

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 215-2014
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.1132

Eingereicht am: 16.11.2014

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Schnegg (Champez, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt: Nein

RRB-Nr.: 507/2015 vom 29. April 2015
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Wie sieht die kantonale Praxis beim Einsatz externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus?

Die Bundesverwaltung greift zusehends auf externe Arbeitskräfte zurück. Eine parlamentarische Kommission hat diese Praxis unter die Lupe genommen. In den von ihr untersuchten Bundesämtern sind 11 Prozent der Mitarbeitenden keine Beamten, sondern Angestellte von externen Unternehmen. Diese manchmal langfristig angestellten Personen sind aber sehr teuer, und sie werden ohne Ausschreibung und manchmal ohne Sicherheitsüberprüfung angestellt.

Die Ergebnisse der Kommissionsstudie erstaunen.

Doch wie sieht es in der bernischen Kantonsverwaltung aus?

Ein Zurückgreifen auf externe Unternehmen ist absolut gerechtfertigt, wenn Kompetenzen benötigt werden, die in der Verwaltung fehlen, und wenn die Anstellung für eine relativ kurze Dauer erfolgt. Für den Kanton wäre es hingegen schädlich, wenn er auf externe Mitarbeiter zurückgreifen würde, um so den Personalbestand zu erhöhen, ohne dies in den verschiedenen Berichten direkt erwähnen zu müssen. Eine solche Praxis führt für die Steuerpflichtigen unweigerlich zu Mehrkosten.

Der Regierungsrat wird um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie sehen die Vorschriften für oder gegen die Anstellung von externem Personal aus?
2. Wie viele externe Aufträge laufen derzeit in der Kantonsverwaltung (Anzahl beauftragter externer Firmen? Anzahl externer Personen, die in der Kantonsverwaltung arbeiten? Wie vielen Vollzeitstellen entspricht dies?)?
3. Wie hoch ist der jährliche Betrag, den der Kanton Bern ausgibt/investiert, um externe Mandate zu bezahlen (Jahr 2013)?
4. Wie verteilt sich dieser Betrag auf die einzelnen Direktionen?
5. Wie werden diese Beträge verbucht (Personalaufwand? Anderes?)?
6. Wie lange dauert ein solches externes Mandat im Durchschnitt (Arbeitstage pro externe Person)?
7. Wie lange war die Höchstdauer für ein solches Mandat?
8. Welche Risiken sieht der Kanton für solche Mandate? Wie geht man mit diesen Risiken um?
9. Welche Massnahmen werden getroffen, um die Sicherheit und Vertraulichkeit der Daten zu gewährleisten, auf die diese externen Mitarbeiter Zugriff haben?
10. Hingen die Aufgaben, mit denen externe Firmen beauftragt wurden, alle damit zusammen, dass die gefragten Kompetenzen intern nicht zur Verfügung standen? Wenn ja, warum?

Antwort des Regierungsrates

Nachdem die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates einen Bericht über die Anzahl externer Mitarbeitender in der Bundesverwaltung veröffentlicht hat, erkundigt sich der Interpellant nach der Situation in der Verwaltung des Kantons Bern in Bezug auf externe Mitarbeitende.

Zur Beantwortung der vorliegenden Motion hat die Finanzdirektion eine Erhebung bei den Direktionen, der Staatskanzlei und der Justiz durchgeführt. In diesem Zusammenhang wurde der Begriff „externe Mitarbeitende“ in Anlehnung an die Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates wie folgt definiert:

Externe Mitarbeitende arbeiten in einem anstellungsähnlichen Verhältnis. Sie verfügen jedoch nicht über einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag. Im Arbeitsalltag ist aber kaum ein Unterschied zu den internen Angestellten auszumachen: Externe Mitarbeitende arbeiten häufig in den Arbeitsräumen der Dienststelle und haben meist dort ihren Arbeitsplatz. Im Unterschied zu Personen oder Firmen, die einen Dienstleistungsauftrag ausführen, stehen externe Mitarbeitende in einem Unterstellungsverhältnis, d.h. Vorgesetzte verfügen über ein weitgehendes Weisungs- und Kontrollrecht gegenüber den externen Mitarbeitenden. Externe Mitarbeitende können temporär über ein Arbeitsvermittlungsbüro oder durch einen Personalleihvertrag (Bodyleasing) eingestellt werden. Möglich ist auch die Anstellung über einen sog. „Pseudo-Auftrag“; hierbei wird zwar ein Dienstleistungsauftrag vereinbart, die beschäftigte Person steht aber in einem Unterstellungsverhältnis.

Zu den einzelnen Fragen nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung, wobei sich die Angaben aus Gründen der Aktualität auf das Jahr 2014 beziehen und nicht wie vom Interpellant verlangt auf das Jahr 2013.

Einleitend weist der Regierungsrat zudem darauf hin, dass er grossen Wert auf einen zurückhaltenden Einsatz von externen Mitarbeitenden legt; auf externe Mitarbeitende soll nur in zwingenden Fällen zurückgegriffen werden.

Zu Frage 1

Externe Mitarbeitende im Sinne der eingangs erwähnten Definition werden rechtlich betrachtet über Dienstleistungsaufträge angestellt. Dienstleistungsverträge sind gemäss Ziffer 316a der Weisungen der Finanzdirektion und der Finanzverwaltung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLW) abzuschliessen:

¹ Die nachstehende Weisung gilt für Dienstleister, welche während einer bestimmten Zeitdauer Unterstützungsleistungen im Rahmen eines Projektes oder andere spezifischen Beratungsleistungen erbringen, für welche der Kanton nicht über genügend eigene bzw. fehlende fachliche personelle Ressourcen verfügt. Die entsprechenden Dienstleister müssen in einem Auftragsverhältnis zum Kanton stehen (d.h. dürfen keinen Arbeitsvertrag mit dem Kanton abgeschlossen haben).

