



15. Juni 2021

Prüfbericht «Interessenkonflikte»

Abklärung A 2020-14



Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern



Bern, 15. Juni 2021

Prüfbericht «Interessenkonflikte»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

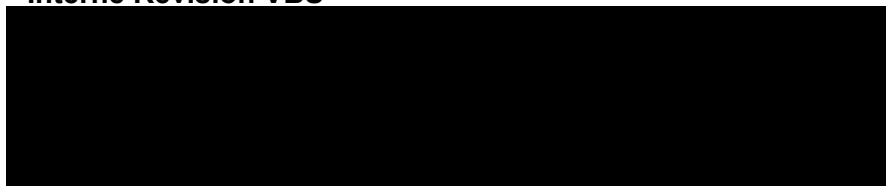
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Interessenkonflikte» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden zwischen Dezember 2020 und April 2021 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir mit unseren Ansprechpartnern besprochen. Die Stellungnahmen der Departementsbereiche zu unserem Bericht sind in Kapitel 9 ersichtlich.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt. Aufgrund von angepassten Prioritäten bei der Internen Revision VBS hat sich diese Prüfung verzögert. Wir bitten um Verständnis.

Sollten Sie Fragen zu unserem Bericht haben, stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler

- Generalsekretär VBS
- Chef der Armee
- Rüstungschef



1 Interessenkonflikte in der Bundesverwaltung

Die Bundesverwaltung (BV) sieht sich zu Recht mit der Erwartungshaltung konfrontiert, dass die staatliche Entscheidungsfindung öffentliche Interessen widerspiegelt und nach transparenten und fairen Kriterien erfolgt. Aus diesem Grund müssen alle Verwaltungseinheiten (VE) sicherstellen, dass Entscheidungen in der BV nicht in unzulässiger Weise durch persönliche Interessen von Mitarbeitenden beeinflusst werden. Gleichzeitig werden jedoch Führungskräfte des öffentlichen Sektors vermehrt in neue Formen von Partnerschaften – zwischen staatlichen Stellen und der Privatwirtschaft oder nicht gewinnorientierten Organisationen – eingebunden, um eine übergreifende und ganzheitliche Denk- und Sichtweise zwischen diesen Partnern zu erreichen.

Das aufgezeigte Spannungsfeld kann jedoch in gewissen Ausprägungen der Integrität der staatlichen Entscheidungsprozesse nicht förderlich sein und zu Interessenkonflikten führen, die Risiken in sich bergen. Verstösse gegen Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns¹ können die Glaubwürdigkeit einzelner Personen, einer Verwaltungseinheit (VE) oder aber der gesamten BV beeinträchtigen und damit das Vertrauen der Bevölkerung in Unabhängigkeit, Funktionsfähigkeit und Gemeinwohlausrichtung der staatlichen Institutionen untergraben. Daher müssen auch in der BV Interessenkonflikte konsequent und strukturiert bewirtschaftet werden. Dies schafft Transparenz und fördert gleichzeitig das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit gegen innen und aussen.

2 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Am 11. November 2020 beauftragte die Chefin VBS die Interne Revision VBS (IR VBS), wieder eine Prüfung bezüglich der «Interessenkonflikte» durchzuführen. Basierend auf den Prüfergebnissen aus den Jahren 2016 und 2019 prüften wir, ob bei Mitarbeitenden der Gruppe Verteidigung (Gruppe V) allfällige Interessenkonflikte oder der Anschein solcher Konflikte bestehen. Hierzu wählten wir zwei unterschiedliche risikoorientierte Vorgehensweisen:

Vorgehensweise 1: Wir erhielten vom Personal VBS eine Liste aller Mitarbeitenden der Lohnklassen 24-29. Diese umfasste 1'752 Personen. Bei insgesamt 293 Mitarbeitenden führten wir Abfragen bei Open-Source-Quellen durch. Anschliessend liessen wir unsere Ergebnisse durch Mitarbeitende des Personaldienstes der Gruppe V (Pers V) mit den deklarierten Nebenbeschäftigungen im Personaldossier abgleichen. Zudem stimmten wir die Erkenntnisse der Stichproben mit den Einträgen in der Nebenbeschäftigungs-Datenbank des Bundes (IPDM) ab.

