
Abklärungen zur Personensicherheitsprüfung

Bericht von André Schrade
erstattet im Auftrag der Bundeskanzlei

Inhalt

1	Der Auftrag	2
1.1	Der Auftragsbeschrieb	2
1.2	Interpretation des Auftrags	3
2	Gang der Untersuchung	4
2.1	Einsichtnahme in Verfügungen	4
2.2	Ablauf der Interviews	4
3	Beantwortung der Fragen im Auftragsbeschrieb	5
3.1	Zu Frage i	5
3.2	Zu Frage ii	6
3.3	Zu Frage iii	7
	3.3.1 Die geltende Regelung der Information	7
	3.3.2 Antwort	8
3.4	Zu Frage iv	10
	3.4.1 Die Antworten der befragten VE	14
3.5	Zu Frage v	15
4	Beantwortung eigener Fragen des Auftragnehmers	18
4.1	Zur Gouvernanz der Prüfbehörden	18
4.2	Zur Organisation der Prüfbehörden	19
5	Empfehlungen	22

Bern, 29. Januar 2020

1 Der Auftrag

1.1 Der Auftragsbescrieb

Die Bundeskanzlei (BK) hat dem Verfasser dieses Berichts folgenden Auftrag erteilt¹:

«Auf der Grundlage

- a) der Lektüre jener rechtskräftigen Verfügungen gemäss Art. 22 Bst. b–d² der Verordnung über die Personensicherheitsüberprüfungen (SR 120.4, PSPV), welche die PSP BK gestützt auf eine erweiterte Personensicherheitsprüfung mit Befragung (Art. 12 PSPV) erlassen hat (in der Fassung, wie sie der entscheidenden Instanz eröffnet wurde) und bei denen sowohl die Befragten wie auch die entscheidende Instanz der Einsichtnahme durch den Auftragnehmer zugestimmt haben;
- b) von Interviews mit Vertreter/innen der ersuchenden Stellen für diese Verfügungen und/oder der entscheidenden Instanz;
- c) von Interviews mit Vertreter/innen der entscheidenden Instanzen (Stufe Generalsekretariate der Departemente)

erstellt der Auftragnehmer ein Gutachten, das insbesondere folgende Fragen beantwortet:

- i. Sind die PSP-Verfügungen aus Sicht ihrer Adressaten nachvollziehbar und plausibel begründet? Zusatzfrage bei jenen Verfügungen, welche der Auftragnehmer einsehen konnte: Teilt der Auftragnehmer die Beurteilung der Adressaten?
- ii. Sind sie als Grundlage für einen Entscheid bezüglich Anstellung, Wahl oder Übertragung der Funktion durch die entscheidende Stelle zweckmässig und ausreichend?
- iii. Sind die Informationspflichten an den Bundesrat über Resultate von PSPs klar und zweckmässig?
- iv. Ist die Rechtsform (Verfügung) angebracht und zweckmässig?
- v. Wie nehmen die entscheidenden Instanzen die Abgrenzung zwischen ihrer Führungsverantwortung und den Aufgaben der Fachstelle PSP (Aufgaben, Verantwortung, Kompetenzen) wahr, generell und im konkreten Einzelfall? Unter welchen Umständen wird beispielsweise von der entscheidenden Instanz eine Wiederholung der PSP gemäss Art. 18 Abs. 2 PSPV vorzeitig beantragt?

Der Auftragnehmer unterbreitet der Auftraggeberin das Ergebnis seiner Beurteilung in Form eines schriftlichen Berichtes mit Empfehlungen. Der Bericht hat in anonymisierter Form zu erfolgen, das heisst ohne Namensnennung der betroffenen Personen, der ersuchenden Stelle und/oder der entscheidenden Instanz. Der Auftragnehmer steht zur Verfügung für ein höchstens zweistündiges Gespräch mit der Auftraggeberin zur Klärung von offenen Fragen.»

¹ Mit Vertrag vom 2.8.19 und zwei nachträglich vereinbarten Änderungen dieses Vertrags (dokumentiert in einem Mail der BK an den Auftragnehmer vom 11.10.19 und einem Mail des Auftragnehmers an die BK vom 19.12.19).

² Recte: Art. 22 Abs. 1 Bst. b–d (Anm. d. V.)

