beschaffungen des Bundes, die nicht unter das BöB fallen (Art. 1 Bst. b VöB). Art. 34 Abs. 1 VöB hält fest, dass solche Beschaffungen im offenen, selektiven und nur unter bestimmten Voraussetzungen im Einladungsverfahren oder im freihändigen Verfahren vergeben werden können. Grundsätzlich ist deshalb für Beschaffungen mit Personalverleih, deren Volumen über den massgeblichen Schwellenwerten liegt, ein wettbewerbliches Verfahren durchzuführen.

Der Einfachheit halber wurde nur der Vertragswert berücksichtigt. Dadurch wird diese Praxis eher in ein gutes Licht gestellt, denn um den Schwellenwert bestimmen zu können, müssten strengere Kriterien herbeigezogen werden (vor allem dann, wenn die Verträge zeitlich gestaffelt oder in verschiedene Verträge gestückelt werden).

## Beurteilung

In den neun untersuchten Verwaltungseinheiten wurde bei 69 % aller Verträge mit externen Mitarbeitenden, die über dem WTO-Schwellenwert von 230 000 Franken lagen, das offene Verfahren angewandt. 95 Aufträge wurden freihändig vergeben und 215 wurden ausgeschrieben. Zu diesem Ergebnis trägt allerdings die Anzahl der Ausschreibungen des BIT wesentlich bei: Hier wurden 111 von 121 Verträgen mit externen Mitarbeitenden, die über dem Schwellenwert lagen, im offenen Verfahren vergeben (Abbildung 5).

Als gut bewertet wird die Praxis<sup>50</sup> des BIT und jene des ASTRA, welche in 92 beziehungsweise 91 % der Fälle Ausschreibungen vornahmen. Die Praxis der FUB wird aufgrund ihres Anteils der freihändigen Vergaben als mittelmässig bewertet: Hier wurden von den Aufträgen, die über dem Schwellenwert lagen, 18 freihändig vergeben und 55 ausgeschrieben. Als schwach taxiert wird die Praxis des BAFU, wurden hier doch weniger als 55 % der Aufträge ausgeschrieben. Gering beziehungsweise sehr gering ist der Anteil der im Ausschreibungsverfahren vergebenen Verträge mit externen Mitarbeitenden im ISC-EJPD (32 %) und im BFS (19 %), weshalb auch deren Praxis als schwach taxiert wird. In der DEZA, im BAG und im SECO ist die Anzahl Verträge dieser Kategorie zu klein für eine aussagekräftige Beurteilung: Von den vier Verträgen, die über dem Schwellenwert lagen, vergab die DEZA zwei freihändig und zwei im Ausschreibungsverfahren. Das BAG und das

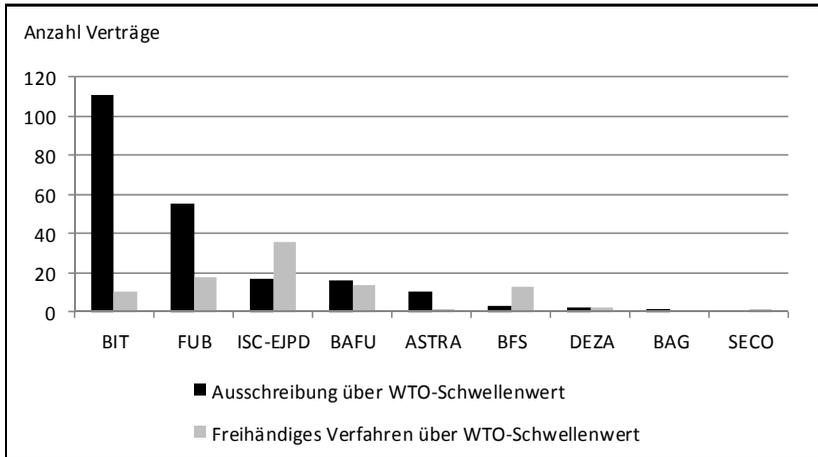
<sup>49</sup> Vgl. Erwägung im Urteil B-1687/2010 des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Juni 2011. Darin wird Bezug genommen auf ein Urteil des Bundesgerichts, wonach unter den Begriff der öffentlichen Beschaffung alle Geschäfte fallen, bei denen der Staat bei privaten Firmen als Nachfrager von Gütern oder Dienstleistungen auftritt, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt (BGE 135 II 49 und 125 I 209).

<sup>50</sup> Der Anteil der konformen Verfahren wurde von der PVK als gut bezeichnet, wenn er mindestens 75 %, als mittelmässig, wenn er 50 bis 75 %, und als schwach, wenn er unter 50 % umfasste.

SECO vergaben beide nur einen einzigen Vertrag über dem Schwellenwert beziehungsweise im Ausschreibungs- und im freihändigen Verfahren.

Abbildung 5

**Anteil der freihändigen Vergaben bzw. Ausschreibungen bei Verträgen mit externen Mitarbeitenden, die über dem WTO-Schwellenwert (230 000 Fr.) liegen**



Quelle: Berechnung der PVK anhand der Informationen aus den Verträgen der Verwaltungseinheiten.

Die untersuchten Verwaltungseinheiten rechtfertigen die Fälle, in denen sie keine Ausschreibung vornahmen und die Aufträge freihändig vergaben, als Ausnahmen<sup>51</sup> aufgrund technischer Besonderheiten<sup>52</sup> oder aufgrund dessen, dass es sich um Folgeleistungen<sup>53</sup> gehandelt habe. Obwohl hier keine detaillierte Untersuchung vorgenommen wurde, kann aufgrund der Vertragsanalysen und der geführten Gespräche die Angemessenheit dieser Praktiken in Frage gestellt werden. In vielen Fällen handelt es sich bei den vergebenen Aufträgen um reine Standardleistungen, welche dazu dienen, personelle Lücken zu füllen; von technischen Besonderheiten oder Folgeleistungen konnte keine Rede sein. Solche Fälle finden sich vermehrt im ISC-EJPD, im BFS und in der FUB.

Von den Aufträgen im Wert zwischen 150 000 und 230 000 Franken, für welche mindestens ein Einladungsverfahren erforderlich gewesen wäre, wurden weniger als 69 % auf diese Weise vergeben.<sup>54</sup> Von den 49 Verträgen des BIT, für welche ein offenes Verfahren oder ein Einladungsverfahren hätte durchgeführt werden müssen, wurden 14 ausgeschrieben und 28 im Einladungsverfahren vergeben. Diese Praxis

<sup>51</sup> Art. 13 VöB

<sup>52</sup> Art. 13 Bst. c VöB

<sup>53</sup> Art. 13 Bst. f VöB

<sup>54</sup> Die PVK hat Aufträge, deren Gesamtwert den oberen Stellenwert wegen des geschätzten Wertes der wiederkehrenden Aufträge an ein Unternehmen überschreiten könnte (und welche somit einem offenen Verfahren unterliegen würden) nicht in die Berechnung miteinbezogen (Art. 7, Abs. 3. BöB).

kann als gut beurteilt werden. Das BFS hat das erforderliche Einladungsverfahren in acht von elf Fällen und das BAFU in drei von sechs Fällen durchgeführt.

Von den 532 Verträgen mit einem Wert von unter 150 000 Franken wurden 93 % freihändig, 4 % im Einladungsverfahren und 3 % in einer Ausschreibung vergeben. Hier ist darauf hinzuweisen, dass gewisse Einheiten (u.a. das BFS und das SECO) zahlreiche Aufträge an verschiedene externe Mitarbeitende ein und derselben Firma vergeben. Mit dem jährlichen Gesamtbetrag, den die für verschiedene externe Mitarbeitende mit der gleichen Firma abgeschlossenen Verträge erzielen, wird der entsprechende Schwellenwert klar überschritten. Das Gleiche gilt für den kumulierten Betrag der Verträge, die über mehrere Jahre hinweg mit dem gleichen Experten oder der gleichen Firma mit jeweils gleichen oder ähnlichen Pflichtenheften geschlossen wurden.

Die oben aufgeführten Probleme sind in den Ämtern bekannt. Im ISC-EJPD und in der FUB wurden Mitarbeitende eingestellt, um die Verantwortlichen für Dienstleistungsbeschaffungen zu unterstützen und die Einhaltung der Rechts- und Verfahrenskonformität zu verbessern.

### **2.2.3 Sozialversicherungen**

*Zusammenfassung: Die Anstellung von externen Mitarbeitenden stellt punkto Sozialversicherungen keine besonderen Probleme. Einzig der Selbständigenstatus einiger weniger externer Mitarbeitender dürfte in gewissen Ämtern angesichts der Regelmässigkeit und des Volumens ihrer Aufträge fragwürdig sein.*

#### **Rechtsgrundlagen**

Werden externe Mitarbeitende über privatrechtliche Arbeitsverträge oder durch Personalleihe verpflichtet, sind sie Arbeitnehmer, also aus sozialversicherungsrechtlicher Sicht unselbständig Erwerbende. Entsprechend sind die Sozialversicherungsbeiträge durch den Bund bzw. die Verleihfirma abzurechnen.

Ebenso muss der Bund seine Beitragspflichten als Arbeitgeber wahrnehmen, wenn er Aufträge an unselbständig erwerbende Personen erteilt. Beim Bund wird für solche Fälle (unselbständig erwerbende Auftragnehmer) der Begriff «Honorarempfänger» gebraucht. Dabei ist aber festzuhalten, dass externe Mitarbeitende nicht als Honorarempfänger verpflichtet werden können. Letztere müssen in einem auftrags- oder allenfalls werkvertraglichen Verhältnis tätig sein. Besteht ein Subordinationsverhältnis, ist anstelle eines Pseudo-Auftrags an einen Honorarempfänger eine Anstellung durch den Bund (oder allenfalls einen Personalverleiher) geboten und von einer solchen auszugehen.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Eine besondere Schwierigkeit kann sich hier bei pensionierten, ehemaligen Angestellten des Bundes ergeben, welche nicht mehr angestellt werden können oder die bei einer Anstellung Nachteile im Hinblick auf die 2. Säule in Kauf nehmen müssten.

Im Übrigen erfolgt die sozialversicherungsrechtliche Beurteilung des Erwerbsstatus bezogen auf jede einzelne Tätigkeit und das jeweilige Entgelt.<sup>56</sup> Der Bund kann als Arbeitgeber einer Person gelten (die somit zur Arbeitnehmerin wird), selbst wenn diese als Selbständigerwerbende anderweitig tätig ist.

### **Beurteilung**

Die erfassten externen Mitarbeitenden sind bis auf wenige Ausnahmen<sup>57</sup> in einer Firma angestellt, welche für sie die Sozialversicherungsbeiträge abrechnet. Dass es sich zum Teil um Pseudo-Aufträge handelt, stellt an sich kein Sozialversicherungsproblem. Schwierigkeiten könnte es indessen bei zwei Kategorien geben: zum einen bei selbständig erwerbenden externen Mitarbeitenden, zum andern bei unselbständig erwerbenden Auftragnehmern.

#### *Selbständig erwerbende externe Mitarbeitende*

Es ist möglich, dass die Ausgleichskasse den Selbständigenstatus des externen Mitarbeiters nicht anerkennt. Dies betrifft nicht nur externe Mitarbeitende, sondern alle selbständig erwerbenden Auftragnehmer.

