



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBI 2020
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte
elektronische Fassung



Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung: Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle

Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 31. Juli 2019

Herausgegriffen



1 %

des gesamten **Personal aufwands des Bundes** entfällt auf den Personalverleih.



36

von 67 **Verwaltungs einheiten** haben zwischen 2016 und 2018 Personalverleihverträge abgeschlossen.



476

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



Externe Mitarbeitende

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



Personalverleih

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



Pseudo-Aufträge

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

Das Wichtigste in Kürze

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

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

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

Transparenz zu den Ausgaben weitgehend vorhanden, sonst aber lückenhaft

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

Überwiegend klare Grundsätze zum Personalverleih, die mehrheitlich eingehalten werden

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

Zweckmässige Tendenz weg vom Personalverleih, die jedoch Risiken birgt

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

Fragliche Ausnutzung des Sparpotentials bei Internalisierungen

Seit 2015 sind laut den Voranschlägen des Bundes insgesamt 476 Vollzeitstellen internalisiert worden. Daraus veranschlagte der Bundesrat dauerhafte Einsparungen in der Höhe von 13,4 Millionen Franken, was 15 % der vormaligen externen Kosten entspricht. Die veranschlagten Einsparungen liegen damit deutlich tiefer, als die PVK aufgrund ihrer ersten Evaluation erwartet hätte. Dies könnte einerseits daran liegen, dass der Auslöser für Internalisierungen häufig nicht mögliche Einsparungen sind, sondern die Sicherstellung und Kontinuität von Fachwissen oder der hoheitliche Charakter der betreffenden Aufgaben. Andererseits haben die Verwaltungseinheiten einen Anreiz, die Einsparungen nicht zu hoch zu veranschlagen,

weil ihr Budget grundsätzlich um den Sparbetrag gekürzt wird. Die Angaben zu den veranschlagten Einsparungen sind bisher mangelhaft, und es fehlt ein Controlling zu den tatsächlich realisierten Einsparungen bei Internalisierungen. Ob das Einsparungspotential gegenwärtig realisiert wird, ist für die PVK unter den gegebenen Umständen deshalb fraglich.

Inhaltsverzeichnis

Herausgegriffen	2400
Das Wichtigste in Kürze	2401
1 Einleitung	2407
1.1 Anlass und Fragestellungen	2407
1.2 Vorgehen	2408
1.3 Aufbau des Berichts	2410
2 Der Einsatz externer Mitarbeitender in der Bundesverwaltung	2411
2.1 Vorarbeiten der PVK und der GPK-S	2411
2.2 Vertragsarten von externen Mitarbeitenden	2412
3 Klarheit der Weisungen zum Personalverleih	2415
3.1 Grundsätze zum Einsatz von Personalverleih	2415
3.1.1 Personalverleih ist als Ausnahme festgelegt	2415
3.1.2 Trennscharfe Abgrenzung der Vertragsarten, die aber nicht der Praxis entspricht	2416
3.1.3 Personalverleih ist deutlich auf kurzfristigen Bedarf ausgerichtet	2417
3.1.4 Grundsätze sind weitgehend praxistauglich	2418
3.2 Vorgaben zu Umsetzungsmassnahmen	2418
3.2.1 Personalverleih muss erfasst werden	2418
3.2.2 Controlling und Reporting sind nicht geregelt	2419
4 Transparenz zum Einsatz externer Mitarbeitender	2419
4.1 Informationsgrundlagen zum Personalverleih	2420
4.1.1 Ausgaben für Personalverleih werden gegenüber dem Parlament ausgewiesen, jedoch zu tief budgetiert	2420
4.1.2 Angaben zu Personalverleih im verwaltungsinternen Beschaffungscontrolling sind beschränkt aussagekräftig	2422
4.2 Hinweise auf Pseudo-Aufträge	2424
4.2.1 Vertragsbezeichnungen weisen nur vereinzelt auf nicht deklarierten Personalverleih hin	2424
4.2.2 In den Vertragstexten fehlen Hinweise auf Pseudo-Aufträge	2425
4.2.3 Personalverleih wird zunehmend durch Aufträge und Werkverträge ersetzt	2426
5 Einhaltung der Grundsätze zum Einsatz externer Mitarbeitender	2427
5.1 Personalverleih als Ausnahme	2428
5.1.1 Personalverleih nimmt eher ab, insbesondere im IT-Bereich	2428
5.1.2 Nur bei einzelnen Ämtern macht der Personalverleih einen grösseren Anteil der Personalkosten aus	2429

5.1.3	Einige Ämter haben einen bedeutenden Anteil Personalverleih an den beschafften Dienstleistungen	2430
5.2	Ausrichtung auf kurzfristigen Personalbedarf	2432
5.2.1	Höchstdauer von zwei Jahren wird weitgehend eingehalten	2432
5.2.2	Personalverleih wird mehrheitlich für eine kürzere Dauer eingesetzt	2433
6	Angemessenheit der Internalisierungen und Kosteneinsparungen	2435
6.1	Informationsgrundlagen zu Internalisierungen und Einsparungen	2435
6.1.1	Angaben im Rahmen der Voranschläge und Staatsrechnungen sind lückenhaft	2435
6.1.2	Kosteneinsparung ist teilweise schwierig zu beziffern	2437
6.2	Kosteneinsparungen	2439
6.2.1	Rund 15 % der vormaligen externen Kosten wurden dank Internalisierungen eingespart	2439
6.2.2	Kosteneinsparungen sind häufig nicht der Auslöser für Internalisierungen	2441
7	Zweckmässigkeit der Massnahmen zur Umsetzung der Weisungen	2444
7.1	Sensibilisierungsmassnahmen	2445
7.1.1	Relevante Stellen kennen die Weisungen	2445
7.1.2	Weiterbildungskurse gehen inhaltlich weniger weit, als vom Bundesrat angegeben	2445
7.2	Reporting- und Controlling-Verfahren	2446
7.2.1	Umfang des Personalverleihs wird grob überprüft, nicht jedoch dessen Dauer	2447
7.2.2	Zweck- und Rechtsmässigkeit der Verträge wird nicht systematisch überprüft	2448
7.2.3	Controlling bezüglich der Einsparungen bei Internalisierungen ist sehr beschränkt	2448
8	Schlussfolgerungen	2449
8.1	Weitgehende Transparenz zu den Ausgaben für externe Mitarbeitende, sonst aber Lücken	2449
8.2	Überwiegend klare Grundsätze zum Einsatz von Personalverleih, die mehrheitlich eingehalten werden	2450
8.3	Zweckmässige Tendenz weg vom Personalverleih, die jedoch Risiko für Pseudo-Aufträge birgt	2451
8.4	Fragliche Ausnutzung des Sparpotentials bei Internalisierungen	2452

Abkürzungsverzeichnis	2454
Dokumentenverzeichnis	2456
Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner	2458
Anhang: Vorgehensweise der Evaluation	2459
Impressum	2460

Bericht

1 Einleitung

1.1 Anlass und Fragestellungen

Wiederholt hat das Parlament eine Verringerung des Personalbestands der Bundesverwaltung verlangt. Seit einer Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S), welche im Jahr 2014 veröffentlicht wurde, war indessen auch bekannt, dass die Bundesverwaltung regelmässig auf externe Mitarbeitende zurückgreift.¹ Externe Mitarbeitende sind Personen, die in einem persönlichen und betrieblichen Subordinationsverhältnis zu einer Verwaltungseinheit stehen, ohne aber über einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag mit der Eidgenossenschaft zu verfügen.

Auf der Grundlage des Evaluationsberichts der PVK richtete die GPK-S sechs Empfehlungen an den Bundesrat.² In der Folge beschloss dieser, gewisse externe Leistungen zu internalisieren, also künftig mit eigenem Personal zu erbringen.³ Zudem erliess er Weisungen zum Personalverleih, d. h. zum temporären Einsatz von externen Mitarbeitenden, die über einen Dritten angestellt sind.⁴ Die GPK-S schloss ihre Untersuchung Ende 2015 ab, kündigte aber gleichzeitig eine Nachkontrolle an.⁵

Am 17. Februar 2017 eröffnete die GPK-S die Nachkontrolle und bat den Bundesrat, ihr über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen Bericht zu erstatten. Zugleich kündigte sie eine Kurzevaluation der PVK an, um abzuklären, inwiefern die Verwaltungseinheiten ihre Praktiken beim Einsatz von externen Mitarbeitenden tatsächlich geändert haben.⁶

In seiner Stellungnahme vom 10. Mai 2017⁷ erklärte der Bundesrat, dass die Untersuchungen der PVK und der GPK-S die Bundesverwaltung für die Problematik sensibilisiert hätten. Zwischen 2015 und 2017 seien bereits 355 Stellen internalisiert worden, was gesamthaft zu veranschlagten Einsparungen in der Höhe von rund 11 Millionen Franken geführt habe. Ausgehend von dieser Stellungnahme erarbeitete die PVK eine Kurzskeizze für eine mögliche Untersuchung.

¹ Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Bericht der PVK vom 10. April 2014 zuhanden der GPK-S (BBl 2015 3691).

² Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Bericht der GPK-S vom 7. Okt. 2014 (BBl 2015 3673).

³ Brief des Bundesrates an die GPK-S vom 12. Aug. 2015.

⁴ Weisungen des Bundesrates vom 19. Aug. 2015 zum Abschluss von Personalverleihverträgen in der Bundesverwaltung (Weisungen Personalverleih, BBl 2015 6309).

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

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

⁷ Brief des Bundesrates an die GPK-S vom 10. Mai 2017.

Die zuständige Subkommission EFD/WBF entschied anlässlich der Diskussion der Kurzskeizze am 29. Juni 2017 sowie anlässlich der Zwischenpräsentation der PVK am 22. Februar 2018, dass folgende Fragestellungen untersucht werden sollen:

1. Sind die Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih klar?
2. Ist der Einsatz externer Mitarbeitender gegenüber dem Parlament wie auch verwaltungsintern transparent? Inwiefern gibt es weiterhin Hinweise, dass externe Mitarbeitende mittels «Pseudo-Aufträgen» eingesetzt werden?
3. Werden die Grundsätze zum Einsatz von externen Mitarbeitenden eingehalten?
4. Hat die Bundesverwaltung angemessene Internalisierungen durchgeführt und damit finanzielle Einsparungen erzielt?
5. Sind die getroffenen Massnahmen zur Umsetzung der Weisungen zum Personalverleih (Sensibilisierung, Reporting- und Controlling-Verfahren) zweckmässig?

1.2 Vorgehen

Das Vorgehen der Evaluation ist im Anhang dargestellt. Um die verschiedenen Fragestellungen zu beantworten, führte die PVK die in Tabelle 1 aufgeführten Datenerhebungen und -analysen durch, die in der Folge näher erläutert werden.

Tabelle 1

Durchgeführte Analysen zur Beantwortung der Fragestellungen

Nr. Fragestellung	Fallstudien und Interviews	Voranschläge/ Staatsrechnungen	Beschaffungscontrolling Bund	Dokumentenanalysen	Juristisches Kurzgutachten
1 Klarheit der Weisungen	○			●	○
2 Transparenz Einsatz externer Mitarbeitender	○	●	●		●
3 Einhaltung der Weisungen		○	●		
4 Angemessenheit der Internalisierungen	○	●			
5 Zweckmässigkeit Umsetzungsmassnahmen	●	○	○	●	

Anmerkung: ● Hauptanalyse; ○ ergänzende Analyse

Die PVK hat in *Fallstudien* den Einsatz externer Mitarbeitender in fünf Verwaltungseinheiten aus unterschiedlichen Departementen untersucht. Einerseits hat die PVK jene drei Verwaltungseinheiten ausgewählt, bei denen die Evaluation aus dem Jahr 2014 die höchsten Kosten für externe Mitarbeitende festgestellt hatte: das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) im Eidgenössischen

Finanzdepartement (EFD), die Führungsunterstützungsbasis (FUB) im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sowie das Informatik Service Center EJPD (ISC-EJPD) im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Alle drei Verwaltungseinheiten sind hauptsächlich im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT bzw. IT) tätig. Andererseits prüfte die PVK in den Fallstudien zwei Verwaltungseinheiten, die nicht aus dem IT-Bereich stammen und bei welchen sich die Frage stellte, ob mit den Internalisierungen, die sie vorgenommen haben, Einsparungen erzielt wurden. Es handelt sich beim Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) um das Bundesamt für Kultur (BAK), das im Jahr 2016 zwölf Vollzeitstellen (Vollzeitäquivalente, FTE) internalisierte, aber keine externen Kosten auswies, die mit der Internalisierung weggefallen wären. Ausserdem hat die PVK die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) im Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) untersucht, bei der die budgetierten Einsparungen einer Internalisierung von 2,5 Stellen (FTE) im Jahr 2015 mit null beziffert wurden.⁸

Die Fallstudien stellten eine Hauptgrundlage für die Beantwortung der Fragestellung zur Zweckmässigkeit der Massnahmen zur Umsetzung der Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih dar, lieferten aber auch zu vielen weiteren Fragestellungen Informationen. Im Unterschied zur Evaluation von 2014 hat die PVK bei den vorliegenden Fallstudien nur mit Personen aus dem Ressourcen- und Personalbereich der untersuchten Verwaltungseinheiten Gespräche geführt und weder Linienverantwortliche, welche externe Mitarbeitende beschäftigen, noch externe Mitarbeitende selbst befragt. Auch kann aufgrund der geringen Zahl von untersuchten Einheiten nicht auf die gesamte Bundesverwaltung geschlossen werden. Dennoch sind die Fallstudien wertvoll, um typische Herausforderungen und Chancen im Zusammenhang mit externen Mitarbeitenden zu identifizieren.

Der zweite Analyseteil betraf die *Voranschläge und Staatsrechnungen*, die seit 2017 für alle Verwaltungseinheiten Angaben zum Aufwand für den Personalverleih enthalten. Diese Zahlen sowie die zugehörigen Begründungen wurden zusammengetragen und analysiert. Ebenfalls überprüfte die PVK die Informationen zu den geplanten und durchgeführten Internalisierungen sowie zu den damit verbundenen finanziellen Einsparungen. Zusätzlich zu den Voranschlägen und Staatsrechnungen untersuchte die PVK hierfür auch die Zusatzdokumentationen des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) zu den jährlichen Personalvoranschlägen der Verwaltungseinheiten. Die Analyse der Voranschläge, Staatsrechnungen und Zusatzdokumentationen diente in erster Linie der Beantwortung der Fragestellung zur Transparenz des Einsatzes von externen Mitarbeitenden gegenüber dem Parlament sowie der Bewertung der Internalisierungen.

⁸ Da die SUST in der Zusatzdokumentation zu den jährlichen Personalvorschlügen, die als Grundlage für die Fallauswahl diente, unter dem Generalsekretariat des UVEK (GS-UVEK) aufgeführt war, wurde ursprünglich das GS-UVEK als Fallstudie ausgewählt. Die SUST stellt rechtlich aber eine ausserparlamentarische Kommission dar, die nur administrativ dem GS-UVEK angegliedert ist. Im Voranschlag und der Staatsrechnung erscheint sie als separate Einheit, weshalb nachträglich die SUST als Fall definiert wurde.

Drittens hat die PVK die Vorgaben und Berichte zum *Beschaffungscontrolling Bund* untersucht und eine statistische Analyse durchgeführt. Für letztere hat die PVK die Daten aus dem Vertragsmanagement der Bundesverwaltung (VM BVerw) zur Beschaffungskategorie «Dienstleistungen» verwendet. Diese Analysen dienten einerseits der Frage, inwiefern verwaltungsintern Transparenz über den Einsatz externer Mitarbeitender besteht und ob es Hinweise auf Pseudo-Aufträge gibt, bei welchen externe Mitarbeitende über Dienstleistungsverträge eingesetzt werden. Andererseits wurde mit der statistischen Analyse die Einhaltung der Weisungen zum Personalverleih überprüft.

Im Rahmen von *Dokumentenanalysen* hat die PVK insbesondere die Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih sowie die weiteren Vorgaben zum Abschluss verschiedener Vertragsarten auf ihre Klarheit hin bewertet. Ausserdem wurden Dokumente zu Weiterbildungsangeboten der Bundesverwaltung analysiert, um die Zweckmässigkeit der Sensibilisierungsmassnahmen für die Umsetzung der Weisungen zu bewerten. Daneben wurden weitere Dokumente, zum Beispiel zu Reporting-Vorgaben oder zu den Vorarbeiten der GPK-S zur Thematik analysiert.

Schliesslich hat die PVK bei Prof. em. Dr. iur. Thomas Geiser ein *juristisches Kurzgutachten* zu einer Stichprobe von neun Dienstleistungsverträgen in Auftrag gegeben. Die Verträge waren aufgrund gewisser Hinweise ausgewählt worden, dass es sich um Pseudo-Aufträge handeln könnte. Das Kurzgutachten bewertet die Vertragstexte im Hinblick auf ihre Qualifizierung als Arbeitsverträge.⁹

Nach dem Entscheid der zuständigen Subkommission über die Ausrichtung der Kurzevaluation begann die PVK im Juni 2017 mit den Datenerhebungen. Im Februar 2018 entschied die Subkommission anlässlich der Zwischenpräsentation der PVK, den Auftrag zu erweitern. Nach längeren organisationsbedingten Unterbrüchen schloss die PVK ihre Datenanalysen im Mai 2019 ab. Einen Entwurf des vorliegenden Berichts und des Kurzgutachtens legte die PVK den Departementen und der Bundeskanzlei sowie den im Rahmen von Fallstudien untersuchten Verwaltungseinheiten von Ende Mai bis Mitte Juni 2019 zur Konsultation vor.

1.3 Aufbau des Berichts

Im folgenden Kapitel wird beschrieben, wie die Kurzevaluation auf die Vorarbeiten der PVK und der GPK-S zur Thematik der externen Mitarbeitenden aufbaut. Zudem werden die verschiedenen Arten von Verträgen, über welche externe Mitarbeitende eingesetzt werden, erläutert. Danach folgen fünf Kapitel, die jeweils der Beantwortung einer der Fragestellungen gewidmet sind: Kapitel 3 bewertet die Klarheit der Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih. Kapitel 4 setzt sich mit der Transparenz zum Einsatz externer Mitarbeitender, einschliesslich der Frage zum Vorliegen von Pseudo-Aufträgen auseinander. In Kapitel 5 wird die Einhaltung der Grundsätze zum Einsatz von Personalverleih bewertet, während Kapitel 6 den Internali-

⁹ Geiser Thomas (2019): *Kurzgutachten in Sachen Dienstleistungsverträge*, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis IRP-HSG, Universität St. Gallen (Kurzgutachten Geiser).

sierungen gewidmet ist. In Kapitel 7 wird die Zweckmässigkeit der Massnahmen für die Umsetzung untersucht, indem einerseits auf die Sensibilisierung für die Thematik der externen Mitarbeitenden und andererseits auf die Controlling- und Reporting-Verfahren eingegangen wird. In Kapitel 8 werden die Schlussfolgerungen gezogen.

2 Der Einsatz externer Mitarbeitender in der Bundesverwaltung

In diesem Kapitel wird zuerst dargestellt, wie die Kurzevaluation auf die bisherigen Arbeiten der PVK und der GPK-S zum Einsatz externer Mitarbeitender aufbaut. Anschliessend werden die verschiedenen Arten von Verträgen von externen Mitarbeitenden dargestellt.