1.2 Interpretation des Auftrags

Zu den Grundlagen des verlangten Berichts gehören gemäss Bst. a des Auftragsbeschriebs diejenigen (rechtskräftigen) Verfügungen gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. b–d PSPV, welche die Fachstelle PSP BK gestützt auf eine erweiterte Personensicherheitsprüfung mit Befragung (Art. 12 PSPV) erlassen hat: In sie soll der Beauftragte soweit möglich Einsicht nehmen (Bst. a.), und um «diese Verfügungen» soll es auch in den Interviews gehen (Bst. b).

In Frage i ist von «PSP-Verfügungen» die Rede, und dieser Ausdruck wird in Frage ii grammatikalisch («sie») aufgenommen. Der Verfasser unterstellt, dass damit (nur) jene Verfügungen gemeint sind, die zu den erwähnten Grundlagen gehören.

In Frage i ist von den «Adressaten» (der Verfügungen) die Rede. Gemäss Art. 22 Abs. 3 PSPV hat die Prüfbehörde ihre Verfügung der davon «betroffenen Person» und der «entscheidenden Instanz» zu eröffnen. Der Verfasser unterstellt, dass es bei Frage i nur um die entscheidenden Instanzen geht.

Frage iii spricht von Informations**p**flichten gegenüber dem Bundesrat. Die PSPV stipuliert neben solchen Pflichten auch ein **R**echt zur Information des Bundesrates (Art. 20 PSPV). Der Verfasser unterstellt, dass dieses Recht mitgemeint ist³.

Frage iv bezieht sich auf die Bestimmung der PSPV, wonach die Prüfbehörde das Resultat der PSP in Form einer Verfügung zu kommunizieren hat. Der Verfasser hat aus den Vertragsverhandlungen mit der BK gefolgert, dass er nicht nur zu untersuchen hat, ob dieser Verfügungsbegriff mit jenem im (ranghöheren) Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) übereinstimme und – falls nicht – ob die Verwendung des Verfügungsbegriffs in der PSPV angebracht und zweckmässig sei: Das primäre Erkenntnisinteresse der Auftraggeberin gilt der Frage, ob es mit Bezug auf den **R**echtsschutz angebracht und zweckmässig sei, die Resultate der PSP in Verfügungsform zu kommunizieren.

Bei Frage v hat der Verfasser folgende Aspekte isoliert:

- Erachten die entscheidenden Instanzen die vom geltenden Recht vorgenommene Verteilung der Aufgaben zwischen ihnen und den Prüfbehörden als zweckmässig?
- Empfinden die entscheidenden Instanzen die Verfügungen nach Art. 22 Abs. 1 Bst. b–d PSPV als willkommene Entlastung oder als unangenehme Beschränkung ihrer Entscheidungsfreiheit?
- Wie und vom werden die Sicherheitsrisiken zwischen zwei PSP beobachtet?
- Unter welchen Umständen wird von der entscheidenden Instanz eine Wiederholung der PSP gemäss Art. 18 Abs. 2 PSPV vorzeitig beantragt?

Gemäss Auftragsbeschrieb hat der Auftragnehmer «insbesondere» die darin formulierten Fragen zu beantworten, darf also in seinem Bericht auch noch andere Fragen zur PSP diskutieren (siehe Ziff. 4 hiernach).

³ Auch sein Bericht hält Recht und Pflicht zur Information nur dort sauber auseinander, wo das Thema dazu zwingt.

2 Gang der Untersuchung

2.1 Einsichtnahme in Verfügungen

Laut Auskunft der BK hatte die Fachstelle PSP BK bis zur Vergabe des Auftrags acht in Rechtskraft erwachsene Verfügungen nach Art. 22 Abs. 1 Bst. b–d PSPV erlassen, die auf einer erweiterten PSP mit Befragung beruhten.

Die BK hat die davon betroffenen Personen und entscheidenden Instanzen über den Auftrag informiert und gefragt, ob sie bereit seien, dem Auftraggeber Einsicht in die sie betreffenden Verfügungen zu gewähren. Von den entscheidenden Instanzen haben alle diese Bereitschaft erklärt, von den acht betroffenen Personen hingegen nur zwei. Von den beiden Verfügungen, welche der Verfasser demnach einsehen durfte, hat er von der Auftraggeberin Kopien erhalten.