In gewissen Ämtern ist der Selbständigenstatus von Übersetzern, Redaktoren oder Informatikern insbesondere dann fragwürdig, wenn deren Entgelte hoch und deren Aufträge regelmässig sind und die betreffende Person hauptsächlich oder ausschliesslich für ein und dieselbe Verwaltungseinheit arbeitet. Zudem ist es auch möglich, dass die Ausgleichskasse diese Personen deshalb nicht als Selbständigerwerbende anerkennt, weil sie aufgrund ihres Arbeitsverhältnisses (Subordination) als externe Mitarbeitende gelten. Gewisse Ämter wollen dieses Problem mit der Überprüfung des Selbständigenstatus regeln. Dies dürfte aber nur dann wirksam sein, wenn dabei die amtsinterne Tätigkeit genau überprüft wird, was in der Regel nicht der Fall ist. Es gibt indes nur wenige problematische Fälle, dies umso mehr, als mehrere Ämter auf die Anstellung Selbständigerwerbender gänzlich verzichtet haben.

#### *Unselbständig erwerbende Auftragnehmer (Honorarempfänger)*

Auch diese Kategorie ist in der Bundesverwaltung bekannt. Angesichts der administrativen Kosten, die solche Verträge mit sich bringen, haben die Human-Resources-Konferenz und das EPA dazu Vorschläge gemacht und Vorkehrungen getroffen (Checklist, Organisationshandbuch, zentrale Lohnverwaltung).<sup>58</sup> Einige Ämter wenden das vom EPA vorgeschlagene (und von einer externen Firma betriebene) System an, andere haben ein eigenes System oder eine eigene Partnerschaft

<sup>56</sup> Sozialversicherungsrechtlich als selbständig erwerbend gelten Frauen und Männer, die unter eigenem Namen und auf eigene Rechnung arbeiten sowie in unabhängiger Stellung sind und ihr eigenes wirtschaftliches Risiko tragen. Ob eine versicherte Person im Sinne der AHV selbständig erwerbend ist, beurteilt die Ausgleichskasse im Einzelfall für das Entgelt der jeweiligen Tätigkeit. Das heisst, es ist nicht ausgeschlossen, dass die gleiche Person für eine andere Tätigkeit als unselbständig erwerbend beurteilt wird. Nicht ausschlaggebend sind bei der Beurteilung, ob ein Arbeitsvertrag fehlt, in welcher Form der Lohn / die Entschädigung festgelegt ist, ob die Vertragsparteien die AHV-rechtliche Stellung für sich selber definiert haben, ob die Tätigkeit im Haupt- oder im Nebenberuf ausgeübt wird Vgl. dazu: Bundesamt für Sozialversicherungen: Beiträge der selbständig Erwerbenden an die AHV, die IV und die EO, Stand 1. Januar 2012).

<sup>57</sup> Hier ist zu präzisieren, dass der Anteil selbständig erwerbender externer Mitarbeitender oder der sogenannten Honorarempfänger in der DEZA relativ hoch ist.

<sup>58</sup> Vgl. Materialienband, Kap. 3.3.

(insbesondere die DEZA). Selbst wenn diese Honorarempfänger zum Teil als externe Mitarbeitende betrachtet werden, stellt dies kein Problem in Bezug auf die Sozialversicherungen, da deren Auffassung nach die Verwaltung als Arbeitgeberin fungiert.

## 2.2.4 Personensicherheitsprüfungen

*Zusammenfassung: Die untersuchten Verwaltungseinheiten gehen bei den Personensicherheitsprüfungen und den anderen Sicherheitsmassnahmen unterschiedlich vor.*

### Rechtsgrundlagen

Die Personensicherheitsprüfung stellt ein präventives Instrument zum Schutz des Staates und seiner kritischen Infrastrukturen dar. Personelle Sicherheitsrisiken sollen damit ausgeschlossen oder auf ein Minimum reduziert werden. Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)<sup>59</sup> und die Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV)<sup>60</sup> schreiben vor, dass eine Personensicherheitsprüfung durchgeführt wird, wenn dies aufgrund der sicherheitsempfindlichen Funktion erforderlich ist. Die Departemente haben in ihren entsprechenden Verordnungen die Prüfstufen der generellen Funktionen auf Departements- und der zusätzlichen Funktionen auf Amtsstufe präzisiert.<sup>61</sup>

Die externen Mitarbeitenden sind von diesen Prüfungen ebenfalls betroffen. So werden gemäss Artikel 6 PSPV *Dritte* in zwei Fällen einer Personensicherheitsprüfung unterzogen:

- Wenn sie im Rahmen eines Vertrags oder als Mitarbeiterin oder Mitarbeiter eines vertraglich verpflichteten Unternehmens oder einer solchen Organisation an einem klassifizierten Projekt im Bereich der inneren oder äusseren Sicherheit mitwirken und dabei Zugang erhalten zu VERTRAULICH oder GEHEIM klassifizierten Informationen oder ebenso klassifiziertem Material oder zu Schutzzone 2 oder 3 einer militärischen Anlage;
- wenn sie aufgrund internationaler Informationsschutzabkommen geprüft werden müssen.

### Beurteilung

Die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) empfahl dem Bundesrat im Rahmen ihrer Inspektion zur Informatiksicherheit im Nachrichtendienst des Bundes<sup>62</sup>, die PSPV so zu ändern, dass für externe Mitarbeitende die gleichen Anforderungen an die Stufe der Personensicherheitsprüfung gestellt werden wie für Angestellte des Bundes (was nicht klar aus der Verordnung hervorging). Der Bundesrat hielt dazu in

<sup>59</sup> SR 120

<sup>60</sup> SR 120.4

<sup>61</sup> SR 120.422 Verordnung des WBF über die Personensicherheitsprüfungen; SR 120.423 Verordnung des VBS über die Personensicherheitsprüfungen; SR 120.424 Verordnung des EDA über die Personensicherheitsprüfungen; SR 120.425 Verordnung des UVEK über die Personensicherheitsprüfungen; SR 120.426 Verordnung des EJPD über die Personensicherheitsprüfungen; SR 120.427 Verordnung des EDI über die Personensicherheitsprüfungen.

<sup>62</sup> Informatiksicherheit im Nachrichtendienst des Bundes. Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation (Zusammenfassung) vom 30.08.2013, Empfehlung 5 (BBl 2013 9113).

seiner Stellungnahme<sup>63</sup> fest, dass bezüglich der Personensicherheitsprüfung von Dritten *eindeutige* Rechtsgrundlagen bestünden und auch die Verantwortlichkeiten grundsätzlich keiner weiteren Klärung bedürften. Die Praxis zeigt allerdings, dass diese Eindeutigkeit nicht unbedingt gegeben ist.

So werden die Vorschriften in Bezug auf die Personensicherheitsprüfungen nicht einheitlich umgesetzt. Weitere Inspektionen der GPK<sup>64</sup> und eine Evaluation der PVK<sup>65</sup> haben auf die mangelhafte Durchführung von Personensicherheitsprüfungen hingewiesen. Die vorliegende Analyse zeigt, dass diese Problematik auch externe Mitarbeitende betrifft.

Der Umstand, dass externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung Zugang zu vertraulichen, geheimen oder für die Staatssicherheit sensiblen Informationen haben, sollte Anlass zu näheren Betrachtungen geben. Zudem zeigen die jüngsten Datendiebstähle oder -diebstahlversuche, wie hochsensibel vor allem der Informatikbereich ist, haben hier doch (interne wie externe) Mitarbeitende leichten Zugang zu Daten und Informatiksystemen, die als geheim oder vertraulich klassifiziert sind. Nach Auffassung des ISC-EJPD lässt sich mit dem internen Personal mehr Stabilität und Vertrauen gegenüber seinen Kunden gewährleisten, wogegen die externen Mitarbeitenden ein zusätzliches Risiko darstellen.

Ein entsprechendes Risikobewusstsein haben nur die Verwaltungseinheiten, welche im Informatikbereich tätig sind. So geben das BIT, das ISC-EJPD und die FUB an, dass sowohl das interne als auch das externe Personal systematisch Personensicherheitsprüfungen unterzogen werden. Zu diesem Sicherheitsdispositiv gehören auch eine restriktive Datenzugangspolitik und weitere Sicherheitsvorkehrungen. Das ISC-EJPD und die FUB beispielsweise holen vor der Einstellung eines neuen Mitarbeiters einen Strafregisterauszug ein, weil das Ergebnis der Personensicherheitsprüfung zu diesem Zeitpunkt in der Regel noch nicht bekannt ist. Das BIT wartet bei externen Mitarbeitenden, die in hochsensiblen Bereichen arbeiten, das Ergebnis der Prüfung ab. Es lässt sich also feststellen, dass die externen Mitarbeitenden in der Regel ihre Arbeit in diesen Ämtern aufnehmen, bevor das Ergebnis ihrer Personensicherheitsprüfung vorliegt – ein rechtlich konformes Vorgehen<sup>66</sup>. Aufgrund der zusätzlichen Massnahmen, welche diese Ämter getroffen haben, wurde die Umsetzung der Vorschriften bezüglich der Personensicherheitsprüfung als angemessen beurteilt.

Trotzdem ist diese Situation problematisch. Es stellt sich nämlich die Frage nach dem Nutzen einer Personensicherheitsprüfung, deren Ergebnis (zuweilen erst mehrere Monate) nach der Arbeitsaufnahme des externen Mitarbeiters bekannt wird. Personensicherheitsprüfungen dauern in der Regel lange, sodass die bis zum Vorliegen des Ergebnisses verzögerte Anstellung Probleme schafft, geht es doch darum,

63 Informatiksicherheit im Nachrichtendienst des Bundes. Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte (Zusammenfassung) vom 30. 08. 2013. Stellungnahme des Bundesrates vom 30.10.2013 (BBl **2013** 9113).

64 Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee. Bericht der GPK-N vom 28.11.2008 (BBl **2009** 3425);  
Nachkontrolle zur Inspektion über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee. Bericht der GPK-N vom 12.04.2013 (BBl **2013** 6241).

65 Evaluation zum Verfahren bei der Wahl des obersten Kadern durch den Bundesrat. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 20.06.2013.

66 Art. 19, Abs. 3 BWIS (SR **120**)

für ein bestimmtes Projekt temporäre Fachkräfte einzustellen. Diese Prüfungsdauer verlängert möglicherweise die Dauer des gesamten Beschaffungsverfahrens.

In allen drei Verwaltungseinheiten mit Informatikaufgaben (ISC-EJPD, BIT, FUB) werden also Sicherheitsüberlegungen angestellt. Die anderen Ämter, die ebenfalls externe Mitarbeitende im Informatikbereich beschäftigen, weisen angesichts mangelnder Massnahmen und intransparenter Politik in diesem Bereich eine unangemessene Praxis auf. Dies gilt für das ASTRA wie auch für das BFS, wobei Letzteres sich gegenüber der restlichen Bundesverwaltung und gegen aussen sehr restriktiv zeigt, wenn es um den Zugang zu bestimmten Daten geht. Im BAFU, im BAG und in der DEZA wurde die Risikobewirtschaftung nicht näher untersucht; im SECO wurde sie nur als teilweise angemessen bewertet, weil dort externe Mitarbeitende Zugriff zu vertraulichen Daten der Arbeitslosenversicherung haben<sup>67</sup>.