2.1 Vorarbeiten der PVK und der GPK-S

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) beauftragten die PVK am 27. Januar 2012 mit einer Evaluation über die externen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung. In ihrem Evaluationsbericht¹⁰ zuhanden der GPK-S stellte die PVK fest, dass die Verwaltung externe Mitarbeitende flexibel einsetzen konnte, was für die Erfüllung ihrer Aufgaben eindeutig von Vorteil sein konnte. Die Evaluation kam jedoch ebenfalls zum Ergebnis, dass unklar war, in welchem Umfang in der Bundesverwaltung externe Mitarbeitende beschäftigt wurden und welche Kosten dies verursachte. Externe Mitarbeitende wurden in den verschiedenen Verwaltungseinheiten unterschiedlich verbucht und die Beschäftigung der externen Mitarbeitenden war aus rechtlicher Sicht teilweise fragwürdig. Vor allem die Transparenz zum Einsatz externer Mitarbeitender gegenüber dem Parlament, aber auch verwaltungsintern, war nur gering. Aufgrund dieser mangelnden Transparenz konnte die PVK im Rahmen der Evaluation den Umfang des Einsatzes von externen Mitarbeitenden und die damit verbundenen Kosten nicht für die gesamte Bundesverwaltung, sondern nur für neun ausgewählte Verwaltungseinheiten schätzen. In den neun untersuchten Einheiten zeigte sich zudem, dass ein erheblicher Teil der externen Mitarbeitenden Daueraufgaben wahrnahm, die mit grosser Wahrscheinlichkeit durch internes Personal günstiger hätten erledigt werden können.¹¹ Ferner stellte die PVK fest, dass externe Mitarbeitende häufig über «Pseudo-Aufträge» eingesetzt wurden, also Aufträge, die eigentlich einen Personalverleih oder ein Arbeitsverhältnis darstellten. Nur rund ein Viertel der untersuchten Verträge von externen Mitarbeitenden trugen eine dem tatsächlichen Arbeitsverhältnis entsprechende Bezeichnung.¹² Schliesslich stellte die PVK beim Einsatz externer Mitarbeitender das Risiko des Wissensverlusts sowie Sicherheitsrisiken fest. So hatten externe Mitarbeitende Zugang zu sensiblen Informationen, obwohl keine Personensicherheitsprüfung durchgeführt wurde oder deren Ergebnisse noch nicht vorlagen.¹³

¹⁰ PVK (2014), BBI 2015 3691.

¹¹ PVK (2014), BBI 2015 3691, hier 3720, 3731.

¹² PVK (2014), BBI 2015 3691, hier 3726.

¹³ PVK (2014), BBI 2015 3691, hier 3716.

Gestützt auf die Evaluation der PVK richtete die GPK-S sechs Empfehlungen an den Bundesrat.¹⁴ Um diesen nachzukommen, beschloss der Bundesrat, verschiedene bisher extern bezogene Leistungen künftig zu internalisieren.¹⁵ Ausserdem erliess der Bundesrat am 19. August 2015 Weisungen zum Abschluss von Personalverleihverträgen.¹⁶

Im Rahmen der vorliegenden Kurzevaluation wird geprüft, inwiefern die verschiedenen Empfehlungen der GPK-S mit den getroffenen Massnahmen umgesetzt wurden. Untersucht wird, ob die Weisungen zum Personalverleih einer klaren, einheitlichen Strategie entsprechen, wie sie von der GPK-S in Empfehlung 1 verlangt worden war (vgl. Kapitel 3). Weiter wird bewertet, ob sich die Transparenz über den Einsatz von externen Mitarbeitenden innerhalb der Bundesverwaltung sowie gegenüber dem Parlament verbessert hat (Empfehlung 5, vgl. Ziff. 4.1). Die Kommission forderte auch, der Bundesrat solle die Rechtslage für den Einsatz von externen Mitarbeitenden eingehend prüfen und dafür sorgen, dass die mit externen Mitarbeitenden abgeschlossenen Verträge korrekt bezeichnet werden (Empfehlung 3). Diesbezüglich hat die PVK untersucht, inwiefern die Vorgaben zu den verschiedenen Vertragsarten klar sind (Kapitel 3) und inwiefern es Hinweise auf «Pseudo-Aufträge» gibt (vgl. Ziff. 4.2). Zudem sollte laut Empfehlung 2 der GPK-S ein geeignetes Kontrollverfahren eingeführt werden, um die Umsetzung der Strategie zu überprüfen und Einsparpotentiale zu erkennen, was unter Ziffer 7.2 betrachtet wird. Inwiefern die neuen Weisungen korrekt eingeführt wurden, wie Empfehlung 2 ebenfalls fordert, wird in Kapitel 5 thematisiert, indem untersucht wird, ob der Personalverleih gemäss den festgelegten Grundsätzen eingesetzt wird.

In der vorliegenden Kurzevaluation nicht untersucht wird dagegen, inwiefern sich die Kenntnis der Rechtsgrundlagen für öffentliche Beschaffungen und deren Konsequenzen verbessert hat (Empfehlung 4). Die Beschaffungen wird die PVK in einer Kurzevaluation im Rahmen der dritten Nachkontrolle zur Inspektion «Expertenbeizug in der Bundesverwaltung» der GPK-S behandeln. Zu Empfehlung 6, die eine konsequente Durchführung der Personensicherheitsprüfungen vor Arbeitsantritt verlangt, hat die GPK-S selbst Informationen eingeholt, weshalb diese Thematik in der Kurzevaluation nicht behandelt wird. Dafür hat die PVK auf Wunsch der zuständigen Subkommission die Internalisierungen und die damit erzielten Einsparungen näher untersucht (vgl. Kapitel 6).

2.2 Vertragsarten von externen Mitarbeitenden

Externe Mitarbeitende sind Personen, die in einem anstellungsähnlichen Verhältnis für den Bund arbeiten. Im Unterschied zum Bundespersonal verfügen sie aber nicht über einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag mit dem Bund als Arbeitgeber, sondern sind entweder über einen Personalverleihvertrag oder über einen Auftrag oder Werkvertrag für den Bund tätig (vgl. Abbildung 1).¹⁷

¹⁴ GPK-S (2014), BBI 2015 3673.

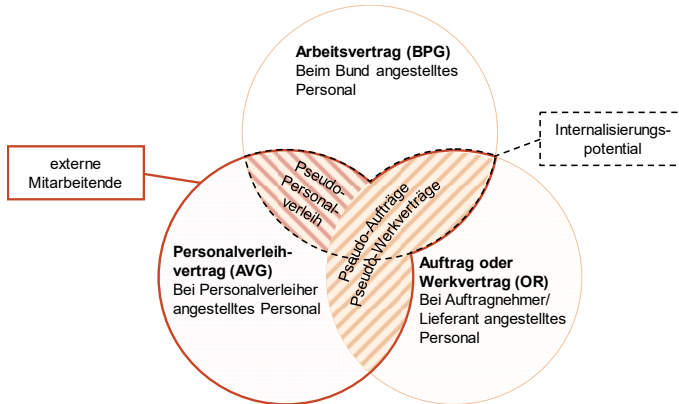
¹⁵ Brief des Bundesrates an die GPK-S vom 12. Aug. 2015.

¹⁶ Weisungen Personalverleih, BBI 2015 6309.

¹⁷ PVK (2014), BBI 2015 3691, hier 3697.

Abbildung 1

Vertragsarten von externen Mitarbeitenden, «Pseudo-Verträge» und Internalisierungspotential



Der Bund schliesst mit seinen Angestellten normalerweise gestützt auf das Bundespersonalgesetz (BPG)¹⁸ einen unbefristeten oder (in Ausnahmefällen) befristeten *Arbeitsvertrag* ab.¹⁹ Dabei handelt es sich um interne Mitarbeitende.

Daneben hat der Bund die Möglichkeit, externe Mitarbeitende über einen Personalverleiher beizuziehen. *Personalverleihverträge* stützen sich auf das Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG)²⁰. Arbeitgeber der betreffenden externen Mitarbeitenden ist nicht der Bund, sondern der Personalverleiher. Teilweise werden für den Personalverleih auch die Begriffe Personalstellung, Personalleihe oder Temporärpersonal verwendet.²¹ Die entliehenen Mitarbeitenden sind, ähnlich wie das Bundespersonal, in die Arbeitsorganisation der Verwaltungseinheit eingebunden, für die sie tätig sind. Sie stehen damit in einem Subordinationsverhältnis und die betreffende Verwaltungseinheit verfügt über wesentliche Weisungsbefugnisse. Gleichzeitig trägt die Bundesverwaltung die Ergebnisverantwortung, d. h. ist grundsätzlich für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben verantwortlich.

¹⁸ Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1).

¹⁹ Gemäss Art. 6 BPG in Verbindung mit Art. 319f. des Obligationenrechts (OR, SR 220) hat die Verwaltung unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit, Mitarbeitende über einen privatrechtlichen Arbeitsvertrag anzustellen. Gemäss der Evaluation der PVK aus dem Jahr 2014 machen die Verwaltungseinheiten davon keinen Gebrauch.

²⁰ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG, SR 823.11).

²¹ Weisungen Personalverleih, Fussnote 2.

Schliesslich kann der Bund *Aufträge oder Werkverträge* abschliessen, also mittels privatrechtlicher Verträge nach dem Obligationenrecht (OR)²² Dienstleistungen beschaffen. Der externe Dienstleistungserbringer steht nicht in einem Unterordnungsverhältnis zum Bund und trägt die Verantwortung für das Ergebnis des Auftrags oder Werkvertrags selbst, nicht die auftraggebende Verwaltungseinheit. Die im Rahmen eines Auftrags oder Werkvertrags tätigen Personen sind Selbständige oder Mitarbeitende des entsprechenden Dienstleistungserbringers.

Die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Vertragsarten ist in der Praxis teilweise schwierig. Letztlich entscheidend für die Festlegung der Vertragsart ist nicht die Bezeichnung des Vertrags, sondern die tatsächliche Situation. Die PVK stellte in ihrer Evaluation aus dem Jahr 2014 fest, dass Verwaltungseinheiten externe Mitarbeitende in der Form von Aufträgen verpflichtet haben, es sich faktisch aber um Arbeitsverhältnisse handelte, weshalb diese Verträge als «*Pseudo-Aufträge*» bezeichnet werden (vgl. Abbildung 1). Sie liegen dann vor, wenn Auftragnehmende eng in die Arbeitsorganisation der betreffenden Verwaltungseinheit eingebunden sind und ein Subordinationsverhältnis besteht.²³ Eine Eingliederung in die Arbeitsorganisation der Verwaltung ist formal nämlich nur mit einem Arbeits- oder Personalverleihvertrag möglich. Von einem «*Pseudo-Auftrag*», der faktisch ein Arbeitsverhältnis darstellt, ist ausserdem auszugehen, wenn eine Ein-Personen-Gesellschaft nur einen Auftraggeber hat und damit wirtschaftlich klar von diesem abhängig ist.²⁴ Analog zu *Pseudo-Aufträgen* sind auch «*Pseudo-Werkverträge*» möglich, wenn dem faktischen Arbeitsverhältnis ein Werkvertrag zugrunde liegt. Ein «*Pseudo-Personalverleih*» wiederum liegt vor, wenn ein Personalverleihvertrag mit einer Ein-Personen-Gesellschaft abgeschlossen wird, die nur jene Person verleiht, der sie gehört. Auch in diesem Fall handelt es sich bei Vorliegen einer wirtschaftlichen Abhängigkeit faktisch um ein Arbeitsverhältnis mit dem Bund. In der Folge wird bei all diesen verschiedenen Formen der Einfachheit halber von «*Pseudo-Aufträgen*» gesprochen.

Das *Potential zur Internalisierung* von externen Mitarbeitenden (vgl. Abbildung 1) ergibt sich aus rechtlicher Sicht hauptsächlich dort, wo faktisch ein Arbeitsverhältnis zwischen den betreffenden Mitarbeitenden und dem Bund besteht, sie also in die Arbeitsorganisation des Bundes eingebunden sind und sich im Arbeitsalltag kaum Unterschiede zum Bundespersonal zeigen, die Mitarbeitenden formal jedoch über einen Auftrag, Werkvertrag oder Personalverleihvertrag für den Bund tätig sind. Neben rechtlichen können aber auch wirtschaftliche Gründe oder Risikoüberlegungen für eine Internalisierung von externen Mitarbeitenden sprechen.

²² Art. 394ff. und 363ff. OR.

²³ PVK (2014), BBl 2015 3691, hier 3701.

²⁴ Kurzgutachten Geiser, S. 4–5.

3 Klarheit der Weisungen zum Personalverleih

Zusammenfassung: Insgesamt sind die Weisungen des Bundesrats zum Personalverleih weitgehend klar und werden in den Verwaltungseinheiten auch so wahrgenommen. Sie enthalten Grundsätze, die es erlauben zu entscheiden, wann der Abschluss eines Personalverleihvertrags angebracht ist. Die Liste der Merkmale der verschiedenen Vertragsarten im Anhang zu den Weisungen berücksichtigt die bestehenden Grauzonen dagegen zu wenig. Bezüglich der Umsetzung sind lediglich die Erfassung des Personalverleihs und die Verantwortlichkeiten grob geregelt, womit die Weisungen in dieser Hinsicht offen bleiben.

Am 19. August 2015 hat der Bundesrat Weisungen zum Abschluss von Personalverleihverträgen in der Bundesverwaltung erlassen, die am 1. Januar 2016 in Kraft getreten sind (vgl. Ziff. 2.1).²⁵ Diese Weisungen werden nachfolgend bezüglich ihrer Klarheit bewertet, indem erstens die darin festgelegten Grundsätze zum Einsatz von Personalverleih und zweitens die Vorgaben zur Umsetzung betrachtet werden.

3.1 Grundsätze zum Einsatz von Personalverleih

Die Weisungen zum Personalverleih priorisieren die verschiedenen Vertragsarten für die Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung (vgl. Ziff. 3.1.1) und grenzen sie voneinander ab (vgl. Ziff. 3.1.2). Zudem präzisieren sie, dass der Personalverleih nur als kurzfristige Massnahme vorgesehen ist (vgl. Ziff. 3.1.3). Diese Vorgaben werden in der Praxis weitgehend als klar bewertet (vgl. Ziff. 3.1.4).

3.1.1 Personalverleih ist als Ausnahme festgelegt

In den Weisungen wird zunächst festgehalten, was unter Personalverleih zu verstehen ist. Ein Personalverleih liegt demnach vor, wenn ein Arbeitgeber mittels Vertrag mit einem Einsatzbetrieb, im vorliegenden Falle einer Verwaltungseinheit, eine Fachkraft für eine bestimmte Zeit zur Verfügung stellt und wesentliche Weisungsbeugnisse abtritt. Dabei müsse das AVG²⁶ eingehalten werden.²⁷

Als Grundsatz legen die Weisungen anschliessend fest, dass die Verwaltung ihre Aufgaben «in der Regel» mit Bundespersonal erfüllt. Daneben können Dienstleistungen in Form eines Auftrags oder eines Werkvertrags auf dem Markt beschafft werden. «Ausnahmsweise» können für die Arbeitserfüllung Personalverleihverträge abgeschlossen werden. Damit wird eine klare Prioritätenordnung festgelegt: An erster Stelle steht die Aufgabenerfüllung mit internem Personal, danach folgt die Vergabe externer Aufträge und Werkverträge, und zum Schluss kommt der Personalverleih.

²⁵ Weisungen Personalverleih, BBl 2015 6309.

²⁶ SR 823.11

²⁷ Weisungen Personalverleih, Ziff. 2 und 3.

Zudem legen die Weisungen mit Verweis auf das Finanzhaushaltsgesetz fest, dass der wirtschaftliche und sparsame Mitteleinsatz gewährleistet sein muss.²⁸ Die Verwaltungseinheiten müssen vor dem Abschluss eines Personalverleihvertrags somit prüfen, ob eine Leistung mit internem Personal oder über einen externen Dienstleister kostengünstiger erbracht werden könnte. Nicht präzisiert wird allerdings, wie diese Überprüfung vorgenommen werden muss.

3.1.2 **Trennscharfe Abgrenzung der Vertragsarten, die aber nicht der Praxis entspricht**

Die Weisungen präzisieren auch, was die Vertragsarten unterscheidet. Bei einem Auftrag oder Werkvertrag wird demnach kein Subordinationsverhältnis eingegangen und die Verantwortung für die Ergebnisse liegt beim externen Dienstleister, während das über einen Personalverleih beschäftigte Personal in einem Subordinationsverhältnis steht und der Bund die Ergebnisverantwortung trägt.²⁹ Das Subordinationsverhältnis wird auch im Kurzgutachten von Professor Geiser³⁰ als zentrales Abgrenzungskriterium genannt und geht ebenfalls aus dem Anhang hervor, auf den die Weisungen für die genauere Unterscheidung zwischen Arbeitsvertrag, Personalverleihvertrag, Auftrag und Werkvertrag verweisen.³¹ Die wirtschaftliche Abhängigkeit – das laut dem Kurzgutachten zweite entscheidende Kriterium dafür, ob faktisch ein Arbeitsvertrag vorliegt³² – wird hingegen weder in den Weisungen noch im Anhang als solches erwähnt.

Der Anhang zu den Weisungen führt neben dem zentralen Kriterium der Subordination weitere Merkmale der verschiedenen Vertragsarten auf. So heisst es beim Arbeitsvertrag etwa, dass die angestellte Person in persönlicher, betrieblicher und zeitlicher Hinsicht in einem Abhängigkeitsverhältnis gegenüber der Verwaltungseinheit steht, an Arbeitszeiten gebunden ist, ihr laufend Arbeit zugeteilt wird und sie in der Regel in den Räumlichkeiten der Verwaltungseinheit arbeitet und deren Arbeitsinstrumente nutzt. Mittels Personalverleihvertrag entlehene Personen werden gemäss Anhang zu den Weisungen weitgehend wie eigene Mitarbeitende in die Arbeitsorganisation der Verwaltungseinheit eingegliedert, werden jedoch über einen Vermittlungsbetrieb angestellt und entschädigt. Bei Aufträgen und Werkverträgen dagegen gibt es keine Eingliederung in die Arbeitsorganisation der Verwaltungseinheit. Die Auftragnehmer haben eine unabhängige Stellung: Sie sind organisatorisch unabhängig vom Auftraggeber und in der Zeiteinteilung und Arbeitsorganisation frei, benutzen eigene Büroräumlichkeiten bzw. Arbeitsinstrumente, und sind nur in Bezug auf

²⁸ Weisungen Personalverleih, Ziff. 5.1.4.

²⁹ Weisungen Personalverleih, Ziff. 2, 3.3 und 4.

³⁰ Kurzgutachten Geiser, Ziff. 3.

³¹ Weisungen Personalverleih, Anhang 1 – Übersicht: Arbeitsvertrag, Personalverleihvertrag, Auftrag/Werkvertrag, www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Kriterien für Personalverleihverträge in der Bundesverwaltung definiert > Dokumente > Anhang (<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/40648.pdf>, Stand: 2. Juli 2019).

³² Kurzgutachten Geiser, Ziff. 3.

die bestimmte Dienstleistung, die sie erbringen, an die Weisungen des Auftraggebers gebunden.³³

In der Praxis sind die Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Vertragsarten allerdings, wie auch das Kurzgutachten von Professor Geiser verdeutlicht (vgl. Ziff. 4.2.2), weniger trennscharf als dies der Anhang zu den Weisungen vorgibt. So ist es beispielsweise durchaus notwendig, dass ein Auftragnehmer auf die Betriebszeiten des Kunden Rücksicht nimmt, womit er in der Zeiteinteilung eingeschränkt ist. Auch kann es notwendig sein, dass die Dienstleistung in den Räumlichkeiten des Kunden erbracht wird. Das grobe Schema in Anhang 1 der Weisungen kann somit zwar als Orientierung dienen bei der Frage, welche Vertragsart in einer konkreten Situation abzuschliessen ist, der tatsächlichen Komplexität wird es aber nicht gerecht. Dies ist insofern als kritisch zu bewerten, als dass der Anhang zu den Weisungen als normative Vorgabe daherkommt.

Im Gegensatz dazu erwähnt das Merkblatt «Abgrenzung Personalverleih / Aufträge» des BBL,³⁴ auf das im Anhang zu den Weisungen hingewiesen wird, gleich zu Beginn die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung, die zur Folge hätten, dass jeder Einzelfall geprüft werden müsse. Ausserdem hält das Merkblatt verschiedene Punkte fest, die beachtet werden müssen, um tatsächlich ein Auftrags- und nicht ein Personalverleihverhältnis einzugehen. Um zu vermeiden, dass ein faktisches Subordinationsverhältnis entsteht, sollten beispielsweise die direkten Vorgesetzten der eingesetzten Personen möglichst angemessen eingebunden werden. Aus Sicht der PVK sind diese Punkte hilfreich, um das Vertragsverhältnis in einer konkreten Situation angemessen auszugestalten.