Der Verfasser hat zudem die öffentlich zugängliche Rechtsprechung zu den von der Fachstelle BSP BK gestützt auf Art. 22 Abs. 1 Bst. b–d PSPV erlassenen Verfügungen durchgesehen.

2.2 Ablauf der Interviews

Im Oktober 2019 informierte die BK die Generalsekretariate aller Departemente und die Schweizer Armee über den hier interessierenden Auftrag und ersuchte sie, die vom Auftragnehmer zu interviewenden Personen zu benennen.

Mit diesen Personen führte der Verfasser im November 2019 identisch strukturierte Interviews, die jeweils rund eine Stunde dauerten. Hatte eine Verwaltungseinheit (im Nachstehenden VE genannt) der BK mehrere Personen benannt, wurden diese gemeinsam befragt, was acht Interviews ergab.

Der Verfasser erstellte während den Interviews handschriftlich Kurz-Protokolle, schrieb diese nachträglich maschinell ins Reine und legte die Reinschrift den interviewten Personen zum Gegenlesen vor. Zu zweien dieser Protokolle erhielt er innert der vereinbarten Frist keine Rückmeldung. Bei den übrigen sechs Protokollen hat der Verfasser alle gewünschten Änderungen telquel übernommen und den interviewten VE die Schlussfassung zugestellt.

Nach Abschluss der vertraglich verlangten Interviews wünschte der Verfasser, zur Abrundung auch noch mit einer Delegation der BK ein Interview führen zu dürfen. Die Auftraggeberin entsprach diesem Wunsch. Das vom Verfasser über dieses Gespräch verfasste Protokoll wurde der Auftraggeberin übergeben.⁴

⁴ Bei den statistischen Aussagen diesem Bericht über das Ergebnis der Interviews ist das Gespräch mit der BK nicht eingerechnet.

3 Beantwortung der Fragen im Auftragsbeschrieb

3.1 Zu Frage i

Sind die PSP-Verfügungen aus Sicht ihrer Adressaten nachvollziehbar und plausibel begründet? Zusatzfrage bei jenen Verfügungen, welche der Auftragnehmer einsehen konnte: Teilt der Auftragnehmer die Beurteilung der Adressaten?

Zur Hauptfrage

Drei der acht befragten VE gaben an, noch nie mit einer Verfügung der Fachstelle PSP BK gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. b–d PSPV befasst gewesen zu sein.⁵

Von den fünf VE, die bereits mit solchen Verfügungen befasst waren, haben drei die Frage bejaht. («Die Begründungen sind nachvollziehbar und rechtlich sauber verfasst». «Die Verfügung war transparent begründet». «Die Qualität der Verfügungen ist gut.»)

Eine VE, die bis dato mit zwei solchen Verfügungen befasst war, beurteilte eine davon als gut begründet, war jedoch von der Begründung der anderen Verfügung nicht restlos überzeugt. Heikel sei das starke Gewicht, welches die Risk-Profiler der Differenz zwischen Aussagen beigemessen hätten, welche die befragte Person zuletzt und bei einer früheren PSP gemacht habe: «Dass man sich nicht immer an jedes Detail zurückerinnert, ist menschlich.»

Eine VE gab an, sie habe zwar an Hand der Begründung ohne weiteres nachvollziehen können, dass die Prüfung «insgesamt negativ» ausfiel, kritisierte aber folgenden Punkt: «Die Prüfstelle hatte in der Begründung mehrere für die Sicherheit relevante Risiken erwähnt. Wir hätten gerne gewusst, ob jedes dieser Elemente bereits für sich allein für das negative Ergebnis der Prüfung genügt hätte oder ob erst ihr Zusammenwirken den Ausschlag dafür gab.»

Die gleiche VE merkte zudem an, die Begründungen seien «sehr ausführlich (eher zu viele Details als zu wenig)».

Das folgende Statement war ähnlich von mehreren VE zu vernehmen: «Wenn eine Verfügung Aussagen enthält, die uns nicht spontan einleuchten, kann/soll man mit den geprüften Personen darüber reden.» Zudem berichteten drei VE, sie hätten bei einer Unklarheit bei der Prüfbehörde selber nachgefragt und die gewünschte Information erhalten.