¹ Artikel 5 der Bundesverfassung «Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns» besagt, dass das staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen muss.



Vorgehensweise 2: Wir analysierten in öffentlichen Open-Source-Quellen Organisationskomitees (oder Leitungsgremien) von Anlässen, welche von der Armee Unterstützung gemäss der «Verordnung über die Unterstützung ziviler oder ausserdienstlicher Tätigkeiten mit militärischen Mitteln (VUM)»² erhalten hatten. Zudem beurteilten wir weitere armeenaher Organisationen (z.B. Verbände und Stiftungen). Unsere Ergebnisse liessen wir durch Mitarbeitende des Pers V mit den deklarierten Nebenbeschäftigungen im Personaldossier abgleichen. Zudem stimmten wir die Erkenntnisse der Stichproben mit den Einträgen im IPDM ab. In diese Stichprobe fielen rund 50 Anlässe sowie 363 Personen.

Nur in ausgewählten Einzelfällen nahmen wir selber Einblick in Personaldossiers. Dies jeweils in Begleitung von Mitarbeitenden des Pers V.

Ehemalige Angestellte der Gruppe V (z.B. Pensionierte) sowie Milizangehörige der Armee waren nicht Bestandteil dieser Prüfung. Jedoch halten wir an dieser Stelle fest, dass auch durch diese Personengruppen Interessenkonflikte für die Gruppe V entstehen können.

Auf Anfrage des Armeestabs beurteilten wir in dieser Prüfung ebenfalls einen Sachverhalt, der in Zusammenhang mit möglichen Interessenkonflikten von externen Dienstleistungsunternehmen steht. Die Ergebnisse stellen wir in Kapitel 5 und 6 dar.

3 Würdigung

Während unserer Prüfung wurden wir von den HR-Verantwortlichen Personal VBS und Pers V zielführend unterstützt. Wir gewannen den Eindruck, dass all unseren Ansprechpersonen der offene und strukturierte Umgang mit Interessenkonflikten ein wichtiges Anliegen ist und dass den damit verbundenen Transparenzüberlegungen die notwendige Beachtung beigemessen wird. Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für die gute Zusammenarbeit.

4 Was sind Interessenkonflikte?

Der Schweizerische Bundesrat hat im Jahr 2012 – basierend auf dem Bundespersonalgesetz (BPG)³ sowie der Bundespersonalverordnung (BPV)⁴ – den Verhaltenskodex Bundesverwaltung⁵ erlassen. Darin wird zwischen «Interessenkonflikten» und dem «Anschein von Interessenkonflikten» unterschieden. Beide Arten sind von Angestellten des Bundes grundsätzlich zu vermeiden. Lehre und Praxis umschreiben die beiden Arten von Interessenkonflikten wie folgt⁶:

² SR 513.47

³ SR 172.220.1

⁴ SR 172.220.111.3

⁵ [Verhaltensgrundsätze für die Gruppe Verteidigung \(admin.ch\)](#) (20.05.2021)

⁶ Angelehnt an die Richtlinien der OECD für die Behandlung von Interessenkonflikten im öffentlichen Dienst, Paris, 2006, Seiten 7– 9

- Ein **tatsächlicher Interessenkonflikt** ist ein Konflikt zwischen der öffentlichen Aufgabe und den persönlichen Interessen eines Bundesangestellten, bei dem die persönlichen Interessen diesen bei der Ausübung seiner amtlichen Aufgaben und Zuständigkeiten in unzulässiger Art beeinflussen können (der Mitarbeitende erlebt einen echten, real bestehenden Konflikt).
- Ein **scheinbarer Interessenkonflikt** ist gegeben, wenn es von aussen gesehen scheint, als könnten die persönlichen Interessen eines Bundesangestellten ihn bei der Ausübung seiner amtlichen Aufgaben unzulässig beeinflussen, diese unzulässige Beeinflussung tatsächlich aber nicht gegeben ist (der Mitarbeitende befindet sich in einer Situation oder könnte sich in einer Situation befinden, die als Konflikt erscheint, auch wenn dies nicht der Fall ist).