3.1.3 Personalverleih ist deutlich auf kurzfristigen Bedarf ausgerichtet

Die Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih legen weiter die Kriterien fest, die von den Verwaltungseinheiten vor dem Abschluss von Personalverleihverträgen zu überprüfen sind. So darf nur dann ein Personalverleihvertrag abgeschlossen werden, wenn interne Personalressourcen nicht verfügbar sind oder nicht rechtzeitig rekrutiert werden können oder wenn intern das benötigte Fachwissen fehlt.³⁵ Zudem muss der Personalverleih zweckmässig sein, um Arbeitsspitzen zu brechen, rasch personelle Engpässe zu beseitigen oder fehlendes Fachwissen zu beschaffen.³⁶

Die Weisungen regeln zudem klar, dass Personalverleihverträge auf maximal zwei Jahre befristet werden müssen. Ausnahmen sind nur mit schriftlicher Zustimmung des Amtsdirektors bzw. der Amtsdirektorin möglich und sind dem EPA jährlich mit entsprechender Begründung zu melden. Die Befristung gilt für die einzelne Person,

³³ Weisungen Personalverleih, Anhang 1.

³⁴ BBL, Merkblatt Abgrenzung Personalverleih / Aufträge, www.intranet.bbl.admin.ch > Kundenplattform BBL > Beschaffen > Kompetenzzentrum Beschaffungswesen > Vorlagen & Arbeitshilfen > 1. Schritt: Einleitung des Vergabeverfahrens (Stand: 24. Juni 2019).

³⁵ Weisungen Personalverleih, Ziff. 5.1.1.

³⁶ Weisungen Personalverleih, Ziff. 5.1.2.

die ausgeliehen wird, d. h. für den einzelnen Einsatzvertrag, nicht jedoch für Rahmenverträge, die eine unbestimmte Anzahl Einsätze eines Verleihers in Verwaltungseinheiten regeln.³⁷ Die Befristung, zusammen mit den genannten Kriterien, zeigt, dass der Personalverleih gemäss den Weisungen auf einen vorübergehenden Bedarf ausgerichtet sein soll.

Weiter legen die Weisungen den Grundsatz fest, dass die Risiken des Personalverleihs möglichst minimiert werden sollen. Die Vorgaben hierzu sind insofern unklar, als die Risiken nur in einem Punkt explizit genannt werden («ungewollter Wissensverlust oder geschäftskritische Abhängigkeiten»). Ansonsten wird auf rechtliche Vorgaben verwiesen (Informationsschutz, Personensicherheitsprüfung, Arbeitsvermittlungsgesetz) oder werden Massnahmen zur Eingrenzung von Risiken genannt (Geheimhaltungsvereinbarungen oder Vertraulichkeitserklärungen), ohne die Risiken selbst zu benennen.³⁸ Auf diese Weise bleibt unklar, wann die jeweiligen Vorgaben relevant sind.

3.1.4 Grundsätze sind weitgehend praxistauglich

Die von der PVK in der Bundesverwaltung geführten Gespräche zeigen, dass die Weisungen des Bundesrates durchgehend bekannt sind. Die Grundsätze zum Abschluss von Personalverleihverträgen wurden allgemein als klar und praxistauglich bezeichnet, wobei gesagt wurde, sie seien oft schon vor den entsprechenden Weisungen so angewendet worden. Als einziger Punkt kritisiert wurde die Befristung der Verträge auf zwei Jahre, weil Personalverleih häufig bei Projekten zum Einsatz komme, die in der Regel länger dauerten (vgl. hierzu Ziff. 4.2.3).

Durch die Weisungen wurde der Personalverleih aus Sicht der befragten Amtsstellen überdies klarer von Aufträgen und Werkverträgen abgegrenzt. Zudem habe sich durch die Weisungen die Transparenz beim Personalverleih deutlich verbessert, was auf die nachfolgend dargestellten Umsetzungsmassnahmen zurückzuführen ist.

3.2 Vorgaben zu Umsetzungsmassnahmen

In Bezug auf die Umsetzung der Weisungen gibt es zwar Vorgaben, welche die Erfassung des Personalverleihs sicherstellen sollen (Ziff. 3.2.1), hingegen fehlen Vorgaben zu einem Controlling oder Reporting (Ziff. 3.2.2).

3.2.1 Personalverleih muss erfasst werden

Die Weisungen enthalten verschiedene Vorgaben zur Erfassung des Personalverleihs. So ist festgelegt, dass die Personalverleihverträge im Vertragsmanagement der Bundesverwaltung (VM BVerw), das Teil des Beschaffungscontrollings des Bundes

³⁷ Weisungen Personalverleih, Ziff. 5.1.3.

³⁸ Weisungen Personalverleih, Ziff. 5.1.5.

ist, erfasst werden müssen. Dies ist folgerichtig, da der Abschluss von Personalverleihverträgen dem öffentlichen Beschaffungsrecht unterliegt, was ebenfalls in den Weisungen festgehalten ist. Zudem sind die Kosten für den Personalverleih gemäss den Richtlinien der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) zu verbuchen.³⁹ Mit diesen Vorgaben wurden die Voraussetzungen für eine klarere Erfassung und folglich eine bessere Transparenz zum Personalverleih geschaffen, wie im folgenden Kapitel dargelegt wird.

3.2.2 Controlling und Reporting sind nicht geregelt

Abgesehen von den Vorgaben zur Erfassung des Personalverleihs ist bezüglich des Vollzugs lediglich festgelegt, dass die Departemente und die Bundeskanzlei die Weisungen in ihren Verwaltungseinheiten umsetzen.⁴⁰ Damit sind nur die Verantwortlichkeiten grob festgelegt. Genauere Angaben zu den Prozessen der Umsetzung oder dazu, wie die Einhaltung der aufgeführten Kriterien überprüft wird, fehlen. Auch fehlen in den Weisungen Vorgaben dazu, inwiefern anhand der zu erfassenden Daten ein Reporting oder Controlling zum Personalverleih gemacht werden soll.

4 Transparenz zum Einsatz externer Mitarbeitender

Zusammenfassung: Seit 2016 wird der Personalverleih im Beschaffungscontrolling des Bundes erfasst und seit 2017 wird er im Budgetprozess gegenüber dem Parlament deklariert. Damit ist die Transparenz zu den Ausgaben für den Personalverleih deutlich gestiegen. Allerdings fehlen Angaben zur Anzahl externer Mitarbeitender sowie der von ihnen besetzten Stellenzahl. Zudem wurde der Personalverleih in den vergangenen Jahren eindeutig zu tief budgetiert. Die Angaben aus dem Beschaffungscontrolling sind zwar insofern verlässlich, als die PVK nur sehr vereinzelt Personalverleihverträge fand, die nicht als solche deklariert wurden, jedoch unterliegen sie sonst verschiedenen Einschränkungen. Ausserdem gibt es Anzeichen, dass die Verwaltungseinheiten wegen der strikteren Regelung des Personalverleihs diesen vermeiden und stattdessen Aufträge und Werkverträge abschliessen. Das Kurzgutachten, das die PVK in Auftrag gegeben hat, stellte bei einer kleinen Stichprobe von Vertragstexten keine Hinweise auf Pseudo-Aufträge fest. Die tatsächlichen Verhältnisse konnte die PVK im Rahmen der vorliegenden Kurzevaluation jedoch nicht überprüfen.

In diesem Kapitel werden zuerst die Informationsgrundlagen, die zum Personalverleih in der Bundesverwaltung zur Verfügung stehen, bewertet. Im zweiten Teil wird der Frage nachgegangen, inwiefern es Hinweise gibt, dass weiterhin externe Mitarbeitende über Pseudo-Aufträge eingesetzt werden.

³⁹ Weisungen Personalverleih, Ziff. 3.3, 6.2 und 6.3.

⁴⁰ Weisungen Personalverleih, Ziff. 6.1.

4.1 Informationsgrundlagen zum Personalverleih

Insgesamt haben sich die verfügbaren Informationen zum Personalverleih in den letzten Jahren deutlich verbessert. Dies gilt sowohl für die Transparenz gegenüber dem Parlament (Ziff. 4.1.1) als auch für die verwaltungsinterne Transparenz (Ziff. 4.1.2), wobei aus beiden Perspektiven auch gewisse Lücken bestehen.

4.1.1 Ausgaben für Personalverleih werden gegenüber dem Parlament ausgewiesen, jedoch zu tief budgetiert

Der Bundesrat informiert das Parlament hauptsächlich in seinen Berichten zum Voranschlag und zur Staatsrechnung über die von der Bundesverwaltung beschäftigten externen Mitarbeitenden. Angestossen durch die Empfehlungen der GPK-S beschloss der Bundesrat, dass der Aufwand für Personalverleih zwingend als Personalaufwand verbucht und dort gesondert ausgewiesen werden muss. Bis dahin wurde der Personalverleih hauptsächlich als Sach- und Betriebsaufwand oder als Transferaufwand verbucht und nicht separat ausgewiesen.⁴¹

Die neuen Vorgaben traten 2017 mit der Einführung des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) in Kraft.⁴² Seither werden im Voranschlag und in der Staatsrechnung die Aufwände für den Personalverleih gesamthaft sowie für die einzelnen Verwaltungseinheiten als Unterkategorie des Personalaufwands separat angegeben. Ausgewiesen wird der jährliche Aufwand in Franken. In den Zusatzdokumentationen des EPA zu den Voranschlägen und den Staatsrechnungen betreffend das Personal sind ebenfalls die Aufwände für den Personalverleih angegeben, in einem Anhang aber für jede Verwaltungseinheit zusätzlich aufgeschlüsselt nach den Kategorien «Personalverleih allgemein» und «Personalverleih Informatik».⁴³ Weder in den Voranschlägen, noch in der Rechnung oder der Zusatzdokumentation ist im Gegensatz zum internen Personal die Anzahl der damit verbundenen Stellen sowie die Anzahl Personen angegeben.

Im Voranschlag 2017, dem ersten nach den Vorgaben des NFB, wurden die Ausgaben für den Personalverleih rückwirkend auch für die Jahre 2015 und 2016 ausgewiesen. Betrachtet man diese Daten, so hat der ausgewiesene Personalverleih zwischen 2016 und 2017 sprunghaft zugenommen (Abbildung 2). Parallel stieg auch der Anteil des deklarierten Personalverleihs an den gesamten Personalausgaben der Bundes von rund 0,3 Prozent in den Jahren 2015 und 2016 auf rund 1 Prozent in den Jahren 2017 und 2018.⁴⁴ Grosse Anstiege zwischen 2016 und 2017 zeigen sich auch bei den Angaben zum Personalverleih der einzelnen Verwaltungseinheiten.⁴⁵ Dies

⁴¹ EFV, Staatsrechnung 2017, Band 1 – Bericht zur Staatsrechnung, S. 43.

⁴² EFV, Band 1 – Bericht zum Voranschlag 2017 mit IAFP 2018–2020, S. 43.

⁴³ EPA, Zusatzdokumentation zum Personal, Voranschläge 2017–2019 und Staatsrechnungen 2017–2018, jeweils Anhang 2.

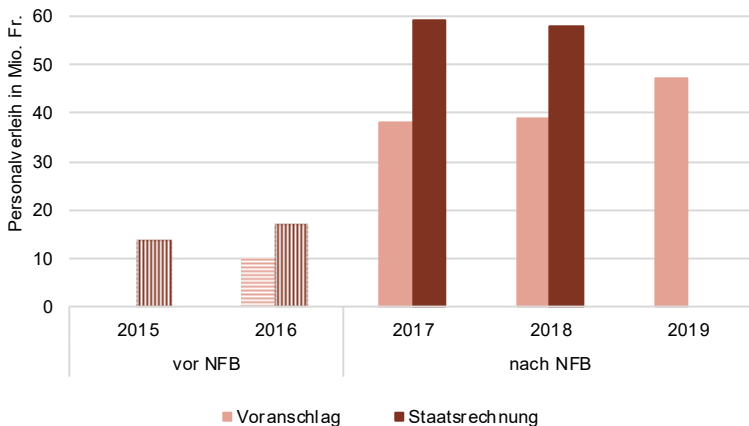
⁴⁴ EFV, Staatsrechnung 2015–2018, Band 1 Bericht zur Staatsrechnung.

⁴⁵ Unter Berücksichtigung der Rundungsdifferenzen sind die jeweiligen Totale der Personalverleihaufwände der einzelnen Verwaltungseinheiten (Band 2A und 2B) mit den Zahlen für die gesamte Bundesverwaltung (Band 1) identisch.

unterstreicht, dass die Daten zum Personalverleih für die Jahre vor 2017 nicht verlässlich sind, sich die Transparenz zu diesen Ausgaben aber mit der Einführung des NFB verbessert hat.

Abbildung 2

Ausgewiesener Personalverleih vor und nach Einführung des NFB



Anmerkung: Die Zahlen zur Staatsrechnung 2015 und zum Voranschlag 2016 wurden rückwirkend im Voranschlag 2017 ausgewiesen, die Angaben zur Staatsrechnung 2016 im Voranschlag 2018. Ihre Aussagekraft ist fraglich, weshalb sie schraffiert dargestellt sind.

Quelle: Voranschläge 2017–2019, Staatsrechnungen 2017–2018

Aber auch seit der Einführung der systematischen Erfassung mit dem NFB weichen die Angaben zum Personalverleih in den Voranschlägen von jenen in den Staatsrechnungen stark ab (vgl. Abbildung 2). Der Effekt der neuen Verbuchungsvorgaben scheint sich bei der Budgetierung erst verzögert einzustellen. So budgetierte der Bund für das Jahr 2017 nur rund 63 % der tatsächlichen Ausgaben für den Personalverleih (rund 37 Mio. gegenüber 59 Mio. Franken gemäss Staatsrechnung) und für das Jahr 2018 nur 67 % der später abgerechneten Ausgaben (rund 39 Mio. gegenüber 58 Mio. Franken gemäss Staatsrechnung). Erst mit dem Voranschlag 2019 wurden deutlich höhere Ausgaben für den Personalverleih eingeplant (47 Mio. Franken), die jedoch immer noch erst rund 81 % der tatsächlichen Ausgaben für Personalverleih im Vorjahr (2018) ausmachen. In den Berichten zu den Staatsrechnungen 2017 und 2018 wird die Differenz zu den budgetierten Ausgaben für Personalverleih höchstens bei einzelnen Verwaltungseinheiten begründet. Auf der Ebene der gesamten Bundesverwaltung kommentierte der Bundesrat die grossen Abweichungen der Personalverleihausgaben von den Voranschlägen hingegen nicht.

Insbesondere aufgrund der in den Staatsrechnungen gemachten Angaben lässt sich somit feststellen, dass die Transparenz der Ausgaben für den Personalverleih gegenüber dem Parlament mit der Einführung des NFB stark gestiegen ist. Dies haben

auch die im Rahmen der Fallstudien befragten Personen aus den verschiedenen Verwaltungseinheiten unterstrichen. Die Budgetierung dieser Ausgaben scheint sich aber nur schrittweise an die tatsächlichen Ausgaben anzupassen, wie die grossen Abweichungen zwischen den Voranschlägen und den Staatsrechnungen verdeutlichen. Der Anteil des Personalverleihs beträgt allerdings auch bei den Staatsrechnungen nur rund 1 % der gesamten Personalausgaben des Bundes und ist damit klein.

4.1.2 Angaben zu Personalverleih im verwaltungsinternen Beschaffungscontrolling sind beschränkt aussagekräftig

Die Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih legen fest, dass die Personalverleihverträge im VM BVerw zu erfassen sind.⁴⁶ Im Beschaffungscontrolling Bund wurden deshalb zur Beschaffungskategorie «Dienstleistungen» die neuen Unterkategorien «Personalverleih und temporäres Personal im Bereich IKT» und «Personalverleih und temporäres Personal, exkl. Bereich IKT» eingeführt.⁴⁷ Die Verwaltungseinheiten wurden angewiesen, Verträge ab 2016 nach den neuen Unterkategorien zu erfassen. Verträge können mehreren Unterkategorien zugewiesen werden, wobei das Vertragsvolumen auf die verschiedenen Unterkategorien aufgeteilt wird.

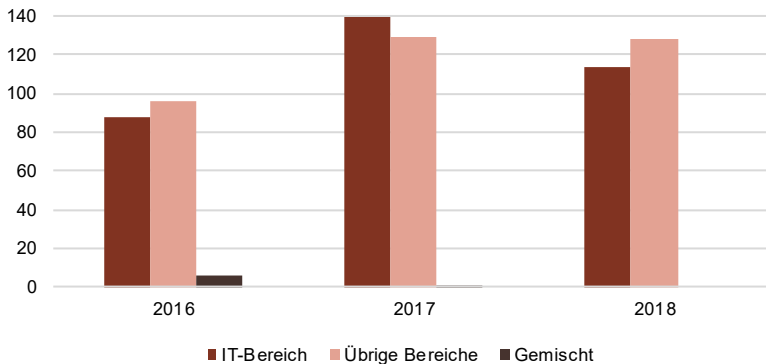
Die Zahl der erfassten Personalverleihverträge seit 2016 ist in Abbildung 3 dargestellt. Sowohl im IT- als auch in den übrigen Bereichen hat sie zwischen 2016 und 2017 deutlich zugenommen. Eine mögliche Erklärung wäre, dass gewisse Verwaltungseinheiten ihre Personalverleihverträge kurz nach Einführung der neuen Unterkategorien noch nicht nach diesen erfasst haben. Dagegen spricht jedoch, dass die Anzahl der Verwaltungseinheiten, die Personalverleihverträge registriert haben, zwischen 2016 und 2017 nicht zugenommen hat. Die PVK geht deshalb davon aus, dass die Zahlen ab 2016 verlässlich sind.

⁴⁶ Weisungen Personalverleih, Ziff. 6.2.

⁴⁷ BBL, Ergänzende Hinweise zu den Auswertungen 2016 der Instrumente des Beschaffungscontrollings, IDP Beilage 02, Anhang 3.1 Reporting Set Bundesrat, 13. Juni 2017.

Abbildung 3

Anzahl erfasste Personalverleihverträge nach Vertragsbeginn und Bereich



Anmerkung: N = 701 Personalverleihverträge mit Vertragsbeginn 2016 bis 2018.

Quelle: BBL, VM BVerw, Stand: 15.02.2019. Berechnungen: PVK.

Mit den neuen Unterkategorien zum Personalverleih im Beschaffungscontrolling hat die Transparenz verwaltungsintern somit ab 2016 zugenommen. Ersichtlich sind anhand der Daten im VM BVerw die Verwaltungseinheiten, die Personalverleihverträge abschliessen, jeweils das Datum des Vertragsbeginns sowie das Vertragsvolumen, wobei das Volumen je nach zugrundeliegendem internem Buchungssystem der Verwaltungseinheit unterschiedlich berechnet wird. Angegeben ist auch eine Vertragsbezeichnung, die aber teilweise einer inhaltlich aussagelosen Bestell- oder Referenznummer entspricht. Zu den Unternehmungen (Personalverleiher), mit welchen die Verträge abgeschlossen wurden, ist zudem nicht durchgehend eine eindeutige Identifikationsnummer vorhanden. Das Vertragsende schliesslich muss erst seit dem 30. März 2017 obligatorisch erfasst werden,⁴⁸ bei früheren Verträgen kann die Vertragsdauer teilweise nicht berechnet werden. Da die Verträge Personen mit unterschiedlichem Beschäftigungsgrad sowie mehrere Personen umfassen können, lässt sich aus dem Beschaffungscontrolling auch keine Aussage zu den Stellenprozenten oder zur Zahl der entliehenen Mitarbeitenden machen. Zudem gibt es Verwaltungseinheiten, welche aufgrund ihres internen Buchungssystems im VM BVerw nicht die Verträge, sondern in Form von «Bestellungen» die einzelnen Zahlungen erfassen. Das Beschaffungscontrolling trägt somit in verschiedener Hinsicht nur beschränkt zu einer besseren Transparenz des Personalverleihs bei.

⁴⁸ BBL, Betriebskoordination VM BVerw, Infonotiz VM 19: MUSS-Feld Vertragsende, 27. März 2017, www.intranet.bbl.admin.ch > Kundenplattform BBL > Beschaffen > Beschaffungscontrolling BC > Vertragsmanagement BVerw > Info-Notizen (Stand: 2. Juli 2019).