## 2.3 **Transparenz**

Es stellt sich die Frage nach der internen und externen Transparenz des Bezugs von externen Mitarbeitenden. Bei der internen Transparenz (2.3.1) geht es darum, inwieweit die Problematik dieses Bezugs innerhalb der Verwaltungseinheiten bekannt ist und inwieweit die Verwaltungseinheiten in der Lage sind, ihre externen Mitarbeitenden als solche auszuweisen. Die externe Transparenz (2.3.2) betrifft die Frage, inwieweit der Bezug von externen Mitarbeitenden in den verschiedenen Dokumenten zuhanden des Parlaments (Voranschlag und Staatsrechnung, Personalstatistik) ersichtlich ist.

### 2.3.1 **Interne Transparenz**

*Zusammenfassung: Die interne Transparenz ist in den neun untersuchten Verwaltungseinheiten unterschiedlich. Die Problematik des Bezugs von externen Mitarbeitenden ist in der Regel zwar amtsintern bekannt, doch kann dieser Mitarbeitertypus in der Hälfte der untersuchten Einheiten nur mit erheblichem Aufwand identifiziert werden.*

Das Kriterium der internen Transparenz dient der Beurteilung, inwieweit die Problematik des Bezugs von externen Mitarbeitenden den Verwaltungseinheiten bekannt ist und inwieweit diese die externen Mitarbeitenden identifizieren können. Da es nicht immer ganz einfach ist, das genaue Arbeitsverhältnis zu ermitteln, und da das Bestehen eines Subordinationsverhältnisses nur von Fall zu Fall geprüft werden kann, wird von den Verwaltungseinheiten nicht erwartet, dass sie alle externen Mitarbeitenden erfassen. Es gibt folglich eine Grauzone, in der es schwierig ist, die genaue Art des Arbeitsverhältnisses zu ermitteln.

In zwei Verwaltungseinheiten (BAG und BAFU), in denen die externen Mitarbeitenden gesondert erfasst und nachverfolgt werden, kann die interne Transparenz als gut beurteilt werden. Diese beiden Ämter haben relativ viele externe wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und haben deshalb in den letzten Jahren bei ihrem Departement bzw. beim Parlament entsprechende Reaktionen ausgelöst.

<sup>67</sup> In diesem Bereich sind gemäss den 2013 geführten Gesprächen inskünftig Personensicherheitsprüfungen vorgesehen.

Ebenfalls als gut wird die interne Transparenz im ISC-EJPD und im BIT beurteilt, da in diesen Verwaltungseinheiten die externen Mitarbeitenden mühelos zu unterscheiden sind.

Die interne Transparenz im FUB wird auf Grund der nur teilweisen Identifikation der externen Mitarbeitenden als mittelmässig taxiert. Ebenso ist die interne Transparenz im BFS als mittelmässig zu qualifizieren, denn auch wenn man sich der Problematik bewusst ist, fehlt es an einem Gesamtkonzept und nur das Temporärpersonal ist eindeutig identifizierbar. Im SECO und in der DEZA wird nur ein kleiner Teil der externen Mitarbeitenden erfasst bzw. überhaupt als solche angesehen. Angesichts der begrenzten Zahl solcher Mitarbeitenden kann die interne Transparenz in diesen Ämtern als durchschnittlich bezeichnet werden.

Im ASTRA ist die interne Transparenz als gering zu bezeichnen, da es sowohl an einer Gesamtübersicht als auch an Problembewusstsein fehlt.

### 2.3.2 Externe Transparenz

*Zusammenfassung: Gegenüber dem Parlament und der übrigen Bundesverwaltung besteht nur geringe oder sogar keine Transparenz hinsichtlich des Bezugs von externen Mitarbeitenden und der dafür anfallenden Kosten.*

Mit dem Finanzhaushaltgesetz (FHG)<sup>68</sup> sollen die Bundesversammlung und der Bundesrat ihre verfassungsmässigen Finanzkompetenzen wirksam ausüben können sowie die für die finanzielle Führung erforderlichen Instrumente und Entscheidungsgrundlagen in die Hand bekommen (Art. 1 FHG). Politisch wichtige Steuerungsgrössen sind dabei der Personalaufwand und der Stellenbestand (Vollzeitäquivalente).

Das Parlament, der Bundesrat und die Departemente richten denn auch ihr besonderes Augenmerk auf die Entwicklung des Bundespersonalbestands. Wenn der im Rahmen der Sparprogramme<sup>69</sup> erfolgte Personalabbau durch die Beschäftigung externer Mitarbeitender kompensiert wird oder der Personalstopp mit einem vermehrten Bezug von externen Mitarbeitenden einhergeht, dann sollten die entsprechenden Informationen dem Parlament zur Verfügung stehen. Im Übrigen kann man von einer begrenzten Wirksamkeit dieser Sparprogramme ausgehen, wenn Einsparungen bei den internen Kosten einen deutlichen Anstieg der externen Kosten zur Folge haben. Gerade deshalb ist eine angemessene Information unerlässlich.

Die Art der Berichterstattung unterscheidet sich erheblich, je nachdem, ob es sich um externes oder internes Personal (mit einem Arbeitsvertrag gemäss BPG) handelt. Im Folgenden wird die externe Transparenz in Bezug auf die jeweilige Kategorie thematisiert. Zwei wichtige Aspekte werden untersucht: zum einen die Transparenz gegenüber den anderen Verwaltungseinheiten, zum andern die Auswirkungen, die das Neue Führungsmodell des Bundes (NFB) in diesem Bereich hätte.

<sup>68</sup> SR 611.0

<sup>69</sup> Entlastungsprogramme 2003 und 2004 (EP 03 und EP 04), Konsolidierungsprogramm 2012–2013 (KÖP 12/13), Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 (KAP 2014).

## Externe Mitarbeitende

Für externe Mitarbeitende mit einem Arbeitsvertrag gemäss OR gelten die gleichen Regeln wie für Angestellte gemäss BPG. Allerdings hat die Untersuchung keinen derartigen Fall zutage gefördert.

Die übrigen externen Mitarbeitenden (Personalverleih, Pseudo-Aufträge) werden gemäss den Richtlinien der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) zum Teil als Personalaufwand ausgewiesen, zum Teil als Sachaufwand verbucht. Diese Richtlinien präzisieren, dass die kurzzeitige Beschäftigung von Personal über ein externes Personalverleihunternehmen als Personalaufwand verbucht werden muss. Die auf einer Partnerschaft zwischen dem Bund und einem externen Unternehmen beruhende Beschäftigung von externen Mitarbeitenden für einen längeren Zeitraum muss wiederum unter Informatikentwicklung und -beratung, unter allgemeiner Beratungsaufwand oder unter Auftragsforschung verbucht werden.

### *Keine Transparenz bei den meisten externen Mitarbeitenden*

Es lässt sich nicht feststellen, in welchem Umfang in der Bundesverwaltung externe Mitarbeitende beschäftigt werden und welche Kosten dies genau verursacht. Selbst wenn Verwaltungseinheiten ihre externen Mitarbeitenden gesondert erfassen, so werden die entsprechenden Ausgaben im Wesentlichen als Sach- und nicht als Personalaufwand verbucht. Voranschlag, Staatsrechnung und Zusatzdokumentation liefern keine Angaben über die Zahl und die Kosten der externen Mitarbeitenden.

Führt man sich vor Augen, dass bereits die neun untersuchten Verwaltungseinheiten im Jahr 2012 mehr als 500 externe Mitarbeitende (VZÄ) beschäftigten und dafür 137 Millionen Franken ausgaben, kann man nur zum Schluss kommen, dass die externe Transparenz in diesem Bereich – mit Ausnahme einiger Ausgaben für Temporärpersonal – ungenügend ist. Zum Vergleich: In der gesamten Bundesverwaltung belaufen sich die Ausgaben für aus Sachkrediten finanziertes Personal auf 120 Millionen Franken (davon 80 Millionen im DEZA und 1,6 Millionen im BFS). Allerdings sind diese ausdrücklich im Voranschlag und in der Staatsrechnung aufgeführt und zudem Gegenstand eines gesonderten Berichts in der Zusatzdokumentation zur Staatsrechnung.

### *Unterschiedliche Transparenz bei temporär angestellten externen Mitarbeitenden*

Ein Teil der Kosten für die Personalleihe, und zwar jene für temporäres Personal, das über eine Personalverleihagentur angestellt ist, wird teilweise entsprechend den Vorgaben der EFV als Personalaufwand verbucht. Dies heisst aber auch, dass es aus dem Personalkredit finanzierte Mitarbeitende gibt, die über keinen Arbeitsvertrag mit dem Bund verfügen. Die entsprechenden Vollzeitstellen sind in der Zusatzdokumentation zur Staatsrechnung nicht aufgeführt.<sup>70</sup>

Die geplanten Ausgaben für Temporärpersonal werden sowohl für das BAG als auch für das BFS eindeutig als solche im Voranschlag angegeben. In der Staatsrechnung behält lediglich das BFS die Unterscheidung zwischen Temporärpersonal und Festangestellten bei, während das BAG die Ausgaben für das Temporärpersonal nicht mehr gesondert, sondern unter «Personalbezüge» ausweist. Die Ausgaben für das Temporärpersonal dieser beiden Bundesämter beliefen sich 2012 auf rund drei Millionen Franken. Über die entsprechenden Ausgaben der FLAG-Ämter geben

<sup>70</sup> EPA: Staatsrechnung 2012. Zusatzdokumentation zum Personal.

Voranschlag und Staatsrechnung keine Auskunft. Wie hoch der Anteil der Ausgaben für nicht gemäss BPG angestelltes Personal am gesamten Personalaufwand ist, kann deshalb nicht eindeutig festgestellt werden.

Ebenfalls nicht klar ist, wie hoch die Ausgaben für Temporärpersonal sind, die als Sachkredite verbucht werden. Im Jahr 2012 beliefen sich die unter den Sachkrediten eingestellten Personalausgaben auf knapp 122 Millionen Franken.<sup>71</sup> Ein kleiner Teil dieses Betrags diente der Finanzierung des Temporärpersonals, so zum Beispiel 0,8 Millionen Franken im BFS. Es ist aber möglich, dass auch andere Verwaltungseinheiten Temporärpersonal auf diese Weise finanzieren.

### **Interne Mitarbeitende (mit Arbeitsvertrag nach BPG)**

Gemäss den Weisungen der EFV ist Personal, das für Daueraufgaben eingesetzt wird, als Personalaufwand zu erfassen und als solcher in der Rechnung ausweisen. Wenn Personal speziell für bestimmte Programme oder den Vollzug bestimmter Aufgaben eingesetzt wird, kann es auch aus dem entsprechenden Sachkredit finanziert werden. In der Rechnung werden dabei die jeweiligen Personalaufwände separat aufgeführt. Der Stellenbestand (in Vollzeitäquivalenten) der einzelnen Verwaltungseinheiten wird in einer Zusatzdokumentation zuhanden der Finanzkommissionen aufgeführt, die aus dem Personal- wie auch aus den Sachkrediten finanzierte Stellen auführt.