Ebenfalls geht aus dem Verhaltenskodex Bundesverwaltung hervor, dass Angestellte einerseits aufgrund eigener Aktivitäten (z. B. einer Nebenbeschäftigung) befangen sein können. Andererseits können aber auch Verwandtschaft oder Freund- und Feindschaft Ursache für eine Befangenheit sein.

Zusammenfassend stellten wir fest, dass sich Interessenkonflikte ergeben können, wenn eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter ihre/seine persönlichen Interessen vor die Interessen seiner/ihrer öffentlichen Aufgabe stellt und diese persönlichen Interessen Urteilsvermögen, Entscheidungen oder Handlungen der betreffenden Mitarbeiterin oder des betreffenden Mitarbeitenden ungebührlich beeinflussen. Solche Situationen könnten auch im Zusammenhang mit nahestehenden Personen entstehen. Der Verhaltenskodex Bundesverwaltung gibt den Angestellten des Bundes das Ziel vor, «tatsächliche und scheinbare Interessenkonflikte» zu vermeiden. Ergänzend dazu hat die Gruppe V weiterführende «Verhaltensgrundsätze für die Gruppe V»⁷ erlassen.

5 Die Bewirtschaftung in der Gruppe Verteidigung

Basierend auf unseren Prüfarbeiten gehen wir nachfolgend auf ausgewählte Aspekte bei der Bewirtschaftung von Interessenkonflikten innerhalb der Gruppe V ein.

5.1 Pflichten und Verantwortlichkeiten

Feststellung: Die wesentlichen Schritte bei der Meldung von Interessenkonflikten sind:

Meldepflicht: Die Meldepflicht liegt bei den **Mitarbeitenden**. Sie sind verpflichtet, Ihre Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter den Vorgesetzten

⁷ <https://www.vtg.admin.ch/de/die-schweizer-armee/grundlagen/compliance.html> (20.05.2021)

zu melden. Dazu muss der elektronische Workflow im SAP-System der Gruppe V (PSN) verwendet werden.

Bewilligungspflicht: Die **Vorgesetzten** entscheiden, ob die Nebenbeschäftigung oder das öffentliche Amt, einer Bewilligung bedürfen. In die Diskussion sollten jeweils auch die Mitarbeitenden des dezentralen HR V miteinbezogen werden. Sobald eine Bewilligungspflicht vorliegt, muss eine direktunterstellte Person des Chefs der Armee (DU CdA) die Bewilligung⁸ erteilen.

Eintrag IPDM: Sobald sämtliche Bewilligungen erteilt sind, muss die Bewilligung durch **Pers V** aus dem PSN manuell in das Personalsystem des Bundes (IPDM) übertragen werden. Damit wird der Bewilligungsprozess formal korrekt abgeschlossen.

Beurteilung: Dieser Prozess scheint uns angemessen strukturiert zu sein.

5.2 Melde- und Bewilligungspflicht in der Gruppe V

Feststellung: Die grosse Mehrheit der Mitarbeitenden deklariert relevante Sachverhalte rechtzeitig im elektronischen Workflow (in PSN). Ebenfalls wird im Rahmen des Zielvereinbarungsprozesses die Aktualität der bestehenden Deklarationen jährlich neu beurteilt und wo nötig angepasst. Zudem besteht seit dem 1. September 2019 ein «Merkblatt Nebenbeschäftigung nach Art. 91 der Bundespersonalverordnung (BPV)», welches auf dem Intranet verfügbar ist und Handlungsrichtlinien vorgibt. Unsere Stichprobe zeigte aber auch, dass bei mehreren der von uns überprüften Personen Nachbesserungen notwendig waren. Bestehende mögliche Interessenkonflikte wurden

- formal nicht offengelegt,
- im Workflow nicht vollständig dokumentiert und/oder
- inhaltlich durch Vorgesetzte nicht korrekt beurteilt.

