

Externe Mitarbeitende in der Bundesverwaltung
Stellungnahme des Bundesrates vom 12. August 2015

Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 10. November 2015

Bericht

1 Einleitung

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

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

2 Beurteilung der getroffenen Massnahmen

2.1 Allgemeines

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

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

2.2 Empfehlung 2 (Einführung und Umsetzung eines Kontrollverfahrens)

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

Die GPK-S zeigte sich im Kurzbericht grundsätzlich zufrieden mit der Antwort des Bundesrates vom 28. Januar 2015, forderte diesen jedoch auf, darzulegen, wie er in

seiner Strategie gewährleiste, dass die Departemente und Ämter Einsparpotenziale tatsächlich erkennen und realisieren.

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

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

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

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

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

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

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

Der Bundesrat orientierte die GPK-S darüber, dass die fraglichen Tätigkeiten im Rahmen der Bedarfsverwaltung keiner expliziten gesetzlichen Grundlage bedürften. Dennoch erklärte sich der Bundesrat bereit, bei der nächsten Gelegenheit die Schaf-

Kontierungsrichtlinien der EFV betr. die Kategorien von Personal-, Beratungs- und sonstigen externen Dienstleistungen ein (Kontierungsrichtlinien).¹

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

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

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

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

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

Die GPK-S ersuchte den Bundesrat im Rahmen dieser Empfehlung, den Personensicherheitsprüfungen (PSP) von externen Mitarbeitenden mit Informatikaufgaben besondere Beachtung zu schenken, da diese teilweise Zugang zu Informationen haben können, die im Sinne von Artikel 6 Buchstabe a Ziffer 1 der Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV) als vertraulich oder geheim klassifiziert sind. Weiter ersuchte die Kommission den Bundesrat, die Rechtsgrundlagen der PSP so zu ändern, dass das Ergebnis dieser Prüfungen vor Arbeitsantritt der betreffenden Mitarbeiterin oder des betreffenden Mitarbeiters bekannt sein muss.

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

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

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

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

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

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

6 Weiteres Vorgehen

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

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

10. November 2015

Für die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates:

Der Präsident, Hans Hess
Die Sekretärin der Geschäftsprüfungskommissionen,
Beatrice Meli Andres

Der Präsident der Subkommission EFD/WBF,
Markus Stadler
Der Sekretär der Subkommission EFD/WBF, Peter Häni