Der Personalaufwand und -bestand der Verwaltungseinheiten, welche mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG-Modell) geführt werden, wird ausschliesslich in der Zusatzdokumentation zur Staatsrechnung ausgewiesen.

#### *Geringe externe Transparenz bei gewissen Mitarbeitenden mit öffentlich-rechtlichem Arbeitsvertrag*

In Bezug auf das DEZA wurde festgestellt, dass die Gehälter der Mitglieder des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe (SKH) nicht als Personalaufwand verbucht werden, obwohl diese Personen für einen gewissen Zeitraum vom Bund angestellt wurden (Arbeitsvertrag gemäss BPG und Verordnung über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe<sup>72</sup>). Die für diese Mitarbeitenden (129 Vollzeitstellen) anfallenden Ausgaben von knapp 23 Millionen Franken wurden von der DEZA als Sachaufwand verbucht. Sie sind weder als Personalaufwand noch als Personalausgaben unter den Sachkrediten ausgewiesen und tauchen deshalb auch nicht in der Zusatzdokumentation zur Staatsrechnung auf.

### **Für die «Kunden» nicht erkennbarer Einsatz externer Mitarbeitender**

Typisch für die Verwaltungseinheiten ISC-EJPD, BIT und FUB ist, dass sie Dienstleistungen für andere Verwaltungseinheiten erbringen. Ihre externen Mitarbeitenden werden deshalb teilweise durch externe Mittel finanziert, was an sich kein Problem darstellt. Problematisch kann jedoch sein, dass der Beizug von externen Mitarbeitenden für die «Kunden» nicht immer ersichtlich ist. Während das BIT und das ISC-EJPD die Externen regelmässig in die Verzeichnisse der Bundesverwaltung (Telefonliste, Admin-Directory) aufnehmen, ist dies beim FUB nicht der Fall.

<sup>71</sup> EPA: Staatsrechnung 2012. Zusatzdokumentation zum Personal, Anhang 2.  
<sup>72</sup> SR 172.220.111.9

## **FLAG-Ämter und Auswirkungen des Neuen Führungsmodells**

Im Zusammenhang mit seiner Botschaft zum Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) hat der Bundesrat angekündigt, dass künftig sämtliche Verwaltungseinheiten des Bundes mit Globalbudgets gesteuert werden.<sup>73</sup> Zudem sollen der Voranschlag und die Finanzplanung zusammengeführt und mit Leistungsinformationen angereichert werden. Im Folgenden soll anhand der Erkenntnisse, die im Zusammenhang mit den FLAG-Ämtern gewonnen wurden, kurz darauf eingegangen werden, wie sich das NFB auf die externe Transparenz und auf die Steuerung auswirken dürfte.

Die vorliegende Evaluation hat gezeigt, dass der Beizug externer Mitarbeitender bei den FLAG-Ämtern nicht transparenter ist als bei den anderen Verwaltungseinheiten. Vielmehr sind einige Ausgaben sogar weniger detailliert ausgewiesen, beispielsweise jene für das Temporärpersonal. Die Einführung des NFB dürfte deshalb die Transparenz dieser Ausgaben nicht erhöhen.

Es konnte festgestellt werden, dass sich die FLAG-Ämter beim Beizug externer Mitarbeitender nicht von den anderen Ämtern unterscheiden, obwohl sie im Prinzip einen grösseren Handlungsspielraum bei der Rekrutierung ihres (internen und externen) Personals haben. Es hat sich gezeigt, dass dieser Handlungsspielraum teilweise stark eingeschränkt wird, namentlich durch departementsinterne Bestimmungen oder durch Sparbeschlüsse des Parlaments. So muss zum Beispiel das ISC-EJPD, will es eine neue Stelle schaffen, die Zustimmung des Generalsekretariats des Departements einholen. Das BIT wiederum nutzte den Spielraum, den es 2007 mit seiner Umwandlung in ein FLAG-Amt erhielt, und baute den internen Personalbestand stark aus, bis ihm das Departement im Jahr 2010 einen Anstellungsstopp verordnete<sup>74</sup>. Der interne Stellenbestand sank dann zwischen 2010 und 2012 von 1110 auf 1000 VZÄ. Parallel dazu nahm die Zahl der externen Mitarbeitenden aufgrund der zahlreichen Kundenanfragen (namentlich im Jahr 2012) und einer im Rahmen der Reorganisation des Amtes geführten restriktiven Politik in Sachen Einstellung neuer interner Mitarbeitender stark zu. Grundsätzlich bestimmt derzeit das BIT, je nach Tätigkeitsbereich, das angemessene Verhältnis zwischen externen und internen Mitarbeitenden.

Es hat sich gezeigt, dass die FLAG-Ämter trotz ihres zusätzlichen Handlungsspielraums weiterhin auf externe Mitarbeitende zurückgreifen. Das Parlament und/oder die Departemente haben fortlaufend erheblichen Druck ausgeübt, um die Zahl der internen Mitarbeitenden zu begrenzen, obwohl der Beizug externer Mitarbeitender nicht immer wirtschaftlicher ist. Die Einführung des NFB dürfte an der Einstellung des Parlaments und der Departemente zur Entwicklung des internen Personalbestands nichts ändern und folglich auch keine Auswirkungen auf den Beizug externer Mitarbeitender haben.

<sup>73</sup> «Bundesrat verabschiedet Botschaft für ein Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung», Medienmitteilung des Bundes vom 20.11.2013: [www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=51039](http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=51039); «Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)», Entwurf des Bundesrates vom 20.11.2013: [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/32749.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/32749.pdf).

<sup>74</sup> Antwort des Bundesrates vom 07.06.2010 auf die Frage Kiener Nellen (10.5239) «Stellenchaos beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation».

Vor diesem Hintergrund benötigt das Parlament präzise und transparente Informationen über die Kosten und den Einsatz aller Mitarbeitenden, unabhängig davon, welches Führungsmodell verabschiedet wird.

## 2.4 Arbeitsbedingungen

*Zusammenfassung: Gemäss Interviewaussagen weichen die Arbeitsbedingungen von internen und externen Mitarbeitenden, abgesehen von den teilweise grossen Lohnunterschieden bei gleicher Funktion, nur geringfügig voneinander ab.*

### 2.4.1 Lohnunterschiede

Dieses Kapitel behandelt die allfälligen Lohnunterschiede zwischen externen und internen Mitarbeitenden, nicht aber die unterschiedlichen Lohnkosten für die Verwaltungseinheiten.

Die Lohnunterschiede zwischen externen und internen Mitarbeitenden lassen sich nicht leicht feststellen. Oftmals können anhand der Informationen, die den Ämtern zur Verfügung stehen, keine verlässlichen Vergleiche gezogen werden. In der Tat kennt die Verwaltungseinheit den Inhalt des Vertrags zwischen externem Mitarbeiter und seiner Verleihfirma in der Regel nicht. Der Lohn ist nur in jenen Fällen bekannt, in denen die Verwaltungseinheit besondere Massnahmen zur Sicherstellung der Gleichbehandlung getroffen hat.

Nach den Auskünften der zuständigen Personen und externen Mitarbeitenden weichen die Löhne des externen nicht systematisch von jenen des internen Personals ab. In vielen Fällen bewegen sich die Löhne für vergleichbare Funktionen auf gleicher Stufe. Allfällige Lohnunterschiede (zugunsten der Externen) lassen sich in der Regel auf Qualifikationsunterschiede zurückführen und gelten deshalb als angemessen. Trotz der Situationsvielfalt in diesem Bereich lassen sich einige allgemein gültige Feststellungen machen.

#### **Höhere Löhne für externe Mitarbeitende in gewissen Bereichen**

Aus den Gesprächen ging hervor, dass in gewissen Informatikbereichen (z. B. im SAP<sup>75</sup>-Bereich des BIT und der FUB) die Löhne der externen klar über jenen der internen Mitarbeitenden liegen. Dies gilt auch für wissenschaftliche Fachkräfte (z. B. im BFS).

Ein starkes Lohngefälle zum internen Personal lässt sich auch bei externen Mitarbeitenden feststellen, die für ihre eigene IT-Einzelfirma arbeiten und dabei (beispielsweise als Projektleiter) ähnliche Aufgaben wie die internen Mitarbeitenden ausführen, aber zu Firmentarifen entlohnt werden (ISC-EJPD, BIT, FUB, BFS). Diese Externen sind innerhalb der Ämter nicht immer besonders gerne gesehen, weil sie leicht das Doppelte eines internen Mitarbeiters verdienen können, ohne dabei zusätzliche Verantwortung oder – angesichts der Dauer der Verträge (drei bis vier Jahre) und oft auch deren Verlängerung – ein eigentliches Firmenrisiko tragen zu müssen.

## **Ähnliche Löhne in anderen Bereichen**

In Informatikbereichen wie der Entwicklung, wo standardmässige (d. h. marktgängige) Fachkompetenzen benötigt werden, heben sich die Lohnbezüge der externen Mitarbeitenden nicht wesentlich von jenen der internen Mitarbeitenden mit gleichen Funktionen ab. Erhebliche Lohnunterschiede sind allerdings systembedingt möglich, weil beim Bund die Anciennität stärker ins Gewicht fällt als im privaten Sektor. Dies betrifft vor allem die 35- bis 40-Jährigen; gemäss den Aussagen der befragten Personen arbeiten Angehörige dieser Altersklasse mit Vorteil als Externe, weil der Bund hier lohnmässig nicht mithalten kann. Diese Unterschiede verringern sich mit zunehmendem Alter und können mit der Zeit gar zugunsten der internen Mitarbeitenden umschlagen.

## **Gleiche Löhne für externe Mitarbeitende unter bestimmten Bedingungen**

Ausgeglichene Löhne zwischen externen und internen Mitarbeitenden bestehen in jenen Verwaltungseinheiten, die diesbezüglich ein klares Entlohnungskonzept haben. Das gilt namentlich für das Temporärpersonal des BFS und die externen Mitarbeitenden des BAG sowie für einige Stellen im SECO. In diesen Fällen wurden Mitarbeiterprofile erstellt und die Lohnbezüge der externen Mitarbeitenden mit der Personalverleihfirma ausgehandelt. In der DEZA handelt es sich bei einigen externen Mitarbeitenden um ehemalige Angestellte, die als Honorarempfänger eingestellt wurden und deren Bezüge auf ihrem früheren Lohn basieren. In den Sektionen und Abteilungen des BAFU (keine Informatikbereiche) bemühen sich die verantwortlichen Personen, die internen und externen Mitarbeitenden punkto Lohn, Arbeitszeit und Ferien gleich zu behandeln; dieser Praxis liegt allerdings keine dokumentierte Strategie zugrunde.

## **Interne Anstellung nicht immer attraktiv**

In gewissen Informatik- oder wissenschaftlichen Fachbereichen sind die Lohnunterschiede so gross, dass ein Wechsel von externem zu internem Mitarbeiter schlicht nicht vorstellbar ist.