Die diesbezüglichen Bereinigungsarbeiten sind bereits erfolgt. Weiter ergab unsere Prüfung, dass die Bewilligungen von Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern nicht in jedem Fall durch die jeweiligen DU CdA erteilt wurden.

Beurteilung: Wir gewannen insgesamt ein positives Gesamtbild des Deklarationsprozesses von Interessenkonflikten und Nebenbeschäftigungen in der Gruppe V. Jedoch erkennen noch nicht alle Vorgesetzten und Mitarbeitenden der Gruppe V die Risiken, welche mit Interessenkonflikten verbundenen sind. Aus unserer Sicht kann das eigenverantwortliche Verhalten von Vorgesetzten und Mitarbeitenden noch weiter geschult werden. Wichtig ist, dass der Workflow jeweils vollständig abgearbeitet wird. Dies könnte durch automatische Kontrollen

⁸ Weisungen über die Delegation der Unterschriftsberechtigung des Chefs der Armee für Arbeitgeberentscheide, Weisungen 90.059 d, vom 1. März 2019

im Prozess unterstützt werden. Schliesslich müssen die Bewilligungen von Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern konsequent in Übereinstimmung mit den zuvor erwähnten Weisungen erteilt werden.

5.3 Eintrag ins Personalinformationssystem des Bundes (IPDM)

Feststellung: Unsere Prüfarbeiten zeigten weiter, dass die Schnittstelle zwischen dem elektronischen Workflow und dem IPDM nicht einwandfrei funktioniert. Zwar werden im elektronischen Workflow der Gruppe V Bewilligungen von Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern erteilt, anschliessend aber nicht konsequent in das Leitsystem IPDM übertragen. Unsere Stichproben brachten eine Vielzahl solcher Beispiele hervor. Aus diesem Grund weist die Gruppe V nur sehr wenige bewilligte Nebenbeschäftigungen im IPDM aus.

Beurteilung: Den Hauptgrund sehen wir in der manuellen Bewirtschaftung dieser Schnittstelle. Aus unserer Sicht wäre zu erwarten, dass das SAP System der Gruppe V (PSN) sowie das SAP-System des Bundes (IPDM) über eine digitale Schnittstelle verfügen. Dies ist jedoch heute nicht der Fall. Im Rahmen des Programms SUPERB⁹ könnte diese Anpassung vorgenommen werden.

5.4 Illustrative Beispiele

Feststellung: Ergänzend legen wir einige Beispiele dar, die uns während der Prüfung begegnet sind. Die nachfolgende Tabelle kann helfen, Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter in der Gruppe V in Zukunft noch fundierter beurteilen zu können.

Beispiele Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter

Betrifft insbesondere Kader und hochqualifizierte Fachpersonen

Organisation	Funktion	Workflow Gruppe V (PSN)		Bundessystem
		Meldepflicht	Bewilligungspflicht	Eintrag IPDM
Aktiengesellschaft, GmbH, o.ä.	Aufsichtsgremium (z.B. Mitglied Verwaltungsrat)	ja	ja	ja
	Operative Leitung (z.B. Mitglied Geschäftsleitung)	ja	ja	ja
Verband	Präsident*in / Vorstand	ja	ja	ja
	Mitglied	nein	nein	nein
Armeenähe/r Organisation oder Verein	Präsident*in / Vorstand	ja	ja	ja
	Mitglied / Gönner*in	nein	nein	nein
Offiziersgesellschaft	Präsident*in / Vorstand	ja	ja	ja
	Mitglied	nein	nein	nein
Anlass mit VUM-Leistungen	OK-Präsident*in / Mitglied OK oder Vorstand	ja	ja	ja
Öffentliches Amt	Mitglied Parlament (Ebene Kanton)	ja	ja	ja
	Mitglied Schulkommission (Ebene Gemeinde)	ja	nein	nein