4.2 Hinweise auf Pseudo-Aufträge

In ihrer Evaluation von 2014 stellte die PVK fest, dass viele Verwaltungseinheiten Pseudo-Aufträge vergaben, welche ein Subordinationsverhältnis beinhalteten. In der Folge wird untersucht, inwiefern es Hinweise gibt, dass weiterhin Pseudo-Aufträge abgeschlossen werden. Dazu wird zunächst geschaut, inwiefern es aufgrund der Vertragsbezeichnungen Anhaltspunkte gibt, dass Verträge nicht korrekt deklariert werden (Ziff. 4.2.1). Bei einer kleinen Stichprobe wurden zudem die Vertragstexte im Rahmen eines Kurzgutachtens durch Professor Geiser rechtlich geprüft (Ziff. 4.2.2), und schliesslich wurde die Thematik im Rahmen der Fallstudien mit einzelnen Verwaltungseinheiten angesprochen (Ziff. 4.2.3).

4.2.1 Vertragsbezeichnungen weisen nur vereinzelt auf nicht deklarierten Personalverleih hin

Um zu sehen, inwiefern es Hinweise auf Pseudo-Aufträge gibt, hat die PVK die Vertragsbezeichnungen sämtlicher im VM BVerw erfassten Verträge der Kategorie «Dienstleistungen» analysiert, wobei ein Teil der Vertragsbezeichnungen aus aussagelosen Nummern besteht. 701 Verträge aus der Kategorie «Dienstleistungen» sind als Personalverleihverträge deklariert, d. h. einer entsprechenden Unterkategorie zugeteilt (Tabelle 2). Bei 17 Verträgen identifizierte die PVK in der Vertragsbezeichnung den Begriff Personalverleih oder einen synonymen Begriff (z. B. Personalstellung, Temporärpersonal), obwohl sie nicht einer Personalverleih-Unterkategorie zugewiesen waren. Es handelt sich um 14 IT-Dienstleistungsverträge der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) aus den Jahren 2016 und 2017, die im Titel als Personalverleihverträge bezeichnet sind, sowie um drei Verträge des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) für Temporärpersonal im Gesamtumfang von knapp 40 000 Franken. Bei 766 Verträgen identifizierte die PVK in der Vertragsbezeichnung eine Funktionsbezeichnung, wie z.B. Projektleiter, Techniker, Analyst, Berater oder Experte. Dies könnte ein Hinweis sein, dass es sich um Verträge für den Einsatz von Personen anstatt für eine bestimmte Leistung handeln könnte. Bei den übrigen 94,4 % der Verträge fand die PVK keinen Hinweis auf einen möglichen Personalverleih.

Tabelle 2

Hinweise auf Personalverleih bei Dienstleistungsverträgen, 2016–2018

	Anzahl Verträge	Anteil an Total Verträge	Volumen in Mio. Fr.	Anteil an Total Volumen
Personalverleih deklariert	701	2,7 %	124,9	3,4%
Personalverleih in Vertragsbezeichnung	17	0,1 %	3,2	0,1 %
<i>davon EZV</i>	14	0,1 %	3,1	0,1 %
<i>davon EDA</i>	3	0,0 %	0,0	0,0 %
Funktion in Vertragsbezeichnung	766	2,9 %	66,2	1,8 %
Kein Hinweis auf Personalverleih	24 903	94,4 %	3 514,0	94,8 %
<i>Total</i>	26 387	100,0 %	3 708,2	100,0 %

Anmerkung: N = 26 387 Verträge der Beschaffungskategorie «Dienstleistungen» mit Vertragsbeginn zwischen 2016 und 2018.

Quelle: BBL, VM BVerw, Stand: 15.02.2019. Berechnungen: PVK.

Am Total der Verträge für Dienstleistungen der gesamten Bundesverwaltung machen die 701 deklarierten Personalverleihverträge 2,7 % aus und ihr Volumenanteil beträgt 3,4 %; die 17 nicht deklarierten Verträge mit Personalverleih in ihrer Bezeichnung entsprechen sowohl zahlen- als auch kostenmässig 0,1 %.

4.2.2 In den Vertragstexten fehlen Hinweise auf Pseudo-Aufträge

Die PVK hat von den Verwaltungseinheiten, zu welchen sie im Rahmen dieser Kurzevaluation Fallstudien durchgeführt hat, insgesamt neun Verträge eingefordert, die eine Funktionsbezeichnung im Titel aufwiesen, um genauer abzuklären, ob es sich um Pseudo-Aufträge handeln könnte.⁴⁹ Im Rahmen eines Kurzgutachtens hat Professor Geiser diese Verträge aus rechtlicher Sicht analysiert.

Das Kurzgutachten kommt zum Schluss, dass es sich um Aufträge und nicht um Pseudo-Aufträge, also als Aufträge formulierte Arbeitsverträge, handelt. In den Vertragstexten ist gemäss dem Gutachten nichts enthalten, das auf eine Delegation des Weisungsrechts an die Bundesverwaltung hindeuten würde. Zwar widersprechen einige Punkte in den Verträgen den typischen Merkmalen von Aufträgen, die in Anhang 1 zu den Weisungen zum Personalverleih aufgelistet sind (vgl. Ziff. 3.1.1). So

⁴⁹ Die Auswahl richtete sich nach folgenden weiteren Kriterien: Unterkategorie ist IT-Dienstleistung (in der Evaluation 2014 wurden im IT-Bereich die meisten Pseudo-Aufträge festgestellt); Vertragsbeginn ist im Jahr 2018 (neuere Verträge, um aktuelle Praxis zu erheben); mit der betreffenden Unternehmung wurde in der Evaluation 2014 ein Pseudo-Auftrag festgestellt oder der Vertrag gehört bezüglich Volumen oder Dauer zu den fünf grössten bzw. längsten.

werden zum Beispiel in den Verträgen die Personen aufgeführt, welche die Dienstleistungen zu erbringen haben. Ihr Austausch ist in der Regel nur mit vorgängiger Zustimmung der Verwaltungseinheit zulässig. Zudem ist regelmässig vorgesehen, dass die Dienstleistung zumindest teilweise in den Räumen der Bundesverwaltung und mit Arbeitsmitteln des Bundes sowie während bestimmter Arbeitszeiten erbracht werden. Das Gutachten weist jedoch darauf hin, dass räumliche und zeitliche Einschränkungen seitens der Kunden beispielsweise auch bei handwerklichen Dienstleistungen üblich, teilweise sogar unumgänglich seien. Es liegt demnach in der Natur vieler Dienstleistungen, dass sie in den Räumlichkeiten des Kunden und an dessen Material ausgeführt werden und dass der Dienstleister in diesen Fällen an vorgegebene Zeiten gebunden ist. Das stelle noch keine Eingliederung in eine fremde Arbeitsorganisation dar, sondern nur eine Rücksichtnahme auf diese. Eine enge Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitenden des Bundes und den Auftragnehmern führe noch nicht zu einer Subordination im Sinne des Arbeitsvertragsrechts.

Das Kurzgutachten trifft seine Schlüsse allerdings unter zwei Vorbehalten. Erstens konnte im Gutachten nicht überprüft werden, ob sich die Auftragnehmer in einer wirtschaftlichen Abhängigkeit von den Auftraggebern befinden. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn es sich um Ein-Personen-Gesellschaften handeln würde, deren einzige Auftraggeberin die betroffene Verwaltungseinheit wäre. Dies trifft gemäss der Analyse der PVK jedoch nicht zu. Die betreffenden Unternehmungen schlossen im Untersuchungszeitraum in der Regel auch mit anderen Verwaltungseinheiten Verträge ab. Bei zwei Unternehmen, die nur Verträge mit jeweils einer Verwaltungseinheit aufwiesen, finden sich auf den Internetseiten der Firmen Referenzprojekte mit verschiedenen Stellen, weshalb eine wirtschaftliche Abhängigkeit auch in diesen Fällen wenig wahrscheinlich ist.

Der zweite Vorbehalt des Kurzgutachtens besteht darin, dass die gelebte Vertragspraxis von den schriftlichen Vereinbarungen in entscheidenden Punkten abweichen kann. Falls in der Praxis ein Subordinationsverhältnis bestehen sollte, wäre von einem Arbeitsverhältnis auszugehen. Da die Verträge, wie oben erwähnt, verschiedene Aspekte enthalten, die eher typisch sind für ein Arbeitsverhältnis als für einen Auftrag, erachtet die PVK diesen Vorbehalt als bedeutsam, auch angesichts der nachfolgenden Erkenntnisse aus den Fallstudien. Auf formeller Ebene gibt es aber keine Hinweise für Pseudo-Aufträge.

4.2.3 Personalverleih wird zunehmend durch Aufträge und Werkverträge ersetzt

Im Unterschied zur ursprünglichen Evaluation von 2014 konnte die PVK die tatsächlichen Arbeitsverhältnisse im Rahmen der vorliegenden Kurzevaluation nicht überprüfen. Inwiefern es in der Bundesverwaltung weiterhin Pseudo-Aufträge gibt, kann deshalb nicht abschliessend bewertet werden. Die im Rahmen der Fallstudien befragten Verwaltungseinheiten gaben gegenüber der PVK aber an, den Rückgriff auf den Personalverleih, wenn möglich, zu vermeiden. Sie lassen entsprechende Aufgaben entweder durch interne Mitarbeitende wahrnehmen oder vergeben, wenn

nötig, Aufträge oder Werkverträge. Bestehende Rahmenverträge für Personalverleih würden mehrheitlich auslaufen und nicht mehr ersetzt.

In den Fallstudien haben die Verwaltungseinheiten im IT-Bereich verschiedentlich die zweijährige Befristung der Personalleihe, von der gemäss den Weisungen nur in Ausnahmefällen abgewichen werden darf, kritisiert. Projekte, für welche externes Personal eingestellt werden müsse, würden oft länger dauern als zwei Jahre. Ein Grund, weshalb weniger Personalverleih gemacht wird, liegt somit wahrscheinlich in der strikteren Regelung dieser Vertragsabschlüsse.

Laut den Gesprächen in den Verwaltungseinheiten besteht im IT-Bereich zudem nicht nur ein Personalbedarf, um kurzfristige Arbeitsspitzen zu brechen, worauf die Weisungen ausgerichtet seien, sondern auch ein Bedürfnis, hochspezialisiertes Fachwissen einzubinden, das in der Verwaltung nicht sinnvoll aufgebaut und unterhalten werden könne. Von externen Leistungserbringern werde heute ausserdem eine bessere Qualität und mehr Ergebnisverantwortung verlangt, was bei einem Auftrag oder Werkvertrag eher möglich sei. Bei einem Personalverleihvertrag trage dagegen der Einsatzbetrieb, also die Verwaltungseinheit, die alleinige Verantwortung.

Dass vermehrt Aufträge oder Werkverträge abgeschlossen werden, entspricht den Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih. Auch die Bemühung, die Ergebnisverantwortung der Externen zu stärken, ist aus Sicht der PVK zweckmässig. Aus den Gesprächen im Rahmen der Kurzevaluation hat die PVK jedoch gewisse Hinweise, dass Personalverleihverträge zum Teil durch Aufträge oder Werkverträge ersetzt werden, ohne dass die bestehenden Verhältnisse für die Leistungserbringung deutlich verändert werden. Da die PVK die tatsächlichen Verhältnisse aber nicht überprüfen konnte, bleibt offen, wie diese zu bewerten sind. Die PVK geht jedoch davon aus, dass durch die strikteren Vorgaben für den Personalverleih, insbesondere die Befristung, das Risiko eines Ausweichens auf Pseudo-Aufträge, die eigentlich Arbeits- oder Personalverleihverträge darstellen, gestiegen ist.

5 Einhaltung der Grundsätze zum Einsatz externer Mitarbeitender

Zusammenfassung: Die Grundsätze aus den Weisungen zum Personalverleih werden weitgehend eingehalten. Entsprechend der Vorgabe, dass nur ausnahmsweise auf den Personalverleih zurückgegriffen werden soll, hat dieser seit 2016 insbesondere im Informatikbereich eher abgenommen. Bei den meisten Verwaltungseinheiten ist der Anteil des Personalverleihs zudem verglichen mit dem internen Personalaufwand und dem Beschaffungsvolumen für Dienstleistungen insgesamt gering. Bei einzelnen Ämtern fällt der Personalverleih aber ins Gewicht. Entsprechend der Vorgabe, dass der Personalverleih vor allem einen kurzfristigen Personalbedarf abdecken soll, dauert die Hälfte der Verträge nur maximal ein Jahr und wird die zweijährige Höchstdauer meistens eingehalten. Allzu kurzfristig erfolgt der Einsatz von Personalverleih oft jedoch nicht, weil die Mittel hierfür vorgängig geplant werden müssen. Zudem gibt es gewisse Hinweise, dass Verwaltungseinheiten zuweilen für die Aufgabenerfüllung auch längerfristig auf den Personalverleih zurückgreifen.

Nachfolgend wird bewertet, inwiefern die Grundsätze zum Einsatz von Personalverleih, die der Bundesrat in den Weisungen festgelegt hat, eingehalten werden. Im ersten Teil wird untersucht, ob der Personalverleih einen Ausnahmefall darstellt, während sich der zweite Teil mit der Einhaltung der Befristung auf zwei Jahre und der Ausrichtung des Personalverleihs auf kurzfristige personelle Engpässe befasst.

5.1 Personalverleih als Ausnahme

Gemäss den Grundsätzen, die der Bundesrat in den Weisungen zum Personalverleih festgeschrieben hat, sollte der Rückgriff auf Personalverleih die Ausnahme darstellen.⁵⁰ Der Personalverleih sollte sich somit erstens nicht allzu stark ausweiten, sondern auf einem relativ tiefen Niveau bleiben. Zweitens sollte der Personalverleih im Vergleich zum internen Personal sowie drittens im Vergleich zu den Aufträgen und Werkverträgen von geringer Bedeutung sein. In der Folge wird untersucht, inwiefern diese drei Punkte zutreffen.

5.1.1 Personalverleih nimmt eher ab, insbesondere im IT-Bereich

Gemäss den Staatsrechnungen für die Jahre 2017 und 2018 betrug der Aufwand für den Personalverleih je knapp 60 Millionen Franken und war somit insgesamt stabil (vgl. Abbildung 2 unter Ziff. 4.1.1). In beiden Jahren entfallen rund 80 % des Aufwands auf den Personalverleih im Informatikbereich.⁵¹

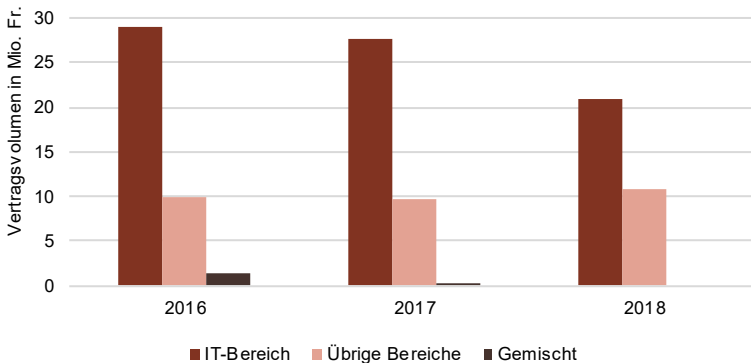
Die Daten zu den Personalverleihverträgen im VM BVerw erlauben darüber hinaus eine Aussage über die künftige Entwicklung, da sie die verpflichteten Vertragsvolumen abbilden, die teilweise erst später zu Buche schlagen werden. Diese Vertragsvolumen haben im IT-Bereich zwischen 2016 und 2018 abgenommen, wie aus Abbildung 4 ersichtlich ist. Diese rückläufige Entwicklung entspricht auch den Gesprächsaussagen, gemäss welchen Personalverleih tendenziell durch Aufträge und Werkverträge ersetzt wird (vgl. Ziff. 4.2.3). In den übrigen Bereichen, die volumenmässig viel weniger bedeutsam sind, blieben die Kosten in etwa konstant. Die Personalverleihverträge, die sowohl den IT- als auch andere Bereiche betreffen, sind vernachlässigbar. Die Entwicklung der Personalverleihvolumen steht damit im Einklang mit den Grundsätzen aus den Weisungen, die nur ausnahmsweise den Rückgriff auf den Personalverleih vorsehen.

⁵⁰ Weisungen Personalverleih, Ziff. 4.

⁵¹ Berechnung der PVK anhand der Zahlen in der Zusatzdokumentation des EPA zum Personal, Staatsrechnung 2018, S. 11.

Abbildung 4

Volumen der Personalverleihverträge nach Vertragsbeginn und Bereich



Anmerkung: N = 701 Personalverleihverträge mit Vertragsbeginn 2016 bis 2018.

Quellen: BBL, VM BVerw, Stand: 15.02.2019. Berechnungen: PVK.

5.1.2 Nur bei einzelnen Ämtern macht der Personalverleih einen grösseren Anteil der Personalkosten aus

Gemäss den Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih sollten die Verwaltungseinheiten ihre Aufgaben vorwiegend mit internem Personal wahrnehmen und nur ausnahmsweise Personal leihen. In diesem Abschnitt wird deshalb dargelegt, wie hoch der Anteil des Personalverleihs am gesamten Personalaufwand der Verwaltungseinheiten ist. Über die gesamte Bundesverwaltung betrachtet, beträgt der Personalverleih nur rund 1 % der gesamten Personalausgaben des Bundes und ist damit gering (vgl. Ziff. 4.1.1).

Wie schon in der Evaluation der PVK aus dem Jahr 2014 festgestellt, konzentriert sich der Personalverleih auf einige wenige Verwaltungsstellen. Gemessen am eigenen Personalaufwand weist in den Jahren 2017 und 2018 das Information Service Center WBF (ISCeco) mit 28,7 % weitaus den höchsten Anteil an Personalverleih auf (Tabelle 3). Einen erhöhten Anteil Personalverleih an ihrem gesamten Personalaufwand weisen auch das ISC-EJPD sowie das BIT und die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) auf.

Tabelle 3

Verwaltungseinheiten mit dem höchsten Anteil an Personalverleih am Personalaufwand, 2017–2018

Verwaltungseinheit	Durchschnittlicher Anteil Personalverleih am Personalaufwand	Durchschnittliche jährliche Ausgaben für Personalverleih in Mio. Fr.
ISCeco	28,7 %	4,8
ISC-EJPD	8,6 %	4,1
BIT	6,1 %	12,2
ZAS	4,1 %	4,6
MeteoSchweiz	2,5 %	1,3
BFS	2,0 %	2,0
BAG	1,7 %	1,4
Verteidigung	1,4 %	19,0
armasuisse	1,4 %	1,1

Anmerkung: ohne Bundesanwaltschaft (2018), Programm Fernmeldeüberwachung (2017) und Sammelkredit IKT-Bund (2017).

Quelle: Staatsrechnung 2017, 2018

Über die zwei untersuchten Jahre hinweg sind es dieselben Verwaltungseinheiten, welche erhöhte Anteile an Personalverleih aufweisen. Die jeweiligen Ausgaben sind allerdings sehr unterschiedlich hoch. Die Verwaltungseinheit mit den grössten Ausgaben für Personalverleih ist der Bereich Verteidigung mit 19 Millionen Franken pro Jahr, dennoch beträgt der Personalverleih am gesamten Personalaufwand dieser Einheit nur 1,4 %. An zweiter Stelle folgt bei den Ausgaben das BIT mit 12,2 Millionen Franken jährlich.

5.1.3 Einige Ämter haben einen bedeutenden Anteil Personalverleih an den beschafften Dienstleistungen

Falls eine Aufgabe nicht mit internem Personal wahrgenommen werden kann, muss die Verwaltung gemäss den Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih prüfen, ob sie sich mittels eines Auftrags oder Werkvertrags erfüllen lässt, bevor Personal geliehen wird. Der Personalverleih sollte somit auch im Vergleich zu den Aufträgen und Werkverträgen, welche die Verwaltungseinheiten abschliessen, eine Ausnahme darstellen. Über die gesamte Bundesverwaltung hinweg betrachtet entfallen denn auch lediglich 3,4 % des Volumens der zwischen 2016 und 2018 beschafften Dienstleistungen auf den Personalverleih (vgl. Tabelle 2, Ziff. 4.2.1).