In anderen Bereichen ist die Lohnfrage zwar ebenfalls wichtig, aber nicht das einzige Kriterium für externe Mitarbeitende, wenn ihnen eine interne Anstellung angeboten wird. Die temporären Mitarbeiter des BFS und die externen Mitarbeiter des BAG halten eine Festanstellung für eine gut vorstellbare Option, und sie würden ein entsprechendes Angebot nicht ausschlagen. In verschiedenen Bereichen, insbesondere jenem der Software-Entwicklung, scheint der Lohn kein Hindernis für eine interne Anstellung zu sein, da sich hier gemäss mehreren befragten Personen die Löhne der Externen und jene der Internen im Grossen und Ganzen die Waage halten. Für die Annahme oder Ablehnung eines allfälligen Angebots für eine interne Anstellung können weitere Gründe sprechen: Manchmal wird die Verwaltungseinheit aufgrund der Vielfalt und Grösse der Projekte als attraktives Wirkungsfeld angesehen (ISC-EJPD, BIT), manchmal aber können das Image der Verwaltung, der Standort des Amtes oder die Bindung an einen einzigen Kunden/ein einziges Amt den Ausschlag gegen eine Festanstellung geben.

## 2.4.2

### Führung

In den untersuchten Verwaltungseinheiten werden die externen Mitarbeitenden nicht wesentlich anders geführt als die internen. Bei Alltagsgeschäften oder Projektarbeiten lassen sich diesbezüglich kaum Unterschiede feststellen, ausser dass in gewissen Ämtern an die externen Mitarbeitenden höhere Anforderungen gestellt werden. Namentlich wurde dies in den Gesprächen mit der FUB, dem ISC-EJPD und dem BIT erwähnt und mit den beträchtlich höheren Kosten für die externen Mitarbeitenden begründet.

Die Ämter verfügen über keine spezifischen Führungsregeln bezüglich der externen Mitarbeitenden. Die Führung variiert allenfalls je nach dem für die externen Mitarbeitenden verantwortlichen direkten Vorgesetzten oder manchmal je nach der Funktion der externen Mitarbeitenden. Mit Ausnahme des BAG, welches Jahresgespräch (mit Einfluss auf den Lohn) mit internen wie externen Mitarbeitenden durchführt, finden in den anderen Verwaltungseinheiten solche Gespräche nur mit internen Mitarbeitenden statt.

Es kommt nicht selten vor, dass ein externer Mitarbeiter ein Team leitet, das sich aus internen Mitarbeitenden sowie aus externen Mitarbeitenden verschiedener Firmen zusammensetzt. Dies liess sich insbesondere in den Informatik- beziehungsweise wissenschaftlichen Fachbereichen des BFS, des BAFU, des BIT und des ISC-EJPD feststellen.

## 2.5

### Zweckmässigkeit des Beizugs von externen Mitarbeitenden

*Zusammenfassung: Die meisten Verwaltungseinheiten erklären zwar, externe Mitarbeitende nur beizuziehen, wenn sie vorübergehend hochqualifiziertes Fachwissen benötigen oder temporäre Arbeitsspitzen abdecken müssen, jedoch ist die untersuchte Praxis häufig eine andere. So werden zahlreiche externe Mitarbeitende in den Verwaltungseinheiten langfristig für durchaus amtstypische Aufgaben eingesetzt. Von den insgesamt 137 Millionen Franken, die 2012 für externe Mitarbeitende ausgegeben wurden, betrafen die Hälfte Fälle, die von der PVK aufgrund der hohen Kosten, ihrer Regelmässigkeit und/oder der damit einhergehenden Abhängigkeits- und Sicherheitsrisiken als unangemessen beurteilt werden.*

Wenn zur Bewältigung von Mehrarbeit oder für spezielle Aufgaben Spitzenkompetenz benötigt wird, bietet der Beizug von externen Mitarbeitenden sehr wohl eine zweckmässige und flexible Lösung, auch wenn diese mit Mehrkosten verbunden ist. Handelt es sich aber um eine dauerhafte Verstärkung mit externem Personal, das die gleichen Aufgaben wie das interne ausführt, aber zu höheren Kosten, dann ist ein solcher Beizug wirtschaftlich gesehen nicht sinnvoll. Diese Praxis kann sich auch deshalb als unangemessen erweisen, weil sie mit Sicherheitsrisiken und mit der Gefahr einhergeht, im Bereich von Kernkompetenzen abhängig zu werden.

Zu dieser Einschätzung ist auch der Bundesrat gelangt, hält er doch in seiner Antwort auf die Anfrage Kiener-Nellen<sup>76</sup> fest, dass der Personalverleih günstiger ist, wenn es darum geht, Spitzen abzudecken und fehlende Kompetenzen einzukaufen,

<sup>76</sup> 11.1075, Anfrage Kiener Nellen vom 28.9.2011: «Neue Personalverleih-Methode beim VBS?».

ohne dabei eine länger dauernde Anstellungsverpflichtung einzugehen. Wenn hingegen ein Engagement länger dauert und daraus eine Daueraufgabe entsteht, dürfte seiner Meinung nach eine Festanstellung in der Regel günstiger ausfallen als eine Anstellung von externem Personal.

In den neun untersuchten Verwaltungseinheiten wurden für die Anstellung von externen Mitarbeitenden insgesamt 137 Millionen Franken ausgegeben. Die PVK kommt nach vorsichtiger Schätzung zum Schluss, dass davon 70 Millionen für Daueraufgaben, das heisst für amstypische Standard- und Spitzenkompetenzen verwendet werden dürften. Diese Praxis ist vorab wegen der damit verbundenen Mehrkosten, aber in gewissen Fällen auch aufgrund des Abhängigkeitsrisikos nicht angemessen. Die restlichen rund 70 Millionen Franken entfallen zur Hälfte auf die teilweise angemessene Beschäftigung von externen Fachkräften, bei denen sich eine Festanstellung aufgrund der starken Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt manchmal als schwierig erweist, und zur Hälfte auf den angemessenen Beizug von externen Mitarbeitenden als temporäre Kompetenzbeschaffung.

Der Bedarf nach Spitzenkompetenz und der interne Personalmangel sind häufig die Gründe für den Beizug externer Fachkräfte. Daneben bietet aber auch die Flexibilität dieses Vertragsverhältnisses insbesondere dann einen entscheidenden Vorteil, wenn die Externen für bestimmte Projekte beigezogen werden. Dies hat zwei Gründe: Erstens kann sich im Laufe eines Projektes zeigen, dass ein externer Mitarbeiter durch einen anderen ersetzt werden muss, dessen Fachwissen sich für das Projekt besser eignet; in solchen Fällen lässt sich ein Wechsel leicht vollziehen. Zweitens vermeiden es die Verwaltungseinheiten selbst bei Projekten, die mehrere Jahre dauern (Informatik, Gesetzgebung, neue Aktionsprogramme), festes Personal zu verpflichten, weil dieses nach Abschluss eines Projektes nur schwerlich wieder entlassen werden kann; befristete Arbeitsverträge bieten hier keine eigentliche Alternative, weil diese streng eingehalten werden müssen und auch dann, wenn ein Projekt abgebrochen wird, in der Regel erst auf den vertraglich vereinbarten Termin hin aufgelöst werden können. Die Verwaltungseinheiten bevorzugen deshalb eher eine projektbezogene Sichtweise mit externen Fachkräften als eine umfassende Sicht, welche die Tätigkeiten und Kompetenzen des Amtes als Ganzes erfasst.

## **2.5.1 Im Informatikbereich**

Im Informatikbereich ist der Beizug von externen Mitarbeitenden gängige Praxis, dies gilt für den Bund ebenso wie für die Privatwirtschaft. Allerdings werden die externen Informatiker grösstenteils zur dauerhaften Personalverstärkung bei sehr guter Bezahlung beschäftigt.

In den neun Verwaltungseinheiten belaufen sich die Ausgaben für externe Fachkräfte im Informatikbereich auf 114 Millionen Franken. Davon entfallen fast 100 Millionen Franken auf die drei Einheiten, welche IT-Leistungen für andere Einheiten erbringen.

### **SAP-Bereich, 25 Millionen Franken: teilweise angemessen**

Rund 25 Millionen Franken werden für externe Mitarbeitende in den SAP-Bereichen des BIT und der FUB ausgegeben. Beide Einheiten versuchen – in einigen Fällen mit Erfolg – einen Teil der externen Mitarbeiter intern anzustellen. Allerdings sind die Lohnansprüche in diesem Bereich wettbewerbsbedingt so hoch, dass eine Fest-

anstellung in der Regel kaum in Frage kommt. Aus diesem Grund wird hier der Beizug von externen Mitarbeitenden als teilweise angemessen beurteilt, obschon diese Praxis angesichts ihres Ausmasses, ihrer Regelmässigkeit (mehrjährige Verträge), der grossen Kostenunterschiede (mittlerer Stundenansatz im SAP-Bereich des BIT 190 Franken und in der FUB 225 Franken) und der externen Abhängigkeit eigentlich eher als unangemessen bewertet werden müsste, dies umso mehr, als dieser Bereich allein rund 80 vollzeitbeschäftigte Externe zählt und zumeist einen regelmässigen Kompetenzbedarf aufweist.

**Weitere Informatikbereiche, 90 Millionen Franken: rund 70 % unangemessen (hohe Kosten, regelmässiger Bedarf); 30 % angemessen (effektive Mehrarbeit oder punktuelle Nutzung von Spitzenkompetenz)**

Für die externen IT-Fachkräfte ausserhalb des SAP-Bereichs werden gegen 90 Millionen Franken ausgegeben<sup>77</sup>. Diese externen Mitarbeitenden sind in den Bereichen Entwicklung, Betrieb und Projektleitung tätig. Der Grad der Angemessenheit des Beizugs von externen Mitarbeitenden dürfte in diesen drei Bereichen variieren, wenn man deren Sicherheits- und Abhängigkeitsrisiken als Beurteilungskriterium nimmt<sup>78</sup>, doch zeigt sich, dass hier vor allem das Bedarfskriterium (regelmässiger oder temporärer Bedarf) erheblich ist.

So ziehen nicht nur die Einheiten mit Informatikaufgaben externe Mitarbeitende bei, um sowohl den regelmässigen als auch den temporären Bedarf zu decken. Auch die anderen Ämter wenden beträchtliche Summen (das ASTRA und das BFS je sieben Millionen Franken) für externe Fachkräfte auf, und zwar für Tätigkeiten, die nicht der Spitzenabdeckung dienen. Es geht häufig darum, das Personal des internen Informatikdienstes zu ergänzen.