Zur Zusatzfrage

Der Verfasser konnte – wie erwähnt – zwei von der Fachstelle PSP BK erlassene Verfügungen einsehen (hier A und B genannt).

⁵ Eine davon wollte «aber doch Folgendes festhalten:

- Die entsprechenden Verfügungen der PSB VBS waren durchwegs gut begründet.
- Mehrere Risk-Profiler in der Fachstelle in der BK waren vorher in jener des VBS tätig.
- Wir nehmen deshalb an, dass die Verfügungsbegründungen der beiden Fachstellen vergleichbar sind.»

Bei beiden Verfügungen beeindruckten ihn die akribische Referierung der Prozessgeschichte, die klare Darstellung der Rechtslage, die präzise Dokumentation der als rechtserheblich erkannten Fakten und die methodische Herausarbeitung der entscheidenden (Rechts-)Fragen.

Bei Verfügung A waren für den Schreibenden auch die materiellen Kernstücke der Begründung – die Würdigung der erhobenen Fakten und die Subsumption – ohne weiteres einsichtig.

Die Begründung der Verfügung B führte dem Verfasser eindrücklich vor Augen, wie heikel die Aufgabe der Prüfbehörde ist:

- Die Beurteilung, ob eine Person ein Sicherheitsrisiko darstelle oder nicht, bedingt eine Prognose: Gestützt auf das Wissen über das bisherige Verhalten der geprüften Person wird die Wahrscheinlichkeit eines bestimmten künftigen Verhaltens beurteilt.
- Dass Prognosen mit Unsicherheiten verbunden sind und Beurteilungen nicht ohne Wertungen auskommen, darf der Verfasser als notorisch behaupten.

Bei Verfügung B ging es im Kern um Folgendes:

- X hatte mehrfach bestimmte Bürgerpflichten gar nicht oder nicht vollständig erfüllt.
- Gegenüber dem langjährigen Arbeitgeber hatte sich X bis dato korrekt verhalten.
- Wie gross ist (ceteris-paribus) das Risiko, dass sich X künftig gegenüber dem Arbeitgeber nicht (mehr) korrekt verhalten wird?

In casu wurde X als Sicherheitsrisiko beurteilt. Der Verfasser hätte das bisherige Verhalten am Arbeitsplatz persönlich stärker gewichtet und damit das (jeder PSP anhaftende) Restrisiko als zu gering beurteilt, um die Abgabe einer Sicherheitserklärung auszuschliessen.

Von dieser reinen Ermessensfrage abgesehen befriedigte die Begründung der Verfügung B den Verfasser in folgendem Punkt nicht:

- X hatte geltend gemacht, sich gegenüber dem Arbeitgeber stets korrekt verhalten zu haben.
- Diesem Argument wird in der Begründung entgegen gehalten, es gehe bei der PSP nicht um das bisherige Verhalten, sondern um eine Prognose.
- Dass es nicht damit getan ist, für die Prognose einfach das bisherige Verhalten in die Zukunft zu extrapolieren, liegt auf der Hand. Aber nach der hier vertretenen Auffassung begründet das bisherige Verhalten eine Vermutung, und um diese Vermutung umzustossen, genügt es nicht festzustellen, es gehe bei der PSP um eine Prognose⁶

3.2 Zu Frage ii

Sind die PSP-Verfügungen als Grundlage für einen Entscheid bezüglich Anstellung, Wahl oder Übertragung der Funktion durch die entscheidende Stelle zweckmässig und ausreichend?

Die Antworten der interviewten Verwaltungseinheiten

Drei der acht befragten VE waren noch nie mit einer solchen Verfügung befasst.

⁶ Um einem möglichen Missverständnis vorzubeugen: Der Verfasser behauptet nicht, die Prüfbehörde habe das bisherige Verhalten von X nicht berücksichtigt. Er kritisiert lediglich, die Begründung lasse nicht klar erkennen, welche Umstände nach Auffassung der Prüfbehörde die erwähnte Vermutung umgestossen haben.

Zwei VE haben die Frage rundum bejaht.⁷

Die Antworten der übrigen drei VE lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die PSP-Verfügungen sind zweckmässig.
- Bei Erst-Anstellungen sind die PSP-Verfügungen ausreichend.
- Betrifft die Verfügung eine bereits angestellte Person, ist sie für den Entscheid zweckmässig, aber nicht ausreichend.