Der Anteil des Personalverleihs an den beschafften Dienstleistungen ist aber je nach Verwaltungseinheit sehr unterschiedlich hoch. 31 der 67 Einheiten, die zwischen 2016 und 2018 Dienstleistungen beschafft haben, weisen überhaupt keine Personalverleihverträge aus. In Tabelle 4 sind für die Jahre 2016 bis 2018 die Verwaltungseinheiten mit den grössten Anteilen des Personalverleihs am beschafften Dienstleistungsvolumen, unterschieden nach IT-Bereich und übrigen Bereichen, aufgeführt.

Tabelle 4

Verwaltungseinheiten mit höchstem Anteil an Personalverleih am Volumen der Verträge der Kategorie «Dienstleistungen» nach Bereich, 2016–2018

IT-Bereich			Übrige Bereiche		
Verwaltungseinheit	Volumenanteil Personalverleih	Volumen Personalverleih in Mio. Fr.	Verwaltungseinheit	Volumenanteil Personalverleih	Volumen Personalverleih in Mio. Fr.
ZAS	60,6 %	8,3	ZAS	75,5 %	6,1
ISC-EJPD	39,8 %	18,5	BIT	54,7 %	5,5
fedpol	30,0 %	5,5	BABS	26,3 %	3,1
MeteoSchweiz	28,8 %	2,3	ISC-EJPD	22,6 %	0,5
ISCeco	25,8 %	3,5	EFK	15,4 %	1,1
BASPO	16,4 %	2,6	ESTV	14,1 %	0,7
GS-UVEK	16,2 %	3,9	SIR	13,2 %	0,03
ASTRA	15,6 %	2,5	MeteoSchweiz	12,6 %	0,6
SBFI	14,9 %	1,2	swisstopo	6,7 %	1,0
SEM	13,1 %	2,4	BAV	6,7 %	0,5

Anmerkung: IT-Bereich umfasst Personalverleih und temporäres Personal IKT (Kat. 18.06 im VM BVerw) sowie Informatik-Dienstleistungen (Kat. 18.02). Übrige Bereiche umfassen Personalverleih und temporäres Personal, exkl. Bereich IKT (Kat.18.07) sowie alle übrigen Unterkategorien der Kategorie Dienstleistungen, ausser jenen des IT-Bereichs.

Quelle: BBL, VM BVerw, Stand: 15.02.2019. Berechnungen: PVK.

Deutlich am höchsten ist der Anteil des Personalverleihs am Volumen der beschafften Dienstleistungen bei der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) mit 60,6 % im IT-Bereich und 75,5 % in den übrigen Bereichen. Auch das BIT weist ausserhalb des IT-Bereichs einen Anteil über 50 % auf. Im IT-Bereich, in welchem das Amt hauptsächlich tätig ist, macht der Personalverleih dagegen nur 5,8 % aus, obwohl er volumenmässig am zweithöchsten ist (16,0 Millionen Franken.). Mit Anteilen von 39,8 % innerhalb und 22,6 % ausserhalb des IT-Bereichs stützt sich das ISC-EJPD bei seiner Aufgabenerfüllung ebenfalls relativ stark auf den Personalverleih ab. Im IT-Bereich ist das Volumen des Personalverleihs bei dieser Einheit am höchsten (18,5 Millionen Franken). Einen vergleichsweise hohen Anteil an Personalverleih sowohl im IT-Bereich als auch in den übrigen Bereichen weist zudem MeteoSchweiz aus. Bei fedpol und ISCeco macht der Personalverleih im IT-Bereich über einen Viertel aus, beim BABS jener ausserhalb der Informatikdomäne.

Diese teilweise hohen Anteile zeigen, dass der Personalverleih bei gewissen Verwaltungseinheiten entgegen den Weisungen im Vergleich zur Vergabe von Aufträgen und Werkverträgen nicht die Ausnahme darstellt. Fast die Hälfte der Verwaltungseinheiten weist allerdings überhaupt keine Personalverleihverträge auf, und bei der Mehrheit der übrigen liegt der Anteil des Personalverleihs sowohl innerhalb als auch ausserhalb des IT-Bereichs unter 10 %, womit tatsächlich von einem nur ausnahmsweisen Rückgriff auf den Personalverleih ausgegangen werden kann.

5.2 Ausrichtung auf kurzfristigen Personalbedarf

Gemäss den Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih soll mit geliehenem Personal ein kurzfristiger Bedarf abgedeckt werden. Die PVK hat untersucht, inwiefern die Personalverleihverträge die Befristung auf zwei Jahre einhalten (Ziff. 5.2.1) und auf eine temporäre Unterstützung ausgerichtet sind (Ziff. 5.2.2).

5.2.1 Höchstdauer von zwei Jahren wird weitgehend eingehalten

Gemäss den Weisungen dürfen Personalverleihverträge maximal zwei Jahre dauern. Ausnahmen müssen vom Amtsdirektor bzw. der -direktorin genehmigt und dem EPA mit einer Begründung gemeldet werden. Verträge mit mehr als einer zweijährigen Laufdauer sollten also die Ausnahme darstellen.

Betrachtet man die im VM BVerw verzeichneten Personalverleihverträge mit Vertragsbeginn zwischen 2016 und 2018, so kann die Dauer bei 4 % nicht überprüft werden, weil das Vertragsende nicht angegeben ist. Unter den restlichen gibt es in den drei untersuchten Jahren insgesamt 81 Personalverleihverträge, welche eine zweijährige Dauer überschreiten (vgl. Tabelle 5). Dies entspricht 12 % aller Personalverleihverträge, womit die Überschreitung der Befristung tatsächlich generell eine Ausnahme darstellt.

Tabelle 5

Verwaltungseinheiten mit den meisten Verträgen über der Maximaldauer, 2016–2018

Verwaltungseinheit	Anzahl Personalverleihverträge über der Maximaldauer	Anteil der Personalverleihverträge der Einheit über der Maximaldauer
swisstopo	25	54,3 %
EFK	9	47,4 %
ISC-EJPD	8	9,9 %
BIT	7	5,3 %
<i>Bund Total</i>	<i>81</i>	<i>12,0 %</i>

Anmerkung: N = 674 Personalverleihverträge mit Vertragsbeginn zwischen 2016 und 2018 und Angabe der Dauer. Maximaldauer = 730 Tage.

Quelle: BBL, VM BVerw, Stand: 15.02.2019. Berechnungen: PVK.

Die Anzahl der Verträge über der Maximaldauer ist je nach Verwaltungseinheit aber unterschiedlich hoch. Wie in Tabelle 5 ersichtlich, ist swisstopo am häufigsten von der zweijährigen Befristung abgewichen, nämlich bei 25 Personalverleihverträgen, was mehr als der Hälfte der Personalverleihverträge dieser Einheit entspricht.⁵² Beim BIT, dem ISC-EJPD und der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) dauern

⁵² 23 der 25 Verträge über der Maximaldauer hat swisstopo ausserdem freihändig vergeben, was ansonsten nur bei sieben weiteren Verträgen über der Höchstdauer gemacht wurde.

sieben bis neun Personalverleihverträge mehr als zwei Jahre. Da das BIT aber insgesamt sehr viele Personalverleihverträge abgeschlossen hat, machen die Fälle über der Höchstdauer lediglich 5 % aus, bei der EFK dagegen knapp die Hälfte.

Die übrigen Verwaltungseinheiten haben jeweils höchstens vier Verträge registriert, welche die Höchstdauer überschritten haben. Aufgrund der teilweise sehr geringen Gesamtzahl von Personalverleihverträgen pro Verwaltungseinheit kann dies aber einem hohen Anteil entsprechen. So übersteigen beim SBFI drei von vier Verträgen die Höchstdauer und beim BASPO drei von fünf, womit die jeweiligen Anteile (75,0 % bzw. 60,0 %) jenen von swisstopo noch übertreffen.

Allerdings lässt sich nicht abschliessend feststellen, ob es sich bei den Verträgen mit einer Laufzeit von mehr als zwei Jahren um Fälle handelt, welche bewilligungs- und meldepflichtig wären, denn die zweijährige Frist bezieht sich auf die Höchstdauer des Einsatzes der einzelnen geliehenen Person. Bei Verträgen, die mehrere Einsätze umfassen, stellt eine längere Dauer keinen Verstoß gegen die Befristung gemäss den Weisungen des Bundesrates dar. Dies kann nicht anhand der Angaben im VM BVerw, sondern könnte lediglich anhand der einzelnen Verträge überprüft werden.

5.2.2 Personalverleih wird mehrheitlich für eine kürzere Dauer eingesetzt

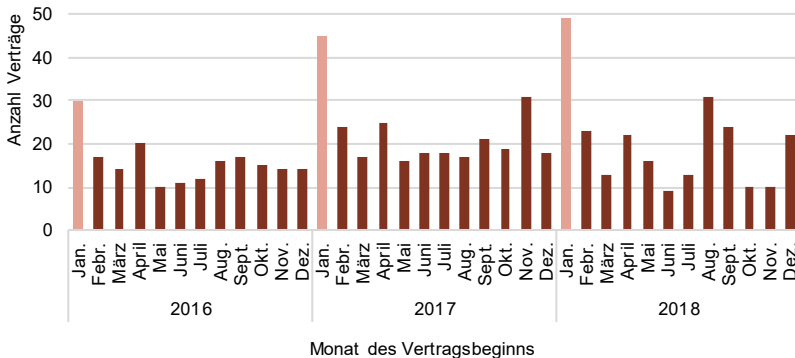
Gemäss den Weisungen des Bundesrates sollte Personalverleih vor allem dazu dienen, Arbeitsspitzen zu brechen und rasch personelle Engpässe zu beseitigen, wenn interne Ressourcen nicht oder nicht rechtzeitig verfügbar sind. Daneben kann mit Personalverleih laut den Weisungen auch fehlendes Fachwissen beschafft werden, doch gilt auch dann die Befristung auf höchstens zwei Jahre.

In der Praxis hatten die Personalverleihverträge zwischen 2016 und 2018 im Durchschnitt eine Laufzeit von 414 Tagen, was knapp 14 Monaten entspricht. Die Hälfte der Verträge hat eine Laufzeit von höchstens 358 Tagen, d.h. höchstens einem Jahr. Dieser relativ hohe Anteil an unterjährigen Verträgen spricht dafür, dass der Personalverleih tatsächlich in vielen Fällen dazu verwendet wird, einen kurzfristigen Personalbedarf abzudecken. Wie unter Ziff. 5.2.1 dargelegt, überschreiten zudem nur 12,0 % der Verträge die zweijährige Befristung.

Betrachtet man aber die Zahl der Verträge nach Monat des Vertragsbeginns, wird ein Zusammenhang mit dem jährlichen Budgetierungsprozess erkennbar (vgl. Abbildung 5): Die Zahl der Verträge, die im Januar beginnen, ist jeweils deutlich höher als in den übrigen Monaten. Dies dürfte daran liegen, dass die Verwaltungseinheiten die Ausgaben für den Personalverleih im Budget einplanen müssen. Für kurzfristige Personalverleiheinsätze stehen häufig nur begrenzte Mittel zur Verfügung.

Abbildung 5

Anzahl Personalverleihverträge nach Monat des Vertragsbeginns



Anmerkung: N = 701 Personalverleihverträge mit Vertragsbeginn 2016–2018.

Quellen: BBL, VM BVerw, Stand: 15.02.2019. Berechnungen: PVK.

Zudem lässt sich beobachten, dass die Verwaltungseinheiten im dreijährigen Untersuchungszeitraum häufig zwei bis fünf Personalverleihverträge mit jeweils der gleichen Unternehmung abgeschlossen haben, die sich zusammen häufig über mehr als zwei Jahre erstrecken. Es gibt Verwaltungseinheiten, die sogar mehr als zehn Verträge mit derselben Unternehmung aufweisen (BFS, BIT, ISC-EJPD, ZAS). Dies könnte ein Hinweis sein, dass die Verwaltungseinheiten auch für eine längerfristige Unterstützung zuweilen auf Personalverleih zurückgreifen. Die PVK ist zudem sehr vereinzelt auf Hinweise für den mehrmaligen Verleih der gleichen Personen gestossen. Anhand der Angaben im VM BVerw lässt jedoch nicht klar feststellen, wie oft dies geschieht und inwiefern es sich tatsächlich um Folgeaufträge handelt (vgl. auch Ziff. 7.2.1).

Dass Verwaltungseinheiten auch längerfristiger auf Personalverleih setzen, könnte unter anderem daran liegen, dass sie in gewissen Fällen mit der Leihe nicht in erster Linie personelle Engpässe beheben, sondern spezialisiertes Fachwissen einholen wollen, wie die Fallstudien gezeigt haben (vgl. Ziff. 4.2.3). Es ist gut möglich, dass die Verwaltung zwar mehr als zwei Jahre auf bestimmte Fachkenntnisse angewiesen ist, aber dennoch nicht dauerhaft, weshalb der Aufbau von internen Kompetenzen fragwürdig wäre.

Insgesamt spricht die mittlere Dauer der Personalverleihverträge somit dafür, dass mit dem Personalverleih durchaus ein eher vorübergehender Bedarf an Mitarbeitenden abgedeckt wird. Allzu kurzfristig kann der Einsatz von Personalverleih aber wohl häufig dennoch nicht erfolgen, weil die Mittel dafür geplant werden müssen. Ausserdem gibt es zuweilen auch langfristigeren Personalverleih.

6 Angemessenheit der Internalisierungen und Kosteneinsparungen

Zusammenfassung: Die Angemessenheit der Internalisierungen und die Kosteneinsparungen können wegen lückenhafter Informationsgrundlagen nicht abschliessend bewertet werden. Gemäss den ausgewiesenen Zahlen hat die Bundesverwaltung im Zeitraum 2015–2019 bei Internalisierungen rund 15 % der vormaligen externen Kosten eingespart. Es handelt sich dabei jedoch um die veranschlagten Einsparungen, während die tatsächlich realisierten Einsparungen unbekannt sind. Die Angaben zu den veranschlagten Einsparungen werden zwischen den Verwaltungseinheiten und dem EPA ausgehandelt, weil die Budgets der Einheiten um den Sparbetrag gekürzt werden. Einsparungen stellen aus Sicht der Verwaltungseinheiten jedoch häufig nicht den Hauptgrund für Internalisierungen dar, sondern eher die Sicherstellung und Kontinuität von Fachwissen oder der hoheitliche Charakter der betreffenden Aufgaben.

Aufgrund der Evaluation der PVK von 2014 und der Empfehlungen der GPK-S entschied der Bundesrat, mit dem Voranschlag 2015 verschiedene, bisher durch Externe erbrachte Leistungen in Zukunft mit eigenem Personal zu erbringen, also zu internalisieren.⁵³ Im Rahmen der vorliegenden Kurzevaluation prüfte die PVK die erfolgten Internalisierungen sowie die damit erzielten Kosteneinsparungen. In diesem Kapitel werden zuerst die hierzu vorhandenen Informationen und anschliessend die erzielten finanziellen Einsparungen bewertet.

6.1 Informationsgrundlagen zu Internalisierungen und Einsparungen

Nachfolgend werden die Informationen zu den Internalisierungen bewertet, die im Voranschlag und der Staatsrechnung enthalten sind, bevor auf die Zusatzdokumentation des EPA zu diesen Unterlagen eingegangen wird.

6.1.1 Angaben im Rahmen der Voranschläge und Staatsrechnungen sind lückenhaft

Informationen zu internalisierten Stellen und ihrem finanziellen Umfang finden sich wie beim Personalverleih in den Berichten des Bundesrates zum Voranschlag und zur Staatsrechnung. Sie sind seit dem erwähnten Grundsatzentscheid des Bundesrates bezüglich Internalisierungen, das heisst ab dem Bericht zum Voranschlag 2015, verfügbar. Im Unterschied zum Personalverleih (vgl. Ziff. 4.1.1) gibt es in den jährlichen tabellarischen Übersichten zum Personalaufwand aber keine Angaben zu den Internalisierungen.

⁵³ Brief des Bundesrates an die GPK-S vom 10. Mai 2017, S. 2.

Tabelle 6 zeigt die in den Voranschlägen und Staatsrechnungen (jeweils Band 1) gemachten Angaben zu den Internalisierungen. Die Übersicht verdeutlicht, dass die Angaben zu den Internalisierungen auf Ebene der gesamten Bundesverwaltung lückenhaft sind. Während in den Voranschlägen zumindest die Kosten für die Internalisierungen sowie, mit je einer Ausnahme, die Anzahl Stellen und die erwarteten Einsparungen angegeben sind, enthalten die Staatsrechnungen nur spärliche oder überhaupt keine Angaben zu den Internalisierungen.

Tabelle 6

Angaben zu Internalisierungen in Voranschlägen und Staatsrechnungen

	Internalisierungen			
	Anzahl internalisierte Stellen (FTE)	Kosten der Internalisierung	Vormalige externe Kosten	Einsparungen
Voranschlag 2015	Total	Total	Total	--
Staatsrechnung 2015	Total	Total	--	--
Voranschlag 2016	--	Total	Total	Total
Staatsrechnung 2016	Total	--	--	--
Voranschlag 2017	Total ¹	Total	Total	Total
Staatsrechnung 2017	--	--	--	--
Voranschlag 2018	Total	Total	--	Total
Staatsrechnung 2018	--	--	--	--
Voranschlag 2019	--	Total	--	Total

Anmerkungen: Total = Total der jährlichen Internalisierungen (in Anzahl FTE bzw. Franken) für gesamte Bundesverwaltung; -- = keine Angabe

¹ Im Voranschlag 2017 wird nur die Summe der 2016–2017 internalisierten Stellen angegeben.

Quelle: Berichte (Band 1) zu den Voranschlägen 2015–2019 und Staatsrechnungen 2015–2018

In den detaillierten Voranschlägen zu den einzelnen Verwaltungseinheiten (Band 2A und 2B) gibt es teilweise zusätzliche Angaben zu den Internalisierungen. Diese sind jedoch ebenfalls unvollständig und oft nicht ausreichend detailliert. In gewissen Fällen werden nur die Internalisierungskosten (z. B. Mehrkosten bei den Personalausgaben) oder nur die erwarteten Einsparungen (z. B. beim Sachaufwand) genannt. Manchmal fehlen beide Angaben. Oft ist anhand des Voranschlags nicht ersichtlich, wie viele Stellen (FTE) bei den betreffenden Verwaltungseinheiten internalisiert werden sollen.

Die in den Voranschlägen gemachten Angaben zu den Internalisierungen stützen sich auf die Zusatzdokumentation des EPA zum jeweiligen Personalvoranschlag. Seit 2016 müssen die Verwaltungseinheiten spätestens mit ihrer Budgeteingabe die geplanten Internalisierungen dem jeweiligen Departement, dem EPA und der EFV

beantragen.⁵⁴ Bei einer positiven Beurteilung sind die Internalisierungen sowie die damit erwarteten Einsparungen in die Budgeteingabe zu integrieren, d. h. die Kredite werden um die entsprechenden Beträge aufgestockt und gekürzt.⁵⁵ Den Finanzkommissionen wird die Zusatzdokumentation des EPA für die Beratung des Budgets zur Verfügung gestellt. Darin erläutert das EPA die Auswirkungen der Internalisierungen auf den Personalaufwand, weist die einzelnen Internalisierungen in einem separaten Anhang aus, erläutert sie kurz und nennt die Anzahl FTE und die Internalisierungskosten sowie – wenn auch nicht in jedem Fall vollständig – die vormaligen externen Kosten, die durch die Internalisierung wegfallen sollen.⁵⁶

Zwischen den Voranschlägen und den Zusatzdokumentationen des EPA bestehen bezüglich der ausgewiesenen Internalisierungen jedoch einige Unterschiede. In den Zusatzdokumentationen des EPA sind mehrere Internalisierungen aufgeführt, die in den Voranschlägen nicht direkt ausgewiesen sind, sondern nur indirekt Erwähnung finden. So wird z. B. darauf hingewiesen, dass Aufgaben vormals «durch externe Experten» wahrgenommen wurden, «bislang über Sachkredite finanziert» waren oder «inskünftig mit eigenem Personal erbracht» werden. Teilweise wird auch der Begriff «Insourcing» verwendet.