Die PVK kommt aufgrund ihrer Vertragsanalysen und Interviews zum Schluss, dass rund 70 % der Beiziehungen von externen Mitarbeitenden nicht als Aufträge zur Spitzenabdeckung bezeichnet werden können, dies aufgrund ihrer Dauer und ihres Umfangs sowie vor allem deshalb, weil diese Aufträge nicht dazu dienen, einen aussergewöhnlichen Kompetenzbedarf zu decken. So haben in den Verwaltungseinheiten mit Informatikaufgaben sowie in den Einheiten, welche ständig Informatikkräfte aufbieten, die Entwicklung und der Betrieb von Applikationen nichts Spezielles an sich. Das Bedarfsvolumen kann zwar im Lauf der Zeit variieren, bleibt aber innerhalb eines bestimmten Rahmens. Im Informatikbereich ist dieser Aspekt von zentraler Bedeutung: Da das Arbeitsaufkommen der Facheinheiten je nach Bedarf ihrer Verwaltungskunden schwankt, ist tendenziell immer dann von «Spitze» die Rede, wenn eine Tätigkeit nicht budgetiert ist. Nun ist es so, dass das Volumen der Projekte zwar variiert, aber innerhalb eines zeitlichen Rahmens.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass gewisse Ämter einen sehr hohen Anteil externer Mitarbeitender aufweisen (im ISC-EJPD 32 %, im BIT 26 %, in der FUB 19 % des Ausgabentotals beziehungsweise 23 %, 18 % und 12 % der Vollzeitäquivalente), ohne dass ein entsprechender Kompetenz- oder Spitzenabdeckungsbedarf besteht.

<sup>77</sup> Nach einer Grobschätzung entfallen in diesen Bereichen 50 % der Ausgaben für externe Mitarbeitende auf die Entwicklung, 35 % auf den Betrieb und 15 % auf Projektleitungen.

<sup>78</sup> In der Tat sind die Abhängigkeits- und Sicherheitsrisiken im Betriebsbereich viel ausgeprägter als im Entwicklungsbereich (hier wird die Angemessenheit des Beizugs von externen Mitarbeitenden anhand der Kosten beurteilt).

Die beiden folgenden Beispiele zeigen die mit dem Beizug von externen Mitarbeitenden verbundene Kosten- und Risikoproblematik auf:

- Das ISC-EJPD beschloss im Hinblick auf das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 (KAP 2014) Ausgabenkürzungen in der Höhe von 2 Millionen Franken. Mit der internen Anstellung von 15 externen Mitarbeitenden wollte es 1,5 Millionen Franken, das heisst 100 000 Franken pro externen Mitarbeitenden einsparen (die Aufstockung der Personalkredite sollte mit einer Kürzung der Sachkredite kompensiert werden). Zudem schaffte das ISC im Rahmen einer Reorganisation im Jahr 2012 dreizehn neue Stellen, wovon einige durch vormalige externe Mitarbeitende besetzt wurden. Hier ist allerdings zu betonen, dass jede neu geschaffene Stelle des ISC – trotz seines Status als FLAG-Amt – vom Departement bewilligt werden muss.
- Die FUB erstellte im Juni 2011 im Rahmen eines Kostenoptimierungsprojekts<sup>79</sup>, das in Zusammenarbeit mit der Boston Consulting Group gearbeitet worden war, einen Massnahmenkatalog insbesondere für Personalanstellungen. In fünf Bereichen mussten externe Mitarbeitende aus Kostengründen und in der Absicht, die externe Abhängigkeit zu reduzieren, intern angestellt werden. Dadurch konnten die Kosten um rund 30 % gesenkt werden. Zudem wurde präzisiert, dass externe Mitarbeitende nicht für Kernprojekte eingesetzt werden dürfen. 2012 wurden zu diesem Zweck über zehn interne Stellen geschaffen. Nebst dem Kostenoptimierungsprojekt wurde in der FUB auch über die Definition der sogenannten Kern- und Basisleistungen diskutiert. Ziel dabei ist es, sämtliche Schlüsselkompetenzen intern (d.h. durch interne Mitarbeitende) abzudecken, um sicherzustellen, dass die FUB im Krisenfall nicht von externen Mitarbeitenden abhängig ist. Diese Diskussion ist aufgrund der Schwierigkeiten, welche diese Definition stellt, noch nicht abgeschlossen.

### **Das Budgetierungsproblem**

Alle Einheiten mit Informatikaufgaben sind vom Bedarf ihrer verwaltungsinternen Kunden abhängig. Ihre Leistungen lassen sich zuweilen nicht rechtzeitig budgetieren. Laut ISC-EJPD ist es nicht möglich, zusätzliches Personal anzustellen, weil das Budget nicht erstellt werden kann, solange die Projekte nicht bestätigt sind. Für das BIT zum Beispiel wies die Staatsrechnung 2012 gegenüber dem Voranschlag aufgrund der viel höheren Leistungsnachfragen einen Einnahmenüberschuss von 50 Millionen Franken aus. Dabei handelte es sich um Projekte und Dienstleistungen, von denen das BIT im Budgetierungszeitpunkt noch keine Kenntnis hatte.

Auch wenn offiziell kein Personalstopp mehr besteht, wird die Entwicklung der amtsinternen Personalbestände oft streng kontrolliert. Es ist weniger das Parlament oder der Bundesrat als vielmehr meistens das Departement, das diesbezüglich strikte Regeln vorgibt. So ist angesichts dieser Vorgaben der Beizug von externen Mitarbeitenden manchmal unumgänglich: Das ISC-EJPD beispielsweise muss in der Lage sein, für sein Departement im Bereich Entwicklung 24 000 Arbeitstage zu leisten, während es mit seinem internen Personal lediglich 14 000 Tage garantieren kann. Das bedeutet, dass eine Kapazität von 50 Vollzeitangestellten mit externen Mitarbeitenden abgedeckt werden muss.

<sup>79</sup> FUB, Projekt Kostenoptimierung, Massnahmenkatalog, Bern im Juni 2011 (INTERN).

## 2.5.2

### In den anderen Bereichen

Ausserhalb des Informatikbereichs belaufen sich die Ausgaben für externe Mitarbeitende auf 23 Millionen Franken. Hier werden externe Mitarbeitende für amtspezifische Tätigkeiten beigezogen.

Bei einem Viertel dieser Ausgaben (rund 5,5 Millionen Franken)<sup>80</sup> kann der Beizug von externen Mitarbeitenden insofern als angemessen beurteilt werden, als es sich dabei um temporäre Spitzenabdeckungen oder Hochkompetenzeinkäufe handelte (BAG, ASTRA, BIT). Ebenfalls als angemessen betrachtet wird der Beizug von externen Mitarbeitenden als Ersatz bei Urlaubsabwesenheiten (BFS, BAG) oder wenn es darum geht, von den Kompetenzen ehemaliger Angestellter zu profitieren (SECO, DEZA).

Bei über 40 % der Ausgaben (rund 8,5 Millionen Franken) wurde der Beizug von externen Mitarbeitenden aus verschiedenen Gründen als teilweise angemessen taxiert. So werden manchmal Externe, die an einer internen Anstellung nicht interessiert sind, für den regelmässigen Kompetenzbedarf beigezogen (ASTRA, DEZA). In anderen Fällen lässt sich anhand der Kosten, der Regelmässigkeit oder des Kompetenzbedarfs nicht sagen, ob der Beizug externer Mitarbeitender angemessen ist oder nicht (BFS, DEZA, SECO, ASTRA). Hier ist zu erwähnen, dass das BAG in den letzten Jahren seine Zahl von externen Mitarbeitenden im wissenschaftlichen Bereich von 80 auf 30 gesenkt hat. Gleichwohl ist seine derzeitige Praxis als teilweise unangemessen zu beurteilen: Die Kosten der externen weichen zwar nicht wesentlich von jenen der internen Mitarbeitenden ab, und die Externen werden für zeitlich (auf einige Jahre) begrenzte Projekte eingesetzt, doch hat sich gezeigt, dass sie von Projekt zu Projekt weiterbeschäftigt werden.

Etwa ein Drittel der Ausgaben (rund 7 Millionen Franken) betrifft Beiziehungen von externen Mitarbeitenden, die als unangemessen beurteilt werden. Dabei handelt es sich um wissenschaftliche Mitarbeitende, die hauptsächlich im BAFU und im BFS für die Mitarbeit an langfristigen Projekten oder für zentrale Aufgaben des Amtes eingesetzt werden. Das BAFU hat in den Jahren 2012-2013 auf Empfehlung der Finanzdelegation (FinDel) 17 Vollzeitstellen mit vormals externen Mitarbeitenden besetzt. Nach Auffassung der FinDel sollten Daueraufgaben (mit denen die externen Mitarbeitenden betraut waren) von internem Personal erledigt werden<sup>81</sup>. In der DEZA werden externe Mitarbeitende ebenfalls für Daueraufgaben eingesetzt. Als Grund für die Anstellung externer Mitarbeitender wird stets der Mangel an Eigenressourcen genannt.

## 3

### Schlussfolgerungen

Externe Mitarbeitende sind Personen, die in einem persönlichen und betrieblichen Subordinationsverhältnis zu einer Verwaltungseinheit stehen, ohne über einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag im Sinne des Bundespersonalgesetzes zu verfü-

<sup>80</sup> Die Anteile basieren auf einem Gesamtbetrag von 21 Millionen Franken, weil bei 2 Millionen Franken keine genaue Zuteilung möglich war.

<sup>81</sup> Bericht der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2011 vom 20.4.2012, S. 7040 f. (BB1 2012 6993).

gen. Vom Vertragsverhältnis abgesehen, unterscheiden sie sich nicht von internen Mitarbeitenden.

Der Beizug externer Mitarbeitender ist in der Bundesverwaltung gängige Praxis, allerdings stellt sich die Frage nach dem genauen Umfang, der Rechtmässigkeit, der Transparenz und der Angemessenheit dieser Praxis. In Anbetracht der Komplexität dieses Themas hat sich die PVK darauf beschränkt, neun Verwaltungseinheiten aus allen Departementen zu untersuchen, um anhand dieser herauszufinden, welche Herausforderungen und allfälligen Probleme mit dieser Praxis einhergehen.

### **3.1 Eine weitverbreitete Praxis, namentlich im Informatikbereich**

Im Jahr 2012 beliefen sich die Ausgaben für externe Mitarbeitende in den neun untersuchten Verwaltungseinheiten auf mehr als 137 Millionen Franken, davon entfielen 114 Millionen Franken auf den Informatikbereich und 23 Millionen auf die Bereiche Wissenschaft, Verwaltung und Sonstiges. Der Beizug von externen Mitarbeitenden in den neun untersuchten Einheiten entspricht rund 500 Vollzeitstellen (11 % aller Vollzeitstellen).

Die meisten externen Mitarbeitenden finden sich in den Einheiten mit Informatikaufgaben. So beträgt der Anteil der Ausgaben für externe Mitarbeitende am Gesamtpersonalaufwand beim ISC-EJPD 32 %, beim BIT 26 % und bei der FUB 19 %.

Diese Praxis ist allerdings weitverbreitet und betrifft nicht nur die Informatikeinheiten, auch wenn bei diesen das Aufkommen an externen Mitarbeitenden am höchsten ist.

Im Durchschnitt sind die Jahreskosten für externe Mitarbeitende um 40–50 % höher als für interne Mitarbeitende, wobei diese Kostendifferenz von Fall zu Fall erheblich variiert.

### **3.2 Aus rechtlicher Sicht diskutabile Praktiken**

Zwar sollte die Anstellung externer Mitarbeitender nur über einen privatrechtlichen Arbeitsvertrag oder über einen Personalleihvertrag erfolgen, doch trägt nur ein Viertel der Verträge eine dem tatsächlichen Arbeitsverhältnis entsprechende Bezeichnung. Diese ungenügende Qualifizierung des Arbeitsverhältnisses kann dazu führen, dass die Bestimmungen betreffend Arbeitsvertrag oder Personalleihvertrag nicht eingehalten werden. Dies ist insofern von Bedeutung, als eine externe Firma für den Verleih von Personal eine Bewilligung braucht und ihre Angestellten einem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt sind.