Was die **Erst-Anstellung** angeht, waren sich alle befragten VE (auch jene, die noch nicht mit solchen Verfügungen befasst waren) in folgendem Punkt einig: Sie können sich nicht vorstellen, dass ein Departement dem Bundesrat eine Person zur Wahl beantragen würde, welche die PSP nicht bestanden hätte.

Zur Illustration des Befundes, wonach die PSP-Verfügungen bei **bereits angestellten** Personen zum Entscheid allein nicht ausreichen, seien folgende Aussagen angeführt:

«In einem Fall hatte es sich wie folgt verhalten:

- Die PSP war nicht bestanden worden.
- Würde die konkrete Situation, in der sich die zu prüfende Person befand/befindet, nicht berücksichtigt, würde dieses Prüfergebnis wohl einen Kündigungsgrund darstellen.
- Die Fürsorgepflicht der anstellenden Behörden gegenüber ihren Mitarbeitenden verlangt jedoch diese Rücksichtnahme und folglich eine Abwägung, bevor über Sanktionen entschieden wird.»

«Bei einer Verfügung nach Art. 22 Abs. 2 Bst. b–d PSPV muss man unbedingt mit der geprüften Person reden, bevor über Sanktionen entschieden wird, damit die Gesamtsituation und Gründe besser verstanden werden und auf einer umfassenden Basis ein solch weitreichender Entscheid erfolgt.»

Antwort des Verfassers

Er weiss es nicht besser als die von ihm befragten Personen.

3.3 Zu Frage iii

Sind die Informationspflichten an den Bundesrat über Resultate von PSPs klar und zweckmässig?

3.3.1 Die geltende Regelung der Information

Im Folgenden werden zunächst die drei behördlichen Akteure und deren Hauptfunktion bei der Durchführung der PSP vorgestellt. Daran anknüpfend werden Tragweite und Träger der in PSPV stipulierten Pflichten zur Information des Bundesrates benannt. Schliesslich wird gezeigt, wie sich die von der PSPV bestimmte Informationspflicht zur allgemeinen Normierung des Geschäftsverkehrs zwischen Verwaltung und Regierung verhält.

⁷ Es dürfte das Personal der Fachstelle PSP BK freuen zu hören, wie eine dieser beiden VE ihr Ja begründete: «Die Prüfung wird sehr vollständig durchgeführt und lässt nichts aus. Wird im Rahmen einer solcherart durchgeführten Prüfung kein Risiko erkannt, darf die anstellende Behörde daraus ableiten, dass sie auf der sicheren Seite ist.»

Die drei zentralen Akteure bei der PSP sind die «Prüfbehörden», die «ersuchenden Stellen» und die «entscheidende Instanz»:

- «Prüfbehörden» sind die beiden PSP-Fachstellen bei der BK und im VBS (Art. 3 PSPV). Diese Fachstellen nehmen die eigentliche Prüfung vor.
- «Ersuchende Stelle» ist jene VE, welche die Prüfbehörde darum ersucht, eine bestimmte Person zu prüfen, und damit das PSP-Verfahren einleitet (Art. 14 PSPV).
- «Entscheidende Instanz ist die Behörde, die für die Wahl oder die Übertragung des Amtes oder der Funktion [...] zuständig ist.» (Art. 24 Abs. 1 PSPV).

Träger der Informationspflicht und Thema der Information ergeben sich aus folgenden Bestimmungen der PSPV:

- Die Prüfbehörde hat Verfügungen nach Artikel 22 Absatz 1 Buchstaben b–d PSPV (u.a.) der entscheidenden Instanz zu eröffnen (Art. 22 Abs. 3 PSPV).
- Bei solchen Verfügungen hat die Prüfbehörde die entscheidende Instanz auch über den Eintritt der Rechtskraft zu informieren (Art. 23 Abs. 3 PSPV).
- «Hat die Prüfbehörde einen begründeten Sicherheitsvorbehalt und ist die Sache dringlich, so kann sie die entscheidende Instanz [...] schriftlich über die bisherigen Erkenntnisse der Personensicherheitsüberprüfung informieren, bevor diese abgeschlossen ist.» (Art. 20 PSPV).

Träger der Informationspflicht sind demnach die Prüfstellen.