² Neue Aufträge an Dienstleister gemäss Abs. 1 erfordern eine formelle Auftragserteilung mit einem schriftlichen Vertrag oder unter Umständen mit einer schriftlichen Annahme einer Offerte (...).

³ Bei der Ausgestaltung der Verträge mit den externen Dienstleistern ist darauf zu achten, dass explizit geregelt sein muss, wer für die Zahlung der geschuldeten Beträge der Sozialversicherungen verantwortlich ist.

⁴ Grundsätzlich ist von den externen Dienstleistern eine Bestätigung einer Ausgleichskasse beizubringen, dass die Tätigkeit für den spezifischen Auftrag eine selbstständige Erwerbstätigkeit darstellt.

Im Zusammenhang mit Absatz 3 ist zu erwähnen, dass Sozialversicherungsbeiträge bei externen Mitarbeitenden in der Regel nicht durch den Kanton Bern, sondern durch die Unternehmungen bezahlt werden, bei welchen die Mitarbeitenden angestellt sind.

Zu Frage 2

Im Verlauf des gesamten Jahres 2014 beschäftigten die Direktionen und die Staatskanzlei insgesamt 112 externe Mitarbeitende. Diese entsprechen einem Bestand von rund 30 Vollzeitstellen und verteilen sich auf 60 Unternehmungen.

Zu Fragen 3 und 4

Die Kosten für externe Mitarbeitende fielen im Jahr 2014 wie folgt aus:

Organisationseinheit	Kosten (CHF; gerundet)
Staatskanzlei	301'000
Volkswirtschaftsdirektion	269'000
Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion	1'075'000
Polizei- und Militärdirektion	785'000
Finanzdirektion	1'451'000
Erziehungsdirektion	69'000
Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion	1'726'000
Total	5'676'000

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion und die Justiz beschäftigten im Jahr 2014 keine externen Mitarbeitenden.

Zu Frage 5

Aufwendungen für externe Mitarbeitende werden meist als Sachaufwand unter Dienstleistungen und Honorare verbucht. Im Kontenrahmen des Kantons Bern ist dazu die Kontengruppe 318 (Dienstleistungen Dritter) vorgesehen. In wenigen Fällen werden Kosten für externe Mitarbeitende auch im Personalaufwand unter der Kontengruppe 308 (Entschädigungen für temporäre Arbeitskräfte) verbucht.

Zu Frage 6

Externe Mitarbeitende werden durchschnittlich für eine Vertragsdauer von rund 11 Monaten beschäftigt. Viele externe Mitarbeitende werden für spezialisierte kleinere Aufgaben eingesetzt, die einem Beschäftigungsgrad von wenigen Stellenprozenten entsprechen. Die Anzahl Arbeitstage über die gesamte Vertragsdauer liegt nicht vor.

Zu Frage 7

In zwei Einzelfällen betrug die Vertragsdauer fünf Jahre. Bei den übrigen Mandaten zeigt sich eine deutlich kürzere Vertragsdauer.

Zu Frage 8

Die grössten Risiken sieht der Regierungsrat bei der Informationssicherheit (vgl. dazu Antwort auf Frage 9) und einem möglichen Know-how-Verlust. Um Wissensverluste zu vermeiden, müssen externe Mitarbeitende ihre Arbeit zumeist verstärkt dokumentieren und mit regelmässigen Sitzungen für den nötigen Wissenstransfer sorgen.

Zu Frage 9

In der Regel wird mit externen Mitarbeitenden bzw. mit den beauftragten Unternehmen vertraglich eine Geheimhaltungsklausel vereinbart. Für Informatikdienstleistungen müssen gemäss

Weisung des kantonalen Amtes für Informatik und Organisation die „Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Schweizerischen Informatikkonferenz“ (AGB SIK) sowie die „Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Kantons Bern über die Informationssicherheit und den Datenschutz (ISDS) bei der Erbringung von Informatikdienstleistungen“ (AGB ISDS) eingesetzt werden; diese sehen Geheimhaltungs- und Sicherheitsvorschriften vor.

Indem externe Mitarbeitende wie das eigene Personal mit der vom Kanton eingesetzten Informatikinfrastruktur (PC, Netzwerk, Server, Drucker) arbeiten, verbleiben kantonale Daten auf dieser Infrastruktur. Dadurch sind die Daten gleichwertig geschützt, wie wenn sie von eigenen Mitarbeitenden bearbeitet oder eingesehen werden. Zudem erhalten externe Mitarbeitende (wie auch andere Mitarbeitende) nur jene Berechtigungen für Informatiksysteme und Ablagen, welche für ihre Arbeit nötig sind. Anders als beim Bund existieren beim Kanton Bern keine Gesetzesbestimmungen, die es erlauben würden, eigene oder externe Mitarbeitende mit Zugriff auf heikle Daten einer Personensicherheitsprüfung zu unterziehen. Der Regierungsrat beabsichtigt jedoch, im Rahmen der Umsetzung der zu erwartenden neuen Informationssicherheitsgesetzgebung des Bundes die Schaffung entsprechender Rechtsgrundlagen zu prüfen.

Zu Frage 10

Externe Mitarbeitende werden in erster Linie aufgrund von Ressourcenengpässen und zum Brechen von Belastungsspitzen eingesetzt. Fehlendes Spezialwissen ist nur in wenigen Fällen ein Auslöser zum Anstellen externer Mitarbeitender.

An den Grossen Rat