Auch stellt sich die Frage, ob die Personalleihe durch den Bund dem Legalitätsprinzip gemäss Artikel 5 BV genügt, da es für diese Beschäftigungsform beim Bund keine formelle Gesetzesgrundlage gibt.

Der hohe Anteil an freihändigen Vergaben lässt an der Einhaltung der im Beschaffungsgesetz festgelegten Ziele betreffend Stärkung des Wettbewerbs und Förderung des wirtschaftlichen Einsatzes der öffentlichen Mittel zweifeln. Das Gesetz sieht

zwar Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht vor, doch machen diese hier im Durchschnitt 30 % der Fälle aus.

Die Anstellung von externen Mitarbeitenden stellt punkto Sozialversicherungen keine besonderen Probleme. Einzig der Selbständigenstatus einiger weniger externer Mitarbeitender dürfte in gewissen Ämtern angesichts der Regelmässigkeit und des Volumens ihrer Aufträge fragwürdig sein.

Die Rechtsvorschriften zu den Personensicherheitsprüfungen werden nicht einheitlich angewandt. Der Umstand, dass externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung Zugang zu vertraulichen, geheimen oder für die Staatssicherheit sensiblen Informationen haben, sollte Anlass zu näheren Betrachtungen geben. Zudem zeigen die jüngsten Datendiebstähle oder -diebstahlversuche, wie hochsensibel vor allem der Informatikbereich ist, haben hier doch (interne wie externe) Mitarbeitende leichten Zugang zu Daten und Informatiksystemen, die als geheim oder vertraulich klassifiziert sind. Einzig die Verwaltungseinheiten, welche im Informatikbereich tätig sind, zeigen ein entsprechendes Risikobewusstsein und geben an, sowohl das interne als auch das externe Personal systematisch solchen Sicherheitsprüfungen zu unterziehen. Zu diesem Sicherheitsdispositiv gehören auch eine restriktive Datenzugangs politik und weitere Sicherheitsvorkehrungen (z. B. das Einholen eines Strafregisterauszugs), dies hauptsächlich deshalb, weil die externen Mitarbeitenden in der Regel ihre Arbeit in den betreffenden Ämtern aufnehmen, bevor das Ergebnis ihrer Personensicherheitsprüfung bekannt ist. Dies ist zwar gesetzeskonform, gleichwohl stellt sich dabei die Frage nach dem Nutzen einer Personensicherheitsprüfung, deren Ergebnis (zuweilen erst mehrere Monate) nach der Arbeitsaufnahme des externen Mitarbeiters bekannt wird.

### **3.3 Wenig transparente Praxis**

Die interne Transparenz ist in den neun untersuchten Verwaltungseinheiten unterschiedlich. Die Problematik des Bezugs von externen Mitarbeitenden ist in der Regel zwar amtsintern bekannt, doch kann dieser Mitarbeitertypus in mehr als der Hälfte der untersuchten Einheiten nur mit erheblichem Aufwand identifiziert werden.

Nur gering oder gar nicht vorhanden ist die externe Transparenz, d. h. die Transparenz gegenüber dem Parlament und der übrigen Bundesverwaltung in Bezug auf den Einsatz externer Mitarbeitender und die dafür anfallenden Kosten. Die Ämter beheben personelle Engpässe oft mit dem Bezug externer Mitarbeitender, die sich – mit Ausnahme einiger Temporärangestellter – nicht unter dem Personalaufwand des Bundes finden. Auch wird kein externer Mitarbeiter in den Personalstatistiken des Bundes verzeichnet.

Angesichts dessen, dass in einigen Ämtern sehr viele externe Mitarbeitende zum Einsatz kommen und dass aufgrund der wenig flexiblen Personalkredite teilweise wirtschaftlich wenig sinnvolle Entscheide getroffen werden, ist diese fehlende finanzielle Transparenz zu unterstreichen. Das Parlament muss sämtliche Kosten für internes und externes Personal kennen, um die Bundesfinanzen angemessen steuern zu können. So hat die GPK-S bereits 2007 gefordert, die Ausgaben für Personalstellungsverträge in der Zusatzdokumentation des EPA zum Personalaufwand des Bundes auszuweisen. Der Bundesrat hat diese Empfehlung aber abgelehnt.

### 3.4

#### **Ähnliche Arbeitsbedingungen, mit Ausnahme von den Löhnen**

Gemäss Interviewaussagen weichen die Arbeitsbedingungen von internen und externen Mitarbeitenden, abgesehen von den teilweise grossen Lohnunterschieden bei gleicher Funktion, nur geringfügig voneinander ab. Merkbliche Lohnunterschiede bestehen demnach in einigen Informatik- oder wissenschaftlichen Fachbereichen. Einige Ämter haben ein Entlöhnungssystem eingeführt, um ausgeglichene Löhne zwischen externen und internen Mitarbeitenden zu gewährleisten. Hierzu wurden mit den Personalverleihfirmen aufgrund der Mitarbeiterprofile die Lohnbezüge und Firmenmargen ausgehandelt. Dies betrifft allerdings nur einen Bruchteil der externen Mitarbeitenden.

Nur sehr geringfügig sind die Unterschiede bei der Integration und Führung. In gewissen Ämtern werden allerdings die externen Mitarbeitenden angesichts ihrer Kosten straffer geführt.

### 3.5

#### **In vielen Fällen wenig angemessener Beizug externer Mitarbeitender**

Wenn zur Bewältigung von Mehrarbeit oder für besondere Aufgaben spezielle Fachkräfte benötigt werden, bietet der Beizug von externen Mitarbeitenden sehr wohl eine zweckmässige und flexible Lösung, auch wenn diese mit Mehrkosten verbunden ist. Handelt es sich aber um eine dauerhafte Verstärkung mit externem Personal, das die gleichen Aufgaben wie das interne ausführt, aber zu höheren Kosten, dann ist ein solcher Beizug wirtschaftlich gesehen nicht sinnvoll. Diese Praxis kann sich auch deshalb als unangemessen erweisen, weil sie mit Sicherheitsrisiken und mit der Gefahr einhergeht, im Bereich von Kernkompetenzen abhängig zu werden.

Die meisten Verwaltungseinheiten erklären zwar, externe Mitarbeitende nur beizuziehen, wenn sie vorübergehend hochqualifiziertes Fachwissen benötigen oder temporäre Arbeitsspitzen abdecken müssen, jedoch ist die untersuchte Praxis häufig eine andere. So werden zahlreiche externe Mitarbeitende in den Verwaltungseinheiten langfristig auch für zentrale Aufgaben eingesetzt. Von den insgesamt 137 Millionen Franken, die 2012 für externe Mitarbeitende ausgegeben wurden, betrafen die Hälfte Fälle, die von der PVK aufgrund der hohen Kosten, ihrer Regelmässigkeit und/oder der damit einhergehenden Abhängigkeits- und Sicherheitsrisiken als unangemessen beurteilt werden.

Ein wichtiger Grund für die mittel- bis längerfristige Beschäftigung externer Mitarbeitender besteht darin, dass die Verwaltungseinheiten eine projektbezogene Sicht gegenüber einer umfassenden Sicht, welche die Tätigkeiten und Kompetenzen des Amtes als Ganzes erfasst, bevorzugen. In dieser projektbezogenen Sicht bietet die Flexibilität des Vertragsverhältnisses mit externen Mitarbeitenden Vorteile. Insbesondere fällt ins Gewicht, dass ein externer Mitarbeiter leicht durch einen anderen ersetzt werden kann, dessen Fachwissen sich für das Projekt besser eignet. Zudem vermeiden es die Verwaltungseinheiten bei mehrjährigen Projekten (Informatik, Gesetzgebung, neue Aktionsprogramme), festes Personal zu verpflichten, das nach Projektabschluss nur schwerlich wieder entlassen werden kann.

Der Beizug von externen Mitarbeitenden ist auch schon anderweitig untersucht worden, sei es vom Parlament, einem Departement, einer Amtsdirektion oder der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Jedes Mal gelangte die entsprechende Aufsichts- oder Kontrollstelle zum Schluss, dass ein solcher Beizug in den meisten Fällen aufgrund der Kosten, der Risiken oder der Einsatzdauer unangemessen war.

### 3.6 Fehlende Steuerung

Die vollständige Externalisierung («Outsourcing») gewisser Tätigkeiten, die Wiedereingliederung anderer Aktivitäten durch die Schaffung interner Stellen oder der Beizug externer Mitarbeitender zur Spitzenabdeckung sind alles gangbare Wege, deren Auswahl jedoch in Abhängigkeit von ihren Kosten, Risiken und dem jeweiligen Bedarf zu treffen ist. Zwar braucht die Verwaltung Handlungsspielraum, doch muss der jeweilige Entscheid zur Mobilisierung von Kompetenzen auf mittel- bis langfristigen strategischen Überlegungen beruhen, und an diesen fehlt es derzeit beim Bundesrat und bei verschiedenen Verwaltungseinheiten. Oft fehlen sowohl eine klare Definition der Aufgaben, welche vollständig und dauerhaft intern erledigt werden müssen, als auch die Kriterien für eine externe Vergabe (sei es über die Anstellung externer Mitarbeitender oder eine vollständige Externalisierung gewisser Tätigkeiten); eine Ausnahme bilden die derzeit laufenden Arbeiten im BIT und in der FUB sowie die bereits erfolgten Arbeiten im BAG.

Die Tatsache, dass beim Bund (Parlament, Bundesrat, Departemente, Direktionen der Verwaltungseinheiten) derzeit mehr auf den Personalaufwand als auf den Sachaufwand geachtet wird, kann zu wenig wirtschaftlichen Lösungen führen. So beschreibt die Aussage eines Verantwortlichen, der zahlreiche externe Mitarbeitende angestellt hat, den Kern des Problems sehr gut: *«Aufgrund des extrem knappen Personalbudgets hat man uns klar gemacht, dass die Anstellung einer zusätzlichen, durch das Amt finanzierten Person vom Parlament bewilligt werden muss und folglich mit Sicherheit scheitern wird. Man hat uns jedoch auf eine sehr einfache Alternative hingewiesen: die Beschäftigung externer Mitarbeitender. Ich kann Ihnen aber sagen, dass das ganz andere Kosten verursacht!».*

Angesichts dieses hohen Drucks auf die Personalkredite und der Tendenz, der Verwaltung mehr Aufgaben zu übertragen, erscheint es verständlich, dass die Verwaltungseinheiten externe Fachkräfte beiziehen. Hält man sich aber den Umfang des Bezugs externer Mitarbeitender und die damit einhergehenden Kosten und Risiken vor Augen, muss festgestellt werden, dass es hier an der Steuerung durch die Departemente und den Bundesrat mangelt.