Bei den hier interessierenden PSP ist stets der Bundesrat die «entscheidende Instanz» und damit Adressat der Information.

Wie der Bundesrat mit Geschäften befasst wird, bestimmt Art. 3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV, SR 172.010.1) wie folgt:

- Der Bundesrat fasst seine Beschlüsse in der Regel gestützt auf schriftliche Anträge (Abs. 1).
- Das Antragsrecht steht den Mitgliedern des Bundesrates und (bei Geschäften der Bundeskanzlei) dem/der Bundeskanzler/in zu (Abs. 2).
- Soweit das Bundesrecht andere Behörden oder Organe bezeichnet, die dem Bundesrat Geschäfte vorlegen oder Anträge unterbreiten können, geschieht dies über die Bundeskanzlei oder das Departement, das den engsten Sachbezug zum betreffenden Geschäft aufweist (Abs. 3).⁸

Die Vorbereitung der Bundesratsgeschäfte (inkl. Antragstellung) wird hier – wie im Bund üblich – als Instruktion, die damit befasste Instanz als Instruktionsbehörde bezeichnet. Bei den hier interessierenden Wahl-Geschäften gehört zur Instruktion das gesamte Verfahren von der Ausschreibung der Stelle bis zur Unterbreitung des konkreten Wahl-Vorschlags. Betrifft die Wahl eine PSP-pflichtige Funktion, hat demnach die Instruktionsbehörde auch dafür zu sorgen, dass diese Prüfung durchgeführt wird, ist somit die «ersuchende Stelle» i.S. der PSPV.

Bei Erst-Anstellungen sind die Departemente bzw. die BK gehalten, das Ergebnis der PSP im Antrag auszuweisen.

3.3.2 Antwort

Die geltende Regelung der Informationspflicht ist klar, aber nicht zweckmässig.

⁸ Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die PSPV jünger ist als die RVOV: Indem die PSPV (nur) bestimmt, wer wen zu informieren hat, schliesst sie die Geltung einer Norm nicht aus, die den ‚Transport‘ der Information näher bestimmt.

Legistische Kritik

Nimmt man die für die Information relevanten Bestimmungen der PSPV beim Wort, sollen die Prüfbehörden mit bestimmten Informationen direkt an den Bundesrat gelangen.

Diesen direkten Verkehr lässt aber die RVOV nicht zu.

Die Praxis

Die beiden PSP-Fachstellen eröffnen ihre Verfügungen jeweils der ersuchenden Stelle und überlassen dieser die Entscheidung, ob/wann/wie der Bundesrat informiert wird.⁹

Dieses Vorgehen erachten alle befragten VE – durchwegs «ersuchende Stellen» i.S. der PSPV – als zweckmässig. Allerdings wünschen sie sich, in der PSPV (bessere) Antworten auf folgende praktischen Fragen zu finden, mit denen sie dadurch konfrontiert werden:

- Darf mit der Information des Bundesrates zugewartet werden, bis die Verfügung in Rechtskraft erwachsen ist?

Nach der hier vertretenen Rechtsauffassung lässt die PSPV den ersuchenden keine Wahl: Sobald ihnen die Prüfstelle eine Verfügung eröffnet hat, müssen sie den Bundesrat informieren¹⁰.

Das wurde von keiner der befragten VE bestritten, aber durchwegs als widersinnig kritisiert und wird der Umfrage zufolge auch nicht so praktiziert. Der Verfasser hat dafür volles Verständnis: Wieso bereits einen Skandal riskieren, bevor überhaupt feststeht, dass die Verfügung rechtlich Bestand hat?

- Ist der Bundesrat unmittelbar nach Eintritt der Rechtskraft der Verfügung zu informieren¹¹ oder darf/soll die ersuchende Stelle damit zuwarten, bis sie darüber befunden hat, welche Konsequenzen die Verfügung für die geprüfte Person haben soll?

Keine der befragten VE erachtet es als zweckmässig, den Bundesrat zu informieren, bevor die anstellende Behörde über die Konsequenzen befunden hat. Das wird von den ersuchenden Stellen auch nicht (jedenfalls nicht strikt) so praktiziert.