In der Zusatzdokumentation des EPA zur Staatsrechnung finden sich nur vereinzelt Angaben zu den tatsächlich durchgeführten Internalisierungen. Sie umfasst – im Unterschied zur Zusatzdokumentation zum Voranschlag – auch keinen separaten Anhang zu den Internalisierungen. Das EPA begründet dies damit, dass die Stellen nach der Internalisierung im Personalaufwand, der ausgewiesen wird, enthalten sind. Das Amt überprüft nicht systematisch, ob die Stellen tatsächlich internalisiert werden; dies sei Aufgabe der betreffenden Verwaltungseinheiten (vgl. dazu Ziff. 7.2).

Folglich können die Internalisierungen der einzelnen Verwaltungseinheiten sowie die damit erzielten Einsparungen nur aufgrund der *Planungsdaten* in den Voranschlägen bewertet werden, sofern sie dort ausgewiesen sind (vgl. Ziff. 6.2). Auf diesen Angaben basieren auch die Zahlen des Bundesrates zu den Internalisierungen, die er in der Stellungnahme zur zuhanden der GPK-S nennt.⁵⁷

6.1.2 Kosteneinsparung ist teilweise schwierig zu beziffern

Die Bestimmung der Kosten, die durch eine Internalisierung eingespart werden können, gestaltet sich in der Praxis teilweise als schwierig. Gemäss den Weisungen des EPA müssen die Verwaltungseinheiten die geplanten Internalisierungen dem EPA und der EFV mit einem vorgegebenen Faktenblatt beantragen,⁵⁸ auf dem ein Aufgabenbeschrieb verlangt wird und die wegfallenden externen Kosten, die aufgrund der

⁵⁴ EPA, Weisungen für den Personalvoranschlag 2016 und den Legislaturfinanzplan 2017–2019, 11. Febr. 2015, S. 3 (EPA, Weisungen Voranschlag 2016).

⁵⁵ EPA, Weisungen Voranschlag 2016, S. 9; EPA, Weisungen zum Voranschlag 2017 mit IAFP 2018–2020, Febr. 2016, S. 4.

⁵⁶ EPA, Zusatzdokumentation zum Personal, Anhang 3 (Voranschläge 2015–2016) und Anhang 4 (Voranschläge 2017–2019).

⁵⁷ Brief des Bundesrates an die GPK-S vom 10. Mai 2017, S. 2.

⁵⁸ EPA; Weisungen Voranschlag 2016, S. 3; EPA, Weisungen Voranschlag 2018 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019 – 2021, S. 5.

Internalisierung jährlich intern anfallenden Kosten sowie die Einspardividende angegeben werden müssen. Die Einspardividende entspricht den erwarteten Einsparungen gegenüber der vormaligen externen Vergabe der entsprechenden Aufgaben und ergibt sich aus der Differenz zwischen den vormaligen externen Kosten und den künftigen internen Kosten pro Jahr.⁵⁹ Es handelt sich um strukturelle Einsparungen, d. h. die Kosten verbleiben nach der Reduktion auf dem tieferen Niveau, weshalb von «dauerhaften Nettoeinsparungen»⁶⁰ oder dauerhafter Entlastung des Bundeshaushaltes⁶¹ gesprochen wird.

Das vorgegebene Faktenblatt für die Internalisierungen ist allerdings nicht ganz stimmig, indem es bei den neu intern anfallenden Kosten lediglich die Personalkosten (Personalbezüge und Arbeitgeberbeiträge) verlangt. Wie das ISC-EJPD im Rahmen der Konsultation zum vorliegenden Bericht festgestellt hat, kann eine Internalisierung aber auch zusätzlichen internen Sachaufwand (z. B. Informatik) verursachen.⁶² Dieser wäre bei der Berechnung der Einsparungen ebenfalls berücksichtigen. In der Praxis zeigt sich zudem, dass die Verwaltungseinheiten dem EPA die verlangten Angaben unterschiedlich zuverlässig melden. Einige füllen die Faktenblätter laut EPA seit Beginn sehr gut aus. Andere Verwaltungsstellen lieferten jedoch nur unvollständige oder aus der Sicht des EPA unbefriedigende Informationen, die dann im Budgetprozess bereinigt werden müssten. Insgesamt hat sich die Praxis gemäss EPA allerdings verbessert.

Nach Einschätzung der PVK vertreten das EPA bzw. die EFV als Querschnittämter einerseits und die betroffenen Verwaltungseinheiten andererseits bei der Bezifferung der erwarteten Einsparungen teils gegensätzliche Interessen. Mit Blick auf den gesamten Bundeshaushalt liegt es grundsätzlich im Interesse der Querschnittämter, mit Internalisierungen die grösstmöglichen Kosteneinsparungen zu veranschlagen, nicht zuletzt angesichts verschiedener von Parlament und Bundesrat verabschiedeter Sparvorhaben (z. B. Schuldenbremse, Stabilisierungsprogramm, Motion zur Einfrierung des Bundespersonalbestands).⁶³ Hingegen hat die Verwaltungseinheit, deren Budget grundsätzlich um den Sparbetrag der Internalisierung gekürzt wird, ein Interesse, die Kosteneinsparung eher tiefer zu schätzen, als sie möglicherweise tatsächlich ist. Das EPA muss die Einspardividende mit den Verwaltungseinheiten jeweils «aushandeln», was sich zuweilen schwierig gestaltet.

Die gegensätzlichen Interessen könnten auch erklären, weshalb die Verwaltungseinheiten die bei einer Internalisierung wegfallenden externen Kosten bzw. die erwarteten Einsparungen teilweise nicht angeben und Lücken in der Dokumentation bestehen (vgl. Ziff. 6.1.1). Insgesamt stellt sich die Frage, wie verlässlich die Angaben zu den erzielten Einsparungen sind.

⁵⁹ EPA, Weisungen Voranschlag 2018 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021, Anhang 2; EPA, Weisungen Voranschlag 2016, S. 3.

⁶⁰ EFV, Voranschlag 2018, Band 1, S. 40; Voranschlag 2017, S. 44.

⁶¹ EFV, Voranschlag 2019, Band 1, S. 38.

⁶² Stellungnahme des EJPD (ISC-EJPD) im Rahmen der V. erwaltungskonsultation zur vorliegenden Kurzevaluation vom 18. Juni 2019, S. 3

⁶³ Internalisierungen blieben trotz dieser Massnahmen möglich, vgl. Bericht des Bundesrates vom 16. März 2018 zur Abschreibung der Motion der Finanzkommission des Ständerates 15.3494 «Bestand des Bundespersonals auf dem Stand von 2015 einfrieren» (BBl 2018 1935).

6.2 Kosteneinsparungen

Nachfolgend werden die mit den geplanten Internalisierungen budgetierten Kosteneinsparungen untersucht, soweit entsprechende Angaben verfügbar sind. Zuerst werden die veranschlagten Einsparungen auf der Ebene der gesamten Bundesverwaltung und der einzelnen Departemente betrachtet. Dann werden die Internalisierungen in den Verwaltungseinheiten, zu denen die PVK Fallstudien durchführte, untersucht und dabei auch die Gründe angeschaut.

6.2.1 Rund 15 % der vormaligen externen Kosten wurden dank Internalisierungen eingespart

Die dank der Internalisierungen wegfallenden externen Kosten können anhand der Voranschläge, Staatsrechnungen und der Zusatzdokumentationen des EPA nicht klar bestimmt werden (vgl. Ziff. 6.1). Aus den vorliegenden Informationen geht jedoch hervor, dass die Internalisierungen nicht nur über Personalverleih beschäftigte externe Mitarbeitende betreffen, bei welchen der Aufwand seit dem Voranschlag 2017 als Teil des Personalaufwands verbucht wird. Es wurden auch in Form von Aufträgen oder Werkverträgen erbrachte Leistungen internalisiert, die vorher als Sach- und Betriebsaufwand verbucht und in den Kontengruppen *Beratung und Auftragsforschung*, *externe Dienstleistungen* oder *Informatiksachaufwand* erfasst wurden.⁶⁴

Gemäss Stellungnahme des Bundesrates⁶⁵ wurden zwischen 2015 und 2017 355 Stellen internalisiert, woraus Einsparungen in der Höhe von 11 Millionen Franken erwartet wurden. Diese Angaben entsprechen den Summen der Zahlen aus den Zusatzdokumentationen des EPA zum Personalvoranschlag der entsprechenden Jahre (Tabelle 7). Der Voranschlag 2018 sah die Internalisierung von weiteren rund 100 Stellen (100,3 FTE) und der Voranschlag 2019 von 20,8 Vollzeitstellen vor. Seit 2015 entspricht dies insgesamt veranschlagten dauerhaften Einsparungen von 13,4 Millionen Franken.

⁶⁴ Brief des Bundesrates an die GPK-S vom 10. Mai 2017, S. 6.

⁶⁵ Brief des Bundesrates an die GPK-S vom 10. Mai 2017, S. 2.

Tabelle 7

Geplante Internalisierungen und erwartete Einsparungen nach Jahr

Jahr	Anzahl internalisierte Vollzeitstellen	Kosten der Internalisierung in Mio. Fr.	Vormalige externe Kosten in Mio. Fr. ¹	Einsparung in Mio. Fr. (Einspardividende ²)	Einsparungsrate ³
2015	150,9	24,0	29,4	5,4	18,3 %
2016	177,6	27,7	32,5	4,8	14,8 %
2017	26,2	4,6	5,5	0,9	16,4 %
2018	100,3	17,1	18,1	1,1	6,0 %
2019	20,8	3,4	4,6	1,3	27,0 %
<i>Total</i>	<i>475,8</i>	<i>76,7</i>	<i>90,2</i>	<i>13,4</i>	<i>14,9 %</i>

Anmerkungen:

¹ Für EDA, EDI, EJPD, VBS und EFD weist die Zusatzdokumentation des EPA für das Jahr 2016 die externen Kosten als null aus. Im Voranschlag 2016 ist hingegen für alle Departemente (ohne Bundeskanzlei) die Einspardividende (als «Internalisierungsdividende» bezeichnet) angegeben. Aus dieser und den Kosten der Internalisierung gemäss Zusatzdokumentation hat die PVK die externen Kosten berechnet.

² Einspardividende = vormalige externe Kosten abzüglich Kosten der Internalisierung

³ Einsparungsrate = Anteil der Einsparung an vormaligen externen Kosten in %

Quellen: EPA, Zusatzdokumentationen zum Personal zu den Voranschlägen 2015–2019; Voranschlag 2016, Band 1, S. 19. Berechnungen: PVK.

Zusätzlich zum im Voranschlag eingesparten Betrag, der von der Verwaltung zuweilen als Einspar- oder Internalisierungsdividende bezeichnet wird, hat die PVK eine Einsparungsrate zu den Internalisierungen berechnet, die dem prozentualen Verhältnis der veranschlagten Einsparungen zu den vormaligen externen Kosten entspricht (vgl. Tabelle 7). Diese Kennzahl erlaubt es, die veranschlagten Einsparungen aus verschiedenen Internalisierungen zu vergleichen. Durchschnittlich wurde in der gesamten Bundesverwaltung über die Jahre 2015 bis 2019 eine Einsparungsrate von rund 15 % erzielt. Ausgehend vom Ergebnis der Evaluation der PVK aus dem Jahr 2014, wonach externe Mitarbeitende durchschnittlich 40 bis 50 % mehr kosten als interne Mitarbeitende⁶⁶, wäre eine durchschnittliche Einsparungsrate von 28 bis 33 % zu erwarten gewesen. Die errechnete durchschnittliche Einsparungsrate fällt damit deutlich tiefer aus.

Betrachtet man die Internalisierungen nach Departementen, haben WBF, EJPD und UVEK über den gesamten Zeitraum die grössten Einsparungen im Vergleich zu den vormaligen Kosten veranschlagt (Einsparungsraten von über 20 %, vgl. Tabelle 8). Im EDA, EDI und VBS entsprachen die Einsparungsraten in etwa dem Durchschnitt aller Departemente. Im EFD fiel die Einsparungsrate vergleichsweise unterdurchschnittlich aus; es hat gemäss den Planungen zwar absolut gesehen die meisten externen Kosten durch Internalisierungen eingespart, weist aber gleichzeitig auch die höchsten Internalisierungskosten auf.

⁶⁶ PVK (2014), BBI 2015 3691, hier 3692.

Tabelle 8

Geplante Internalisierungen und erwartete Einsparungen nach Departement, Total 2015–2019

Departemente	Anzahl internalisierte Vollzeitstellen	Kosten der Internalisierung in Fr.	Vormalige externe Kosten in Fr. ¹	Einsparung in Fr. (Einspardividende ²)	Einsparungsrate ³
WBF	18,7	2 935 800	3 873 120	937 320	24,4 %
EJPD	34,1	5 432 700	7 038 000	1 605 300	22,8 %
UVEK	54,2	9 503 500	12 243 500	2 740 000	22,4 %
EDA	27,3	3 634 800	4 384 800	750 000	17,1 %
VBS	81,0	13 709 400	15 989 400	2 280 000	14,3 %
EDI	102,7	15 639 600	18 173 700	2 534 100	13,9 %
EFD	157,8	25 872 160	28 463 000	2 590 840	9,1 %
<i>Total</i>	<i>475,8</i>	<i>76 727 960</i>	<i>90 165 520</i>	<i>13 437 560</i>	<i>14,9 %</i>

Anmerkung: Siehe Tabelle 7, Anmerkungen 1 bis 3

Quellen: EPA, Zusatzdokumentationen zum Personal zu den Voranschlägen 2015–2019; Voranschlag 2016, Band 1, S. 19. Berechnungen: PVK

6.2.2 Kosteneinsparungen sind häufig nicht der Auslöser für Internalisierungen

Als Fallstudien hat die PVK die FUB, das BIT, das ISC-EJPD, das BAK und die SUST vertieft untersucht (vgl. Ziff. 1.2). Für die fünf Verwaltungseinheiten sind in der Zusatzdokumentation des EPA für die Jahre 2015 bis 2019 die Anzahl der geplanten internalisierten Stellen sowie die Kosten der Internalisierungen ausgewiesen. Hingegen fehlen für das Jahr 2016 bei allen fünf Verwaltungseinheiten die vormaligen externen Kosten sowie die veranschlagten Einsparungen. Da alle ausser der SUST im Jahr 2016 zum Teil umfangreiche Internalisierungen geplant hatten, sind die Informationen zu den relevanten externen Kosten sowie den budgetierten Einsparungen damit sehr lückenhaft (Tabelle 9). Vollständig sind die Informationen aus der Zusatzdokumentation des EPA einzig für die SUST, die nur im Jahr 2015 eine Internalisierung plante (2,5 FTE).

Tabelle 9

Geplante Internalisierungen und erwartete Einsparungen nach Jahr für ausgewählte Verwaltungsstellen (Fallstudien)

Verwaltungseinheit	Jahre mit Internalisierungen	Anzahl internalisierte Vollzeitstellen	Kosten der Internalisierung in Fr.	Einsparung in Fr. (Einspardividende ¹)	Einsparungsrate ²
BIT	2015	35,0	5 000 000	0	0,0 %
	2016	20,0	2 900 000	--	--
	<i>Total</i>	<i>55,0</i>	<i>7 900 000</i>	<i>--</i>	<i>--</i>
FUB	2015	30,0	5 400 000	1 080 000	16,7 %
	2016	23,0	3 846 400	--	--
	<i>Total</i>	<i>53,0</i>	<i>9 246 400</i>	<i>--</i>	<i>--</i>
ISC-EJPD	2015	2,0	380 000	157 600	29,3 %
	2016	15,0	2 700 000	--	--
	2017	2,0	400 000	100 000	20,0 %
	<i>Total</i>	<i>19,0</i>	<i>3 480 000</i>	<i>--</i>	<i>--</i>
BAK	2016	11,8	1 958 600	--	--
	<i>Total</i>	<i>11,8</i>	<i>1 958 600</i>	<i>--</i>	<i>--</i>
SUST	2015	2,5	498 000	0	0,0 %
	<i>Total</i>	<i>2,5</i>	<i>498 000</i>	<i>0</i>	<i>0,0 %</i>

Anmerkungen:

-- = keine Angabe, weil vormalige externe Kosten für das Jahr 2016 nicht ausgewiesen sind

¹ Einspardividende = vormalige externe Kosten abzüglich Kosten der Internalisierung

² Einsparungsrate = Anteil der Einsparung an vormaligen externen Kosten in %

Quelle: EPA, Zusatzdokumentationen zum Personal zu den Voranschlägen 2015–2019. Berechnungen: PVK

Das BIT plante für die Jahre 2015 und 2016 die Internalisierung von insgesamt 55 FTE mit Internalisierungskosten von total 7,9 Mio. Franken. Aus den internalisierten 35 FTE im Jahr 2015 wurden gemäss Zusatzdokumentation des EPA keine Kosteneinsparungen erwartet. Für die 20 Internalisierungen im Jahr 2016 fehlen wie bei den anderen untersuchten Verwaltungseinheiten die Angaben zu den externen Kosten. Gegenüber der PVK gab das BIT an, dass die Angaben in der Zusatzdokumentation des EPA nicht mit jenen übereinstimmten, welche das BIT mit seinen Voranschlägen an das EFD und das EPA geliefert habe. Das BIT geht generell von einer Einsparung von rund 100 000 Franken pro internalisierter FTE aus.

Bei der FUB wurden für die 30 FTE, welche 2015 internalisiert werden sollten, Einsparungen von 1,1 Mio. Franken budgetiert. Zu den fehlenden Zahlen bezüglich der Internalisierung von 23 Stellen im Jahr 2016 konnten die bei der FUB befragten Personen keine Angaben machen.

Das ISC-EJPD plante 2015 und 2017 kleinere Internalisierungen (je 2 FTE) mit veranschlagten Einsparungen zwischen 100 000 und 150 000 Franken. Für die grössere Internalisierung (15 FTE), die für das Jahr 2016 geplant war, sind die Zahlen in der Zusatzdokumentation des EPA unvollständig, doch teilte das ISC-EJPD der PVK

die Zahlen des bewilligten Internalisierungsantrags mit. Demzufolge betragen die Internalisierungskosten der 15 Stellen im Jahr 2016 3,0 Millionen Franken und die wegfallenden externen Kosten 3,8 Mio. Franken, was eine erwartete Kosteneinsparung von 0,8 Millionen Franken ergibt und einer Einsparungsrate von 21 % entspricht. Demnach hätte das ISC-EJPD mit den Internalisierungen durchgehend 20 % oder mehr eingespart.

Das BAK hat nur im Jahr 2016 Internalisierungen geplant, zu welchen in der Zusatzdokumentation des EPA keine externen Kosten angegeben sind. Im Gespräch wurden der PVK gegenüber insgesamt Einsparungen von 510 000 Franken betreffend die Internalisierung der 11,8 FTE erwähnt.

Die SUST schliesslich erwartete aus ihrer für das Jahr 2015 beantragten Internalisierung von 2,5 FTE keine Kosteneinsparung.

Insgesamt zeigt sich also, dass die Zusatzdokumentation des EPA in Bezug auf die wegfallenden externen Kosten und erwarteten Kosteneinsparungen gerade für das Jahr 2016, in welchem viele Internalisierungen geplant waren, sehr lückenhaft ist. Die Angaben in der Zusatzdokumentation stimmen ausserdem nicht mit den bewilligten Internalisierungsanträgen der Verwaltungseinheiten überein. Es ist möglich, dass beides Ausdruck der Schwierigkeiten bei der Bezifferung der erwarteten Einsparungen ist (vgl. Ziff. 6.1.2).

Die Verwaltungsstellen führten gegenüber der PVK sehr unterschiedliche Gründe für die Internalisierungen an. Das BIT nannte nebst der Wirtschaftlichkeit (Kosteneinsparungen) die Risikominimierung sowie den Erhalt von Fachwissen als die massgeblichen Gründe für die Internalisierungen. Bei der FUB standen die finanziellen Einsparungen offenbar nicht im Vordergrund, sondern der Wunsch, Kernaufgaben im IKT-Bereich vermehrt intern zu erledigen. Gemäss ISC-EJPD waren hauptsächlich die mangelnde Qualität und fehlende Kontinuität der extern erbrachten Leistungen der Grund für die Internalisierungen.