Tabelle 1: Eigene Darstellung, Beispiele Nebenbeschäftigung und öffentliche Ämter

Beurteilung: Relevant ist, dass mögliche Interessenkonflikte in jedem Fall transparent offengelegt und mit der vorgesetzten Person besprochen werden. Die individuellen Beurteilungen sind im Workflow zu dokumentieren. Im Grundsatz kann festgehalten werden, dass je höher die Möglichkeit zur Einflussnahme beim Wahrnehmen einer Nebenbeschäftigung oder eines

⁹ <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/digitalisierung/superb.html> (20.05.2021)



öffentlichen Amtes ist, desto eher kann ein Interessenkonflikt beim Arbeitgeber entstehen. Im Zweifelsfalle ist ein Eintrag im IPDM vorzunehmen.

6 Interessenkonflikte bei externen Dienstleistern

Feststellung: Die nachfolgende Thematik wurde von uns auf Hinweis des Armeestabs (A Stab) kurz beurteilt und hat im Grundsatz nichts mit der Bewirtschaftung von Interessenkonflikten und Nebenbeschäftigungen zu tun.

Die Gruppe V bezieht teilweise externe Dienstleistungen, die in Zusammenhang mit dem Qualitätsmanagement bei Seminaren und Schulungen stehen (z.B. EFQM¹⁰). Dabei werden Dienstleistungen in den Bereichen Beratung und Zertifizierung eingekauft. Unsere Prüfung zeigte, dass Fachexperten teilweise für mehrere Firmen auftreten. In der Gruppe V kam es vor, dass von einer Firma Beratungsdienstleistungen eingekauft wurden und von einer anderen Firma Zertifizierungsdienstleistungen. Hinter beiden Firmen standen jedoch die gleichen Fachexperten. Die Verträge, welche mit diesen externen Dienstleistern abgeschlossen wurden, enthielten keine Verpflichtung, dass Unabhängigkeitsnormen eingehalten werden müssen.

Beurteilung: Wir vertreten die Haltung, dass Beratungs- und Zertifizierungsdienstleistungen von verschiedenen Firmen und auch verschiedenen Personen durchgeführt werden müssen. Dienstleistungsverträge, welche in Bezug auf Zertifizierungen abgeschlossen werden, müssen in Zukunft mit einer Unabhängigkeitsklausel versehen werden.

7 Fazit

Insgesamt erlangten wir während unserer Prüfung die Erkenntnis, dass seit dem Jahr 2019 in der Gruppe V eine weitere Verbesserung bei der Bewirtschaftung von Interessenkonflikten erzielt wurde. Jedoch stellten wir fest, dass die konsequente Anwendung des «Verhaltenskodex Bundesverwaltung» und der «Verhaltensgrundsätze für die Gruppe V» noch weiter verfeinert werden kann. Vorgesetzte wie Mitarbeitende der Gruppe V können ihrer diesbezüglichen Verantwortung noch vermehrt nachkommen (z.B.: Die individuelle Beurteilung des Einzelfalls muss im Workflow dokumentiert werden). Sinnvoll scheint uns, dass in Zukunft erneut Sensibilisierungen zum Thema Interessenkonflikte durchgeführt werden. Die Bewilligungen von Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern müssen in jedem Fall von DU CdA erteilt werden. Zudem sollte die manuelle Schnittstelle zwischen dem elektronischen Workflow in PSN sowie dem IPDM im Rahmen des Programms SUPERB digitalisiert werden.