Obwohl das Zuwarten nach Auffassung des Verfassers manifest gegen die Vorgabe der PSPV verstösst, hat er für die tatsächlich gelebte Praxis volles Verständnis: Was sollte der Bundesrat allein mit der Information, dass Person X die PSP nicht bestanden habe, auch anfangen? Er wird zeitgleich hören wollen, was nach Auffassung der VE, in welcher X arbeitet, in dieser Situation zu tun sei.

- Gesetzt den Fall, dass die geprüfte Person auf Grund der PSP-Verfügung an eine Stelle versetzt wird, die keine PSP verlangt: Muss der Bundesrat auch hier über die Verfügung informiert werden, oder würde es hier genügen, die Versetzung zu kommunizieren?

Die VE, welche diese Frage aufwarf, hielt dafür, dass es genügen müsste, über die Versetzung zu informieren. Der Verfasser ist gleicher Meinung: Es ist nicht nötig – ergo auch nicht verhältnismässig – den Nachteil der Verfügung für die geprüfte Person durch die Streuung der Verfügung noch zu vergrössern.

Speziell zu Art. 20 PSPV

- Art. 20 PSPV ermächtigt die Prüfstellen, die entscheidende Instanz in dringlichen Fällen bereits über das Zwischenergebnis einer noch laufenden PSP zu informieren.

⁹ Der E-ISG sieht vor, diese Praxis zum Gesetz zu erheben.

¹⁰ Art. 22 Abs. 3 i.V. mit Art 23 Abs. 3 PSPV.

¹¹ Genauer: unmittelbar nachdem ihnen die Prüfbehörde den Eintritt der Rechtskraft einer Verfügung mitgeteilt hat.

Diese Bestimmung ist offenkundig auf den Fall zugeschnitten, dass sich eine **bereits beim Bund angestellte Person** (erstmals oder erneut) einer PSP stellen muss und die Prüfbehörde im Verlauf der Prüfung auf einen Umstand stösst, den sie als eine unmittelbare Gefahr für die Sicherheit beurteilt.

Dass die Prüfbehörde den Bundesrat mit einer solchen Warnung befassen soll, erscheint dem Verfasser nicht zweckmässig: Der Bundesrat könnte die adäquaten Konsequenzen nicht selber bestimmen, sondern müsste das betroffene Departement damit beauftragen. Mit einiger Verzögerung würde die Warnung in der Folge auf dem Dienstweg schliesslich dort landen, wo sie nach Auffassung des Verfassers hingehört: beim direkten Vorgesetzten (m/w) der geprüften Person.

- Gegen die Verfügung, mit welcher die Prüfbehörde das Verfahren abschliesst, steht der geprüften Person nach geltenden Recht ein ordentliches Rechtsmittel (Beschwerde) zu Gebot. Eine Vorwarnung gemäss Art. 20 PSPV hingegen darf die Prüfbehörde ohne Gewährung des rechtlichen Gehörs herausgeben.¹²

Eine Vorwarnung gemäss Art. 20 PSPV greift nicht weniger intensiv in die Persönlichkeit der geprüften Person ein und kann deren berufliche Karriere ebenso ruinieren als eine Verfügung nach Art. 22 Abs. 1 Bst. b–d PSPV. Das Rechtsschutzinteresse der geprüften Person ist demnach in beiden Fällen dasselbe.

Verschieden sind die Fälle mit Bezug auf den Rechtsschutz insofern, als Art. 20 PSPV für die Warnung eine besondere Dringlichkeit voraussetzt. Dass der Zweck einer dringlichen Warnung vereitelt würde, wenn über deren Zulässigkeit erst lange Prozess geführt werden müsste, liegt auf der Hand. Für den Verzicht auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs kann der Verfasser hingegen keinen triftigen Grund erkennen: Seines Erachtens müsste die Prüfbehörde die geprüfte Person auch zu einer geplanten Warnung anhören (mit adäquater Fristsetzung)¹³.

3.4 Zu Frage iv

Ist die Rechtsform (Verfügung) angebracht und zweckmässig?