Das BAK internalisierte 2016 das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS), das bis dahin durch ein privates Unternehmen im Auftrag des Amtes geführt wurde. Ausserdem gliederte das Amt im gleichen Jahr eine Vollzeitstelle im Bereich der Restaurierung und Konservierung der Bundeskunstsammlung ein, die 2006 im Rahmen des Entlastungsprogramms des Bundes externalisiert worden war. Nur bei dieser Stelle hat das Amt die Eingliederung im Rahmen der Prüfung von möglichen Internalisierungen nach dem entsprechenden Bundesratsentscheid beantragt. Im Falle des ISOS erfolgte die Internalisierung aufgrund eines früheren Entscheids des Bundesrates im Rahmen der Kulturbotschaft 2016–2020, der zum Ziel hatte, der Führung dieses Inventars aus politischen und organisatorischen Gründen einen stärker hoheitlichen Charakter zu verleihen.⁶⁷

⁶⁷ Botschaft vom 28. Nov. 2014 zur Förderung der Kultur in den Jahren 2016–2020 (Kulturbotschaft, BBI 2015 497, hier 564); BAK, Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung ISOS, Bericht 2017 vom 20. Dez. 2017; Bericht des Bundesrates vom 17. Jan. 2018, «Schweizer Ortsbilder erhalten», Bericht in Erfüllung des Postulats 16.4028 Fluri.

Bezüglich der SUST gab das GS-UVEK gegenüber der PVK an, dass es bei den internalisierten Tätigkeiten um hoheitliche Aufgaben (Leitung der von der SUST geführten Verfahren) ging, die nicht durch externe Experten wahrgenommen werden sollten. Weitere Gründe seien Reputation, Risikominderung und Wirtschaftlichkeit gewesen. Es handelt sich also ebenfalls nicht um eine Internalisierung im Zusammenhang mit dem entsprechenden Entscheid des Bundesrates. Da aber Mittel aus dem Sach- zum Personalaufwand verschoben wurden, was einer Internalisierung gleichkommt, hat das EPA sie nachträglich als solche bezeichnet.

Die Fallstudien zu den ausgewählten Verwaltungseinheiten zeigen somit, dass die Wirtschaftlichkeit häufig nicht der Hauptgrund für die Internalisierung von bisher extern erbrachten Leistungen ist. Auch bei den untersuchten Verwaltungseinheiten im Informatikbereich, die teilweise erhebliche Kosteneinsparungen durch Internalisierungen budgetierten, war die Sicherstellung und Kontinuität von Fachwissen ein wichtiger Grund für die Internalisierungen. Ausserhalb des Informatikbereichs stellte der hoheitliche Charakter der betreffenden Aufgaben den Hauptgrund für die Internalisierung der damit betrauten Stellen dar.

7 Zweckmässigkeit der Massnahmen zur Umsetzung der Weisungen

Zusammenfassung: Die Massnahmen von Bundesrat und Bundesverwaltung, welche die Umsetzung der Weisungen zum Personalverleih sicherstellen sollen, sind nur begrenzt zweckmässig. Zwar sind die Weisungen den relevanten Stellen im Personalbereich bekannt, womit eine gewisse Sensibilisierung stattgefunden hat. Die Weiterbildungskurse haben jedoch weniger zur Sensibilisierung für die Problematik der externen Mitarbeitenden allgemein und der Pseudo-Aufträge im Besonderen beigetragen, als dies der Bundesrat angibt. Zudem sind die bestehenden Controlling- und Reporting-Verfahren zur Umsetzung der Weisungen sehr beschränkt. So wird zwar der Umfang des Personalverleihs grob verfolgt, jedoch nicht dessen Dauer. Auch wird nicht systematisch überwacht, ob externe Mitarbeitende mittels recht- und zweckmässiger Verträge eingesetzt werden. Bei Internalisierungen werden zwar die einzelnen Anträge der Verwaltungseinheiten geprüft, es findet aber weder ein systematisches Controlling zu vorhandenen Sparpotentialen statt, noch werden die tatsächlich realisierten Einsparungen nachträglich überprüft.

Für die Umsetzung der Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih sind die Departemente und die Bundeskanzlei zuständig.⁶⁸ Im ersten Teil des vorliegenden Kapitels werden die Massnahmen zur Sensibilisierung der Verwaltungseinheiten für die Problematik des Einsatzes von externen Mitarbeitenden betrachtet, während im zweiten Teil bewertet wird, inwiefern die Umsetzung der Weisungen über entsprechende Berichts- und Controlling-Verfahren sichergestellt ist.

⁶⁸ Weisungen Personalverleih, Ziff. 6.1.

7.1 Sensibilisierungsmassnahmen

In der Folge wird zunächst bewertet, inwiefern die Weisungen den relevanten Stellen bekannt sind, bevor auf die Kurse eingegangen wird, die der Bundesrat in seiner Stellungnahme zuhanden der GPK-S als Sensibilisierungsmassnahmen für die Umsetzung der Weisungen erwähnt.

7.1.1 Relevante Stellen kennen die Weisungen

Die Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih und der Anhang mit dem Überblick zu den verschiedenen Arten von Verträgen hat der Bundesrat auf der internen Informationsplattform für den Personalbereich InfoPers aufgeschaltet, «um sie in der Verwaltung bekannt zu machen».⁶⁹ Sie sind dort unter dem Thema «Recht» zu finden. Hingegen fehlt an dieser Stelle ein Link auf das Merkblatt des BBL, das gemäss Einschätzung der PVK für den Abschluss von Personalverleihverträgen ebenfalls hilfreich ist (vgl. Ziff. 3.1.2).

Allen im Rahmen der Fallstudien befragten Personen aus dem Personal- und Ressourcenbereich der Verwaltungseinheiten waren die Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih bekannt. Eine gewisse Sensibilisierung bei den relevanten Stellen dürfte somit stattgefunden haben.

Nicht allen Befragten waren dagegen die Weiterbildungskurse bekannt, die der Bundesrat in seiner Stellungnahme als Sensibilisierungsmassnahmen für die Umsetzung der Weisungen erwähnt (vgl. folgende Ziff.). Teilweise gibt es in den betreffenden Departementen und Ämtern aber eigene Schulungs- und Sensibilisierungsmassnahmen, bei denen hauptsächlich die Risiken des Personalverleihs im Zentrum stehen; die Problematik der Pseudo-Aufträge scheint dagegen kaum ein Thema zu sein.

7.1.2 Weiterbildungskurse gehen inhaltlich weniger weit, als vom Bundesrat angegeben

In seiner Stellungnahme zuhanden der GPK-S schreibt der Bundesrat bezüglich der Umsetzung der Weisungen, die Zielgruppen (Kader und Human Resources) würden in Weiterbildungskursen zum Personalrecht des Ausbildungszentrums der Bundesverwaltung (AZB) über den Umgang mit und den rechtlichen Rahmen zum Bezug von externen Mitarbeitenden geschult.⁷⁰ Das AZB bietet tatsächlich Weiterbildungskurse im Personalrecht für Personalverantwortliche, Führungskräfte sowie Mitglieder der Amtsleitung der Verwaltungseinheiten an. Die Kurse führen in die personalrechtlichen Rahmenbedingungen ein und zeigen den verschiedenen Zielgruppen die rechtlichen Gestaltungsspielräume bei der Personalführung auf. Dabei geht es um grundsätzliche Fragen von der Begründung bis zur Beendigung von Arbeitsverhältnissen, das Vorgehen bei Zielvereinbarungs- und Beurteilungsprozessen und die rechtlichen Verantwortlichkeiten bei Führungsaufgaben. Gemäss den Kursunterla-

⁶⁹ Brief des Bundesrates an die GPK-S vom 10. Mai 2017, S. 3.

⁷⁰ Brief des Bundesrates an die GPK-S vom 10. Mai 2017, S. 3.

gen wird in den Kursen auch der Personalverleih thematisiert, allerdings – sofern seitens der Teilnehmenden überhaupt das Bedürfnis besteht – vergleichsweise kurz. Gemäss EPA geht es in diesen Kursen denn auch nur darum, den Kursteilnehmenden kurz aufzuzeigen, was der Personalverleih ist und wo sie mehr Informationen dazu finden. Die Teilnehmenden werden in diesen Kursen somit zum Umgang mit externen Mitarbeitenden nicht wirklich geschult, wie vom Bundesrat angegeben, sondern nur für die Thematik sowie gewisse Abläufe und rechtliche Rahmenbedingungen sensibilisiert.

Zusätzlich erwähnt der Bundesrat in seiner Stellungnahme, das BBL biete einen spezifischen Weiterbildungskurs mit dem Titel «Personalverleih vs. Auftrag» an, «um die Problematik der sogenannten «Pseudo-Aufträge» weiter zu entschärfen».⁷¹ In seiner Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Berichts hielt das BBL hingegen fest, Fokus dieses Kurses seien «nicht Pseudo-Aufträge oder die Abgrenzung der Vertragsarten», sondern beschaffungsrechtliche Aspekte. Es gehe darum, wie Verträge für welchen Bedarf auszugestalten und wie Aufträge und Personalverleih auszuschreiben seien.⁷² Der eintägige Kurs richtet sich an erfahrene Beschaffungsverantwortliche der Bundesverwaltung und der öffentlich-rechtlichen Bundesbetriebe und baut auf grundlegende Kurse zum öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes auf, deren vorheriger Besuch teilweise vorausgesetzt wird. Der Kurs musste 2016 mangels Teilnehmender abgesagt werden. 2017 und 2018 hat er stattgefunden mit 30 bzw. 15 Teilnehmenden, wobei aus gewissen Bundesstellen mehrere Personen vertreten waren, aus sehr vielen anderen Verwaltungseinheiten hingegen niemand. Sowohl aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung, als auch angesichts der Tatsache, dass insgesamt nur wenige Personen den Kurs besucht haben, ist seine Bedeutung für die Sensibilisierung zur Problematik der Pseudo-Aufträge beschränkt.

7.2 Reporting- und Controlling-Verfahren

Die GPK-S forderte vom Bundesrat ein geeignetes Kontrollverfahren, damit die Umsetzung der Strategie zum Einsatz externer Mitarbeitender überprüft und Einsparpotentiale erkannt werden.⁷³ Der Bundesrat antwortete, er wolle nicht ein Kontrollverfahren, sondern einen systematischen Reporting- und Controlling-Prozess einrichten, der sich soweit wie möglich auf bereits vorhandene Prozesse abstütze und die nötige Transparenz schaffe.⁷⁴ Dementsprechend enthalten die Weisungen zum Personalverleih, wie unter Ziffer 3.2 ausgeführt, Vorgaben zur Erfassung des Personalverleihs im Rahmen des Budgetprozesses und des Beschaffungscontrollings, nicht aber spezifische Vorgaben zum Controlling oder Reporting. In der Folge wird beurteilt, inwiefern die Umsetzung der Weisungen mit den vorhandenen Instrumenten überwacht wird. Zunächst wird untersucht, ob es ein Reporting und Controlling zu Umfang und Ausrichtung des Personalverleihs gibt (Ziff. 7.2.1).

⁷¹ Brief des Bundesrates an die GPK-S vom 10. Mai 2017, S. 3.

⁷² Stellungnahme des EFD (EPA/BBL/BIT) im Rahmen der Verwaltungskonsultation zur vorliegenden Kurzevaluation vom 17. Juni 2019, S. 3.

⁷³ GPK-S (2014), BBI 2015 3673, hier: Empfehlung 2.

⁷⁴ Externe Mitarbeitende in der Bundesverwaltung, Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Jan. 2015 zum Bericht der GPK-S vom 7. Okt. 2014 (BBI 2015 3741, hier: 3745).

Anschliessend wird das Controlling bezüglich der Pseudo-Aufträge betrachtet (Ziff. 7.2.2). Zum Schluss wird das Controlling zu den Internalisierungen und den damit verbundenen Einsparungen bewertet (Ziff. 7.2.3).

7.2.1 Umfang des Personalverleihs wird grob überprüft, nicht jedoch dessen Dauer

Da die Weisungen festlegen, dass die Bundesverwaltung nur ausnahmsweise und zur Deckung eines kurzfristigen Bedarfs auf den Personalverleih zurückgreifen soll (vgl. Ziff. 3.1), ist von Interesse, inwiefern der Umfang und die Ausrichtung des Personalverleihs überwacht werden. Wie in Kapitel 5 dargelegt, ist der Umfang des Personalverleihs im Budgetprozess in Form des Aufwands bis auf die Ebene der Verwaltungseinheit angegeben und lässt sich im Verhältnis zum gesamten Personalaufwand sowie zum Sach- und Betriebsaufwand betrachten. Zuweilen wird die Entwicklung des Personalverleihs in den Berichten zu den Voranschlägen und Staatsrechnungen aber kommentiert (vgl. Ziff. 4.1.1). Damit findet zum Umfang des Personalverleihs ein sehr summarisches Reporting und Controlling statt.

Im Rahmen des Beschaffungscontrollings des Bundes wird einerseits jährlich die Statistik Beschaffungszahlungen veröffentlicht, in welcher jedoch keine Informationen zum Personalverleih enthalten sind.⁷⁵ Andererseits gibt es die verwaltungsinternen Reporting Sets zuhunden des Bundesrates,⁷⁶ in welchen der Personalverleih im Anhang in einer (teilweise schlecht leserlichen) tabellarischen Zusammenstellung der Beschaffungszahlungen und Vertragsvolumen nach einzelnen Beschaffungskategorien ausgewiesen ist. Die Zahlen sind bis auf die Ebene der Departemente heruntergebrochen, werden aber nicht kommentiert. Dasselbe trifft auf die Reporting Sets auf Stufe der Departemente zu, in welchen die Zahlen im Unterschied zu jenem des Bundesrates für das jeweilige Departement bis auf die Ebene der einzelnen Verwaltungseinheiten aufgeschlüsselt sind.⁷⁷ Im Rahmen des Beschaffungscontrollings wird der Umfang des Personalverleihs somit zwar ebenfalls ausgewiesen, stellt aber keinen besonderen Fokus dar, was indes wenig erstaunt angesichts der Tatsache, dass sein Umfang im Vergleich zum gesamten Beschaffungsvolumen äusserst beschränkt ist (vgl. Ziff. 5.2.3).

Bezüglich der Ausrichtung des Personalverleihs auf einen kurzfristigen Bedarf ist gemäss den Weisungen vorgesehen, dass ein mehr als zweijähriger Personalverleih mit einer Begründung dem EPA gemeldet werden muss (vgl. Ziff. 3.2). Inwiefern alle Fälle tatsächlich gemeldet werden, ist nicht bekannt und wird nicht kontrolliert. Eine Kontrolle wäre anhand der Angaben im Beschaffungscontrolling gar nicht möglich, weil sich die Befristung auf den Einsatz der einzelnen Personen bezieht,

⁷⁵ BBL, Faktenblatt Beschaffungszahlungen 2009–2017, www.bkb.admin.ch > Öffentliches Beschaffungswesen > Statistik Beschaffungszahlungen (Stand: 27. Mai 2019).

⁷⁶ EFD, Reporting Set Beschaffungscontrolling 2017, Bundesverwaltung, Anhang 1: Detailauswertungen, Ziff. 6.4.3 und 6.4.4; EFD: Reporting Set Beschaffungscontrolling für das Jahr 2016, Bundesrat, Ziff. 3.2.2.2 und 3.3.2.

⁷⁷ Als Beispiel: EFD, Reporting Set Beschaffungscontrolling für das Jahr 2017: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Anhang 1: Detailauswertungen, Ziff. 6.4.3 und 6.4.4.

ein einzelner Vertrag hingegen mehrere Personen umfassen und somit auch eine längere Laufdauer aufweisen kann (vgl. auch Ziff. 5.2.1).

Zudem kann die Befristung umgangen werden, indem mehrere Personalverleihverträge nacheinander abgeschlossen werden, wofür die PVK vereinzelt Hinweise gefunden hat (Ziff. 5.2.2). Das BBL prüft im Rahmen des Beschaffungscontrollings, ob es Anhaltspunkte für Folgeaufträge gibt. Abschliessend feststellen lässt sich dies anhand der Angaben im VM BVerw nicht. Zu Auffälligkeiten müssen die betroffenen Verwaltungseinheiten aber Stellung nehmen. Dieses Controlling hat laut dem BBL bereits problematische Fälle aufgedeckt. Aufgefunden werden allerdings nur Fälle, bei welchen dieselbe Unternehmung mehrere Verträge erhält. Nicht erfasst wird dagegen, wenn Verwaltungseinheiten Daueraufgaben über aufeinanderfolgende Personalverleihverträge mit verschiedenen Unternehmen erfüllen, obwohl dies den Weisungen ebenfalls zuwiderlaufen würde.

7.2.2 Zweck- und Rechtmässigkeit der Verträge wird nicht systematisch überprüft

Zur Frage, ob die Verwaltungseinheiten jeweils die zweckmässige und rechtmässige Vertragsart gewählt haben, um eine Aufgabe zu erfüllen (Arbeitsvertrag, Auftrag oder Werkvertrag, Personalverleihvertrag), gibt es kein systematisches Controlling. Das BBL hat im Rahmen des Beschaffungscontrollings beispielsweise nicht Zugang zum Inhalt der Verträge. Gemäss den Fallstudien, welche die PVK durchgeführt hat, ist es selbst für verwaltungsinterne Ressourcen- und Personalverantwortliche schwierig sicherzustellen, dass die vergaberechtlichen Vorgaben und Weisungen zu den verschiedenen Vertragsarten in der Praxis richtig angewendet und umgesetzt werden. Eine solche Überprüfung setzt voraus, dass die zuständigen Personen die inhaltlichen Arbeitsprozesse genau kennen. Dies gilt auch für die Massnahmen zur Minderung der Risiken des Personalverleihs. So wurde in den von der PVK geführten Gespräche seitens der Verwaltung auch mehrmals darauf hingewiesen, dass letztlich jede Verwaltungseinheit selbst für die korrekte Umsetzung der Weisungen zum Personalverleih verantwortlich sei.

7.2.3 Controlling bezüglich der Einsparungen bei Internalisierungen ist sehr beschränkt

Die Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih verlangen einen sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz.⁷⁸ Ein Controlling der Einsparungsmöglichkeiten bei externen Mitarbeitenden hatte die GPK-S explizit empfohlen.⁷⁹ Der Bundesrat stellte sich dagegen auf den Standpunkt, für den wirtschaftlichen Mitteleinsatz und die Erkennung von Sparpotentialen seien grundsätzlich die Verwaltungseinheiten selbst zuständig.⁸⁰ Dieser Ansicht waren auch die im Rahmen der Kurzevaluation

⁷⁸ Weisungen Personalverleih, Ziff. 5.1.1 und 5.1.4.

⁷⁹ GPK-S (2014), BBL 2015 3673.

⁸⁰ Bundesrat (2015), BBL 2015 3741, hier: 3745.

befragten Personen aus den verschiedenen Verwaltungseinheiten. Die einzelnen Verwaltungseinheiten können Internalisierungen im Rahmen des Budgetprozesses dem jeweiligen Departement, dem EPA und der EFV beantragen. Teilweise werden sie auch vom EPA auf mögliche Internalisierungen hingewiesen. Eine systematische Prüfung vorhandener Sparpotentiale führt das EPA jedoch nicht durch. Die Verwaltungseinheiten müssen dann in einem Faktenblatt die Internalisierungen begründen sowie die erwarteten Kosten und Einsparungen ausweisen (vgl. Ziff. 6.1.2). Das EPA prüft diese Angaben und entscheidet, ob die Internalisierungen in den Personalvoranschlag aufgenommen werden, womit gleichzeitig das Budget der betreffenden Einheit um den angegebenen Sparbetrag gekürzt wird. Es kommt laut einzelnen Aussagen vor, dass das EPA Internalisierungsanträge ablehnt. Im Rahmen der Voranschläge übernimmt das EPA somit eine gewisse Controlling-Funktion, bei der es in beschränktem Masse Internalisierungsbestrebungen der Verwaltungseinheiten unterstützt und sich steuernd einbringt, indem es die einzelnen Anträge kontrolliert.