¹⁰ <https://www.efqm.org/> (20.05.2021)

Schliesslich sind Dienstleistungsverträge für Zertifizierungen mit einer Unabhängigkeitsklausel zu versehen. Die externen Unternehmen müssen dabei verpflichtet werden, ihre Dienstleistungen in Übereinstimmung mit den gängigen Berufsstandards durchzuführen.

8 Empfehlungen

Basierend auf unseren Feststellungen und Beurteilungen empfehlen wir

zu 5.2 dem Pers V, erneut eine Sensibilisierung der Kaderpersonen und Mitarbeitenden durchzuführen und zu prüfen, ob der Workflow durch automatisierte Kontrollen erweitert werden kann,

den DU CdA, die Bewilligungen von Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern in Übereinstimmung mit den relevanten Weisungen zu erteilen,

zu 5.3 dem Pers V, die manuelle Schnittstelle zwischen dem elektronischen Workflow im PSN und dem IPDM im Rahmen des Programms SUPERB zu digitalisieren und

zu 6 der armasuisse, die Dienstleistungsverträge für Zertifizierungen mit einer Unabhängigkeitsklausel zu versehen.

9 Stellungnahmen

Generalsekretariat VBS

Das Generalsekretariat VBS dankt der internen Revision für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Es hat keine Bemerkungen zum Bericht bzw. den Empfehlungen.

Gruppe Verteidigung

Die Gruppe V begrüsst die Empfehlungen zu den Punkten 5.2 und 5.3 der Internen Revision VBS, wird diese prüfen und wo angezeigt umsetzen. Ebenfalls wird die Empfehlung zum Punkt 6 an die armasuisse begrüsst.

Die Gruppe V sieht bereits vor, dass Mitarbeitende künftig z. B. bei Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern im Workflow eine Beilage einreichen und die Vorgesetzten eine Stellungnahme abgeben müssen. Weiter sollen alle Anträge zu Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern zur Bewilligung automatisiert an die DU CdA weitergeleitet werden. Zur Kontrolle werden die Leitenden HR DU CdA periodisch über den Stand der Workflow-Bearbeitung informiert. Ein entsprechender Change-Antrag wird voraussichtlich bis Ende Juni 2021 eingegeben.

Die Thematik Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter betrifft nicht nur die Gruppe V, sondern ist für die gesamte Bundesverwaltung von Relevanz. Es scheint daher angezeigt, dass eine entsprechende Automatisierung auf übergeordneter Stufe erarbeitet würde. Zudem ist die Schnittstelle zwischen PSN und IPDM keine Standardlösung in SAP S/4HANA bzw. SuccessFactors (Cloud). Eine solche NON-SAP-Standard Anforderung müsste durch das Programm ERPSYSVAR bzw. SUPERB bewilligt werden, bevor diese - in Abhängigkeit der Zeitpläne der Programme - umgesetzt werden könnte.

armasuisse

armasuisse unterstützt die Empfehlung und stellt die Unabhängigkeit der zertifizierenden Firmen künftig sicher. Sofern durch diese Beratung nicht schon ein gesetzlicher Ausschlussgrund gesetzt wurde, wird armasuisse in Zukunft die vollständige Unabhängigkeit als Eignungskriterium verlangen. Damit wird sichergestellt, dass ausschliesslich Firmen unter Vertrag genommen werden, die nicht in die Vorbereitung der Zertifizierung involviert waren.

Zudem wird die armasuisse diesen Punkt künftig in den betroffenen Verträgen mit dem Standardartikel "Interessenskonflikte" absichern (vgl. nachfolgenden Standardtext).
"Mit der Unterzeichnung dieses Dienstleistungsvertrages erklärt der Auftragnehmer im vorliegenden Dienstleistungsvertrag keine Interessenkonflikte zu erkennen und den Auftraggeber über fallbezogene, tatsächliche oder potentielle Interessenkonflikte sofort schriftlich zu benachrichtigen."