## Abkürzungen

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AVG	Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgericht
BGE	Amtliche Sammlung der Bundesgerichtsentscheide
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
BPG	Bundespersongesetz
BV	Bundesverfassung
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EO	Erwerbersatzordnung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FUB	Führungsunterstützungsbasis
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
ISC-EJPD	Informatik-Service-Center des EJPD
IV	Invalidenversicherung
KAP	Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket
OR	Obligationenrecht
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle

SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VöB	Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

## **Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner**

### **Im Rahmen der explorativen Interviews befragte Personen**

Angelini, Roberto	Integrationsmanager Beschaffungscontrolling, BBL
Blanchard, Jean-Marc	Revisor, Eidgenössische Finanzkontrolle
Ducrey, Thomas	Leiter, Sektion Prozess, Finanzplanung und Budget, EFV
Geiser Thomas	Professor, Universität St. Gallen
Mäder, Patrick	Leiter, Kreditverwaltung, EFV
Meier, Martin	Spezialist Personalwirtschaft und Budgetierung, EPA
Schmutz, Thomas	Stellvertretender Direktor, EPA
Scioli, Ennio	Chef, Inspektorat VBS (bis Juli 2013)

### **Im Rahmen der Fallstudien befragte Personen**

#### **ASTRA**

Duchoud, Jean-Bernard	Bereichsleiter, Investitionscontrolling
Galliker, Rahel	Bereichsleiterin Politik, Wirtschaft, Internationales
Grunder, Urs	Externer Mitarbeiter, Projektleiter
Hugener, Arthur	Externer Mitarbeiter, Projektleiter
Jetzer, Andrea	Externer Mitarbeiter, Bauherrenunterstützer
Käser, Christoph	Bereichsleiter, Strategische Informatik
Meister, Bernd	Projektleiter, Strategische Informatik
Reist, Rosemarie	Bereichsleiterin, Finanzen und Controlling
Schneeberger, Katrin	Abteilungschefin, Direktionsgeschäfte
Steiner, Jürg	Projektleiter, Bereich Verkehrsmanagement
Wartmann, Peter	Fachspezialist, Erhaltungsplanung Projektmanagement Nord

#### **BAFU**

Angst, Dominik	Externer Mitarbeiter, Projektleiter
Elgart, Veronika	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Stellvertreterin Sektion Rio-Konventionen
Freitag, Patrick	Externer Mitarbeiter, Projektleiter
Hofmann, Christine	Stellvertretender Direktorin
Kammerhofer, Alfred W.	Sektionschef, Sektion Wald- und Holzwirtschaft
Klingl, Thomas Josef	Leiter, Projekt Office, Sektion Informatik und Services, GIS Fachstelle & IT-Architektur
Lehmann, Daniel	Leiter, Sektion Finanzen & Controlling
Peiry, Alexandre	Sektionschef, Sektion Informatik und Services
Rieder, Daniel	Externer Mitarbeiter, Projektleiter
Romero, José	Sektionschef, Sektion Rio-Konventionen

Wust-Saucy,  
Anne-Gabrielle

Sektionschefin, Sektion Biotechnologie

## **BAG**

Schneider, Sandra  
Blaser, Agathe

Leiterin, Abteilung Leistungen  
Externe Mitarbeiterin, Projekt Umsetzung Strategie  
Migration und Gesundheit

Stojanovic Ljubisa  
Müller, Martin  
Spang, Thomas  
Schneeberger, Urs  
Schwaller, Pia  
Ineichen, Myriam  
Heiri, Marion

Leiter, Sektion EU  
Externer Mitarbeiter, Sektion EU  
Leiter, Migration und Gesundheit  
Leiter, Sektion Heilmittelrecht  
Externer Mitarbeiter, Sektion Heilmittelrecht  
Leiterin, Sektion Personal und Organisation  
Mitglied der Geschäftsleitung, Leiterin Abt. Ressourcen-  
management

## **BFS**

Belle Louis  
De Giorgi Mélanie  
Gunzinger Mathieu

Sektionschef, Informatik  
Externe Mitarbeiterin  
Stellvertretender Sektionschef, Unternehmensregisterda-  
ten; Leiter, Datenerhebung und -integration  
Leiter, Ambulante Gesundheitsversorgung und Auswer-  
tung

Meyer Michel  
Regli Greub Sylvie  
Riquen Sylvain  
Roth Christine  
Rüfenacht Adrian  
Sprecher Andreas

Externer Mitarbeiter  
Leiterin, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung  
Externer Mitarbeiter  
Gruppenchefin, Business Applications, Sektion Informatik  
Sektionschef, Finanzen und Controlling  
Abteilungschef, Ressourcen und Logistik

## **BIT**

Brönnimann Peter  
Casablanca Mike  
Conti Giovanni  
Egger Michael  
Gantenbein Urs  
Hofstetter Michael  
Ledl Dieter  
Meyenberg Ralf  
Raum Marc  
Sager Jürg  
Steger Michael  
Weiss Peter  
Wenger Thomas

Leiter, Projekte BWL  
Leiter, Projektleiter Pool  
Direktor  
Externer Mitarbeiter  
Externer Mitarbeiter  
Leiter, BWL Moduldesign  
Leiter, Messaging Services  
Leiter, Entwicklung Java  
Mitglied der Geschäftsleitung, Leiter Supportfunktionen  
Leiter, Beschaffung Dienstleistungen  
Leiter, Integrations-Test  
Leiter, Integrationsmanagement und Beschaffung  
Externer Mitarbeiter

## **DEZA**

Bordone, Lucia	Externe Mitarbeiterin, A-Vertrag
Dubois, Jean-Bernard	Chef in Co-Leitung, Sektion Globalprogramm Klimawandel
Eggs, Christian	Stellvertreter, Sektion Globalprogramm Wasser Initiativen
Fahrer, Verena	Chefin, Einsatzorganisation; Stellvertreterin Personalgewinnung und Einsatzplanung
Fässler, Martin	Chef, Direktionsstab
Fink, Doris	Programmbbeauftragte, Stab Humanitäre Hilfe
Huber, Ruth	Regionaldirektor in Mekong (Telefoninterview)
Hügli, Markus	Pensionierter Mitarbeitender
Lang Meier, Elisabeth	Chefin, Personalgewinnung und Einsatzplanung; Chefin in Co-Leitung, Sektion Ressourcen Feld H
Lenz, Hans-Peter	Chef, Abteilung Asien und Amerika, Stellvertreter Direktionsbereich Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe
Liechti, Valérie	Beraterin für Sektorenpolitik Bildung, Abteilung Westafrika
Maître, Adrian	Chef, Sektion Qualitätssicherung und Aid Effectiveness
Meile, Cornelia Nelly	Chefin in Co-Leitung, Sektion Ressourcen Feld H
Pittet, A.	Externer Mitarbeiter, ehemaliger DEZA-Mitarbeiter (bis 2000)
Rivera Escobar, Anne	Leiterin, Kompetenzzentrum Beschaffung und Verträge (ab Juli 2013: Generalsekretariat EDA)
Siegenthaler Muinde, Gabriele	Programmbbeauftragte, Abteilung Europa und Mittelmeerraum
Stäuber, Gertrud	Programmassistentin, Abteilung Lateinamerika und Karibik (Telefoninterview)
Stocker, Andreas Carlo	Chef, Abteilung Strategische Finanzplanung und Beratung
Villiger, Christian	Chef, Vertragsbüro
Wüthrich, Martina	Chefin, HR-Beratung, Direktion für Ressourcen

## **FUB**

Bähler, Urs	Externer Mitarbeiter, Geschäftsleiter
Berger, Mathias C.	Chef, Rechtsdienst 2, Verteidigung
Blatter, Pascal	Chef, Anwendungssysteme
Fankhauser, Jürg	Chef, Beschaffung und Vertragsmanagement
Freiburghaus, Daniel	Chef, Finanzen, Mitglied der Geschäftsleitung
Gobet, Philippe	Chef, Betriebliche Informations- und Einsatzsysteme, Mitglied der Geschäftsleitung
Landolfo, Patrick	Externer Mitarbeiter, Geschäftsleiter
Messerli, Peter	Chef, Frontend Systeme
Misteli, Michael	Externer Mitarbeiter, Geschäftsleiter und Senior Consultant

Schmid, Tony	ehemals Stabschef (Telefoninterview)
Spychiger, Priska	Senior Juristin, Rechtsdienst 2, Verteidigung
Zuber, Daniel	Stellvertretender Chef, Mitglied der Geschäftsleitung
Zumbrunnen, Martin	Chef, Infrastruktur

### **ISC-EJPD**

Baumann, Christian	Leiter
Hayoz, Samuel	Externer Mitarbeiter
Koch, René	Leiter, Dienst Überwachung Post- und Fernmeldeverkehr
Krebs, Daniel	Bereichsleiter, Projektmanagement
Lauper, Urban	Finanzchef, Abteilungsleiter Ressourcen
Merz, Thomas	Externer Mitarbeiter
Michel, Christoph	Jurist, IT-Geschäfte
Perrenoud, Cédric	Bereichsleiter, Anforderungsmanagement
Pedretti, Christine	Bereichsleiterin, Anwendungsbetrieb 1
Schmidhalter, Jonas	Externer Mitarbeiter
Schwab, Martin	Bereichsleiter, Basis-Dienste
Wüthrich, Jürg	Bereichsleiter, Entwicklung

### **SECO**

Aebi, Jacqueline	Externe Mitarbeiterin
Bachem, Denise	Sachbearbeiterin, Organisation, Recht und Akkreditierung
Felber, Beat	Ressortleiter, Systembetrieb und Technik ASAL-ALK
Giger, Rolf	SAP Administration WEQA
Godel, Martin	Ressortleiter, KMU-Politik
Leuzinger, René	Ressortleiter, IT und Infomanagement
Mühlemann, Adrian	Leiter, Controlling, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung
Ondrejka, Daniela	Externe Mitarbeiterin
Tanner, Markus	Ressortleiter, Publikationen, Leiter SHAB
Wyss, Marcel	Ressortleiter, ASAL-Applikationen und ALK
Zimmermann, Thomas	Mitglied der Geschäftsleitung; Leiter, Bereich Organisation, Recht und Akkreditierung

## **Impressum**

### **Durchführung der Evaluation**

Dr. Nicolas Grosjean, PVK, Projektleitung

Christoph Bättig, PVK, Projektbegleitung und wissenschaftliche Mitarbeit

Quentin Schärer, PVK, wissenschaftliche Mitarbeit

Debora Scherrer, PVK, wissenschaftliche Mitarbeit

Dr. Felix Strebel, PVK, wissenschaftliche Mitarbeit

Andreas Tobler, PVK, wissenschaftliche Mitarbeit

### **Dank**

*Die PVK bedankt sich bei allen Interviewpartnerinnen und -partnern für ihre bereitwillige Teilnahme an den Gesprächen. Den Bundesämtern EFV, BBL und EPA dankt sie für die Bereitstellung der statistischen und finanziellen Daten und den Verwaltungseinheiten, welche Gegenstand einer Fallstudie waren (LBA, ISC-EJPD, DEZA, BAFU, BIT, ASTRA, BFS, BAG, SECO), für ihren Arbeitsaufwand und die gute Zusammenarbeit.*

### **Kontakt**

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99 Fax +41 58 322 96 63

E-Mail: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

*Originalsprache des Berichts: Französisch*