Hingegen kommt dem EPA keine nachträgliche Kontrollfunktion zu. So wird nicht geprüft, inwiefern Internalisierungen tatsächlich umgesetzt und welche Einsparungen in Wirklichkeit realisiert werden. Angesichts der gegenläufigen Interessen bei der Bezifferung des Sparpotentials zwischen der einzelnen Verwaltungseinheit und den Querschnittämtern, welche die Gesamtsicht auf den Bundeshaushalt haben, stellt dies einen Mangel dar (vgl. Ziff. 6.1.2). Denn auf diese Weise bleibt unklar, welche finanziellen Auswirkungen die Internalisierungen haben und ob sie die gesteckten Ziele bezüglich der Sicherstellung von Fachwissen usw. erreichen, inwiefern Anpassungsbedarf besteht und welche zusätzlichen Vorgaben oder Steuerungsinstrumente allenfalls nötig wären.

8 Schlussfolgerungen

Die PVK kommt insgesamt zum Ergebnis, dass sich die Transparenz zu den externen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung seit ihrer Evaluation aus dem Jahr 2014 verbessert hat, auch wenn weiterhin Lücken bestehen. Die Rahmenbedingungen für den Einsatz externer Mitarbeitender hat der Bundesrat mit den Weisungen zum Personalverleih von 2015 geklärt. Aufgrund der strikten Vorgaben zum Personalverleih zieht die Verwaltung mittlerweile den Abschluss von Aufträgen und Werkverträgen vor, was grundsätzlich zweckmässig ist, doch besteht das Risiko von Pseudo-Aufträgen. Eine erhebliche Zahl von Stellen, die früher durch externe Mitarbeitende besetzt waren, hat der Bund internalisiert, wobei fraglich ist, ob das Einsparungspotential ausgeschöpft wird. Auf diese zentralen Erkenntnisse wird in der Folge näher eingegangen.

8.1 Weitgehende Transparenz zu den Ausgaben für externe Mitarbeitende, sonst aber Lücken

Insgesamt hat sich die Transparenz dazu, inwiefern die Bundesverwaltung für die Erfüllung ihrer Aufgaben auf den Personalverleih zurückgreift, seit der Evaluation der PVK im Jahr 2014 verbessert. Die Ausgaben für den Personalverleih werden seit

der Einführung des NFB in den Staatsrechnungen und Voranschlägen des Bundes sowohl auf Ebene der Verwaltung insgesamt, als auch für die einzelnen Departemente und Verwaltungseinheiten ausgewiesen. Damit hat sich die Transparenz zum Einsatz externer Mitarbeitender gegenüber dem Parlament merklich verbessert. Die Qualität der Budgetzahlen war bisher allerdings mangelhaft, lagen sie doch deutlich unter den knapp 60 Millionen Franken, die gemäss den Staatsrechnungen der letzten Jahre für Personalverleih aufgewendet wurden. Die veranschlagten Aufwände nähern sich den tatsächlichen Kosten aber langsam an. Im Unterschied zum internen Personal fehlt in den Budgets und Rechnungen die Information zur Anzahl Vollzeitstellen und zur Anzahl Personen, die im Rahmen von Personalverleihverträgen für den Bund tätig sind.

Auch zur Dauer der Einsätze der einzelnen Personen, die gemäss den Weisungen des Bundesrates zum Personalverleih maximal zwei Jahre betragen sollte, fehlen Daten. Zwar werden die Verträge zum Personalverleih im Beschaffungscontrolling registriert, da im Rahmen eines Vertrags aber mehrere Personen eingesetzt werden können, kann nicht direkt überprüft werden, ob die Befristung eingehalten wird und ob alle länger dauernden Verträge dem EPA mit entsprechender Begründung gemeldet werden, wie dies in den Weisungen vorgesehen ist. Generell sind die Angaben im Beschaffungscontrolling wegen Unterschieden in den Buchungssystemen der Verwaltungseinheiten nur begrenzt miteinander vergleichbar, womit dieses Instrument die verwaltungsinterne Transparenz zum Personalverleih nur beschränkt zu verbessern vermag.

8.2 Überwiegend klare Grundsätze zum Einsatz von Personalverleih, die mehrheitlich eingehalten werden

Die Weisungen des Bundesrates legen aus Sicht der PVK wie auch der befragten Verwaltungseinheiten weitgehend klare Grundsätze zum Einsatz des Personalverleihs fest. Sie verlangen, dass nur ausnahmsweise auf den Personalverleih zurückgegriffen werden soll, wenn eine Aufgabe weder mit internem Personal der Verwaltungseinheit noch als Dienstleistung in Form eines Auftrags oder Werkvertrags erfüllt werden kann. Tatsächlich entfallen nur rund 1 % der gesamten Personalausgaben des Bundes und lediglich rund 3,5 % der beschafften Dienstleistungen auf den Personalverleih. Tendenziell nimmt der Personalverleih überdies eher ab, insbesondere im IT-Bereich. Über die gesamte Bundesverwaltung betrachtet stellt er somit tatsächlich eine Ausnahme dar, womit dieser Grundsatz mehrheitlich eingehalten wird.

Auf einzelne Verwaltungseinheiten trifft dies jedoch nicht zu. So weist das ISCeco mit 29 % Personalverleih am gesamten Personalaufwand mit Abstand den höchsten Anteil aller Verwaltungseinheiten auf. Beim Anteil des Personalverleihs an den beschafften Dienstleistungen fällt dagegen die ZAS mit 61 % im IT-Bereich und 76 % in den übrigen Bereichen aus dem Rahmen, wobei auch andere Verwaltungseinheiten Personalverleihanteile von über einem Viertel der gesamten Dienstleistun-

gen aufweisen. Der Personalverleih stellt somit nicht durchgehend die Ausnahme dar, sondern ist für die Aufgabenerfüllung gewisser Ämter durchaus bedeutsam.

Weiter geht aus den Kriterien in den Weisungen hervor, dass der Personalverleih im Wesentlichen einen kurzfristigen personellen Engpass abdecken soll. Angesichts seiner hohen Kosten muss der Personalverleih im Budget der Verwaltungseinheit aber eingeplant werden, was einem allzu kurzfristigen Einsatz entgegensteht. Mehrheitlich wird indes tatsächlich nur ein kürzerer Bedarf abgedeckt: Die Hälfte der Verträge dauert höchstens ein Jahr und die Höchstdauer von zwei Jahren wird nur bei 12 % der Verträge überschritten, am häufigsten bei swisstopo. Die Dauer der einzelnen Verträge ist jedoch angesichts der Tatsache, dass die Verwaltungseinheiten mit der gleichen Unternehmung häufig mehrere Verträge abschliessen, zu relativieren. Hinweise auf Folgeaufträge hat die PVK nur vereinzelt gefunden, und im Rahmen des Beschaffungscontrollings müssen die Verwaltungseinheiten die Vergabe mehrerer Verträge an die gleiche Unternehmung unter gewissen Bedingungen begründen. Wenn eine Verwaltungseinheit mittels Personalverleih aber Daueraufgaben erfüllt, indem sie nacheinander unterschiedliche Unternehmungen damit betraut, wird dies nicht entdeckt, obwohl es den Weisungen ebenfalls zuwiderlaufen würde.

8.3 Zweckmässige Tendenz weg vom Personalverleih, die jedoch Risiko für Pseudo-Aufträge birgt

Der Personalverleih stellt für die Verwaltung eine Möglichkeit dar, die Aufgaben, die ihr übertragen werden, zu erfüllen. Die Nachteile des Personalverleihs im Vergleich zu internem Personal sind die erhöhten Kosten und Risiken wie der Wissensverlust. Der grosse Vorteil ist die Flexibilität: Es wird nur dann und nur so lange Personal geliehen, als ein Bedarf besteht; es werden keine Überkapazitäten geschaffen. Die in den Weisungen festgelegte zweijährige Höchstdauer des Personalverleihs, die nur in Ausnahmefällen überschritten werden darf, hat genau diese Flexibilität aber eingeschränkt. In der Praxis besteht deswegen, wie die Fallstudien gezeigt haben, eine Tendenz weg vom Personalverleih hin zu Aufträgen oder Werkverträgen, die keiner zeitlichen Limite unterstehen. Dass Aufträgen und Werkverträgen dem Personalverleih vorgezogen werden, entspricht den Grundsätzen der Weisungen. Zudem wird auf diese Weise gemäss den Befragten auch die Ergebnisverantwortung der externen Dienstleister gestärkt, was ebenfalls zweckmässig ist. Die Befristung des Personalverleihs erhöht aus Sicht der PVK jedoch grundsätzlich das Risiko, dass Pseudo-Aufträge abgeschlossen werden, die faktisch Arbeits- oder Personalverleihverträge sind.

Zentral für die Unterscheidung der verschiedenen Vertragsarten ist gemäss den Weisungen und dem zugehörigen Anhang, ob ein Subordinationsverhältnis vorliegt – falls ja, kann es sich nur um einen Arbeits- oder einen Personalverleihvertrag handeln, nicht dagegen um einen Auftrag oder Werkvertrag. Daneben sind im Anhang Merkmale zu den einzelnen Verträgen aufgeführt, die aber für die Abgrenzung der Vertragsarten nur begrenzt relevant sind, wie aus dem juristischen Kurzgutachten, das die PVK in Auftrag gegeben hat, hervorgeht. So heisst es im Anhang zu den Weisungen beispielsweise, bei einem Auftrag würden eigene Büroräumlichkeiten

und Arbeitsinstrumente benutzt. Gemäss dem Kurzgutachten ist es dagegen durchaus üblich, dass bei Aufträgen die Dienstleistung in den Räumlichkeiten des Kunden mit dessen Material erbracht wird. In gewissen Punkten gibt der Anhang zu den Weisungen somit eine Klarheit vor, die es in der Praxis nicht gibt.

Das Kurzgutachten, in dessen Rahmen eine kleine Stichprobe von Verträgen untersucht wurde, hat in den Vertragstexten keine Hinweise auf das Vorliegen von Pseudo-Aufträgen gefunden. Offen ist, ob die Vertragstexte der Vertragswirklichkeit entsprechen. Es gibt einzelne Gesprächsaussagen, die darauf hindeuten, dass Personalverleih teilweise durch Aufträge ersetzt wird, ohne dass die Arbeitsbedingungen der eingesetzten Fachkräfte deutlich ändern würden. Nach einhelliger Auffassung der befragten Personen obliegt die Kontrolle der Recht- und Zweckmässigkeit der Vertragsabschlüsse den einzelnen Verwaltungseinheiten, doch ist dies sogar für interne Stellen eine anspruchsvolle Aufgabe, weil sie eine gute Kenntnis der konkreten Verhältnisse voraussetzt.

8.4 Fragliche Ausnutzung des Sparpotentials bei Internalisierungen

Die Informationsgrundlagen zu den Internalisierungen, die der Bund in den letzten Jahren durchgeführt hat, sind mangelhaft. Die Angaben zu den geplanten Internalisierungen und den daraus erwarteten Einsparungen, die im Budgetprozess gemacht werden müssen, sind lückenhaft und teilweise widersprüchlich. Die Bezifferung der erwarteten Einsparungen erweist sich als schwierig, weil das Budget der betroffenen Verwaltungseinheiten grundsätzlich um den Sparbetrag gekürzt wird und diese deshalb keinen Anreiz haben, zu hohe Einsparungen anzugeben. Die Querschnittämter EPA und EFV ihrerseits, die den gesamten Bundeshaushalt im Auge haben, sind an möglichst hohen Einsparungen interessiert, um auch entsprechende Sparvorgaben zu erfüllen.

Gemäss den Voranschlägen sind seit dem Grundsatzentscheid des Bundesrates zur Internalisierung im Jahr 2015 bundesweit 476 Vollzeitstellen internalisiert worden. Daraus wurden dauerhafte Einsparungen in der Höhe von 13,4 Millionen Franken veranschlagt, was 15 % der ausgewiesenen vormaligen externen Kosten entspricht. Dieser Prozentsatz liegt deutlich tiefer, als von der PVK in ihrer Evaluation von 2014 geschätzt. Zwar werden zuweilen aus der Internalisierung von Stellen, die bis dahin mittels Personalverleih besetzt waren, überdurchschnittlich hohe Einsparungen erwartet, daneben gibt es jedoch auch Internalisierungen, bei welchen keine Einsparungen budgetiert werden. Der Grund liegt darin, dass sich unter den Internalisierungen – wie die Fallstudien gezeigt haben – auch solche finden, die der Bundesrat nicht aus wirtschaftlichen Gründen, sondern allein wegen des hoheitlichen Charakters der betreffenden Aufgaben beschloss. Dabei handelte es sich nicht unbedingt um Aufgaben, die zuvor mittels Personalverleih, sondern im Auftragsverhältnis erfüllt worden waren. Generell zeigt sich, dass die Einsparungen aus Sicht der Verwaltungseinheit häufig nicht den Auslöser für Internalisierungen darstellen, sondern vielmehr die Sicherstellung und Kontinuität von Fachwissen.

Angesichts der gegensätzlichen Interessen beim Beziffern der erwarteten Einsparungen und der Erkenntnis, dass die Gründe, die zu Internalisierungen führen, häufig stärker mit der Qualität als mit der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung zu tun haben, ist für die PVK fraglich, ob das Einsparungspotential von Internalisierungen gegenwärtig realisiert wird. Das EPA weist die Verwaltungseinheiten zwar punktuell auf mögliche Internalisierungen hin, systematisch erhebt das Amt die in der Verwaltung vorhandenen Einsparmöglichkeiten hingegen nicht, was wohl auch schwierig wäre. Dem EPA fehlen aber auch jegliche Informationen zu den getätigten Internalisierungen und den tatsächlich realisierten Einsparungen. Ein nachträgliches Controlling, mittels welchem die Angaben zu den Internalisierungen, die im Budgetprozess gemacht werden, überprüft und längerfristig verbessert werden könnten, wird bisher nicht gemacht.

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
armasuisse	Bundesamt für Rüstung
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AVG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz), SR 823.11
AZB	Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BASPO	Bundesamt für Sport
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BBl	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000, SR 172.220.1
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei
FTE	Vollzeitäquivalent (Englisch: <i>full time equivalent</i>)
FUB	Führungsunterstützungsbasis
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GS	Generalsekretariat
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ISCeco	Information Service Center WBF
ISC-EJPD	Informatik Service Center EJPD
IT	Informationstechnologie (Englisch: <i>information technology</i>)
MeteoSchweiz	Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie

Mio.	Million
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
S.	Seite
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIR	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
SR	Systematische Rechtssammlung
SUST	Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle
swisstopo	Bundesamt für Landestopografie
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
VM BVerw	Vertragsmanagement Bundesverwaltung
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
Ziff.	Ziffer

Dokumentenverzeichnis

- BBL: Betriebskoordination VM BVerw, Infontoz VM 19: MUSS-Feld Vertragsende, etc., 27. März 2017.
- BBL: Ergänzende Hinweise zu den Auswertungen 2016 der Instrumente des Beschaffungscontrollings, IDP Beilage 02, Anhang 3.1 Reporting Set Bundesrat, Stand: 13. Juni 2017.
- BBL: Faktenblatt Beschaffungszahlungen 2009–2017, www.bkb.admin.ch > Öffentliches Beschaffungswesen > Statistik Beschaffungszahlungen (Stand: 27. Mai 2019).
- Bundesrat: Brief an die GPK-S vom 10. Mai 2017.
- Bundesrat: Stellungnahme vom 28. Jan. 2015 zum Bericht der GPK-S bezüglich Externe Mitarbeitende in der Bundesverwaltung vom 7. Oktober 2014 (BBl 2015 3741).
- Bundesrat: Weisungen zum Abschluss von Personalverleihverträgen in der Bundesverwaltung vom 19. Aug. 2015 (BBl 2015 6309).
- EFD: Reporting Set Beschaffungscontrolling für das Jahr 2016, Bundesrat.
- EFD: Reporting Set Beschaffungscontrolling 2017, Bundesverwaltung.
- EFD: Reporting Set Beschaffungscontrolling für das Jahr 2017, Eidgenössisches Finanzdepartement EFD.
- EFV: Band 1 – Bericht zum Voranschlag 2017 mit IAFP 2018–2020.
- EFV: Staatsrechnung 2015–2018, Band 1 Bericht zur Staatsrechnung.
- EFV: Staatsrechnung 2017, Band 1 – Bericht zur Staatsrechnung.
- EFV: Voranschlag 2017 mit IAFP 2018–2020, Band 2 A – Voranschlag 2017 mit IAFP 2018–2020 der Verwaltungseinheiten Teil 1 (Behörden und Gerichte, EDA, EDI, EJP, VBS).
- EPA: Weisungen für den Personalvoranschlag 2016 und den Legislaturfinanzplan 2017–2019 vom 11. Februar 2015.
- EPA: Weisungen Voranschlag 2018 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021.
- EPA: Weisungen zum Voranschlag 2017 mit IAFP 2018–2020, Februar 2016.
- EPA: Zusatzdokumentation zum Personal, Anhang 3 (Voranschläge 2015–2016) und Anhang 4 (Voranschläge 2017–2019).
- Geiser, Thomas: Kurzgutachten in Sachen Dienstleistungsverträge vom Mai 2019, Institut für Rechtswissenschaft, und Rechtspraxis IRP-HSG, Universität St. Gallen.

GPK-S: Brief an den Bundesrat vom 17. Febr. 2017.

GPK-S: Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Bericht vom 7. Oktober 2014 (BBl 2015 3673).

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

PVK: Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung, Bericht vom 10. Apr. 2014 zuhanden der GPK-S (BBl 2015 3691).

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Casablanca, Mike	Leiter Projektleiter Pool, BIT
Cavegn, Karin	Stv. Leiterin HR, Personalbereichsleiterin, BAK
Chassot, François	Leiter Human Resources. GS-UVEK
Fetz, Marco	Vizedirektor, Bereichsleiter Logistik, BBL (bis 31. Mai 2018; heute: Leiter Einkauf Bauprojekte, SBB)
Fischer, Yves	Stv. Direktor, BAK
Gratwohl Egg, Stephanie	Fachexpertin Personalwirtschaft, Personalwirtschaft und Budgetierung, EPA
Lauener, Marc	Chef Personal, FUB
Lauper, Urban	Abteilungsleiter Ressourcen / Finanzchef, ISC EJPD
Loder, Hanspeter	Leiter Fachstelle Beschaffungscontrolling, BBL
Meier Martin	Leiter Personalwirtschaft & Budgetierung, EPA
Michel, Christoph	Stv. Abteilungsleiter Ressourcen / Jurist IT- Geschäfte, ISC EJPD
Müller, Kaspar	Leiter Finanzen und Controlling, GS UVEK (bis 31. Dez. 2018; heute: Stv. Generalsekretär, GS-UVEK)
Ramundo, Vincenzo	Chef Finanzen, FUB
Schmutz Thomas	Stv. Direktor, Geschäftsbereichsleiter Personal- wirtschaft und Controlling, EPA
Uña, Ruben	Leiter Personalwirtschaft & Budgetierung, EPA (bis 31. Dez. 2017; heute: Chef Finanzplanung und Berichterstattung, EDA)
Weiss, Peter	Leiter Beschaffung, BIT
Yerly, Fabrice	Verantwortlicher Support Datenmanagement Beschaffungscontrolling Bundesverwaltung, BBL
Zimmermann, Daniel	Leiter Direktionsgeschäfte und Recht, BAK

Vorgehensweise der Evaluation



Impressum

Durchführung der Evaluation

Dr. Nicolas Grosjean, PVK (Projektleitung bis 31.12.2018)

Dr. Simone Ledermann, PVK (Projektleitung ab 1.1.2019)

Sereina Dick, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dr. Christian Hirschi, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dr. Felix Strebel, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Kurzgutachten

Prof. em. Dr. iur. Dr. h.c. Thomas Geiser, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis IRP-HSG, Universität St. Gallen

Dank

Die PVK bedankt sich beim BBL und EPA für die Bereitstellung von Daten und Unterlagen sowie die erteilten Auskünfte. Den Verwaltungseinheiten, die Gegenstand einer Fallstudie waren (BAK, BIT, FUB, SUST, ISC-EJPD), dankt die PVK für die gute Zusammenarbeit. Ein Dank gilt zudem allen Interviewpartnerinnen und -partnern für ihre Gesprächsbereitschaft.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organe > Kommissionen > PVK

Originalsprache des Berichts: Deutsch