Antwort des Verfassers

Nein

Zur Legistik

Art. 5 des Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) führt den Begriff der «Verfügung» ein und definiert ihn wie folgt:

«Als Verfügungen gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und zum Gegenstand haben:

- a) Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten;
- b) Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfangs von Rechten oder Pflichten;

¹² Laut Art. 21 Abs. 1 PSPV muss die Prüfbehörde die geprüfte Behörde (nur) dann vor dem Abschluss der PSP anhören, wenn sie nicht beabsichtigt, eine Sicherheitsklärung zu verfügen. Art. 20 PSPV bestimmt nichts anderes. Auch die Systematik der PSPV spricht gegen die These, dass der geprüften Person das rechtliche Gehör auch vor der Herausgabe einer Information gemäss Art. 20 PSPV gewährt werden müsse.

¹³ Selbst unter günstigen Umständen wird eine an den Bundesrat adressierte Warnung der Prüfbehörde mehrere Tage brauchen, bis sie auf dem Dienstweg bei jener Instanz landet, welche die allenfalls gebotene Sofortmassnahme bestimmen und umsetzen kann. Man kann deshalb schwerlich behaupten, dass der Zweck von Art. 20 PSPV vereitelt würde, wenn die Prüfbehörde auch für die Anhörung der geprüften Person zu einer geplanten Warnung ein paar Tage investieren müsste.

- c) Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten oder Nichteintreten auf solche Begehren.»

Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120) weist die Prüfbehörde an, ihre Beurteilung des Sicherheitsrisikos der geprüften Person mitzuteilen und es der entscheidenden Instanz schriftlich zu unterbreiten;¹⁴ dass dies in Form einer Verfügung zu geschehen habe, wird vom Gesetz nicht verlangt.

Art. 20 Abs. 1 PSPV hingegen verlangt von der Prüfbehörde, nach Abschluss der Prüfung eine Verfügung zu erlassen, die eine der nachstehenden Erklärungen enthält:

- a) Sicherheitserklärung: Die geprüfte Person wird als unbedenklich beurteilt.
- b) Sicherheitserklärung mit Vorbehalt: Die geprüfte Person wird als «Sicherheitsrisiko mit Vorbehalt» beurteilt.
- c) Risikoerklärung: Die geprüfte Person wird als Sicherheitsrisiko beurteilt.
- d) Feststellungserklärung: Für die Beurteilung sind zu wenige Daten vorhanden.

Die Erklärungen nach Bst. a–c von Art. 20 Abs. 1 PSPV bringen eine von der Prüfbehörde vorgenommene «Beurteilung» zum Ausdruck, und die Erklärung nach Bst. d behauptet eine Tatsache. Für alle Erklärungen gilt zudem, dass die entscheidende Instanz daran nicht gebunden ist (Art. 23 Abs. 1 PSPV). Für den Verfasser ist damit erstellt, dass die Erklärungen keine Rechte oder Pflichten begründen, ergo keine Verfügungen sind. Auch der Verordnungsgeber selber ist inzwischen zur Auffassung gelangt, dass die Erklärungen der Prüfbehörden «rechtlich keine Verfügungen sondern Realakte im Sinne von Artikel 25a Absatz 1 VwVG» darstellen¹⁵.

Zur guten Rechtsetzung gehört es, in Erlassen nicht ohne Not für das Gleiche verschiedene Begriffe und für Ungleiches den gleichen Begriff zu verwenden. Was den Verfügungsbegriff in der PSPV angeht, besteht keine solche Not: Die Erklärungen gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. b–d PSPV unterliegen von Gesetzes wegen der Beschwerde (Art. 21 Abs. 3 BWIS), müssen als nicht in Form einer Verfügung eröffnet werden, um anfechtbar zu sein. Ergo sollte die PSPV die Erklärungen der Prüfbehörden nicht als Verfügungen ausgeben.

Zu prüfen bleibt die oben zitierte Beurteilung des Bundesrates, wonach es sich bei diesen Erklärungen um Realakte i.S. von Art. 25a VwVG handle:

- Art. 25a VwVG führt den Ausdruck «Verfügungen über Realakte» ein. Der Begriff «Realakt» wird darin nicht explizit definiert, doch lässt sich aus Absatz 1 unschwer folgende Definition gewinnen: Realakte sind die von einer Behörde gestützt auf öffentliches Rechts des Bundes ausgeführten Handlungen, die Rechte oder Pflichten berühren. Aus dem 2. Absatz und der Systematik des VwVG ergibt sich zudem, dass der Erlass einer Verfügung selber keinen Realakt i.S. von Art. 25a VwVG darstellt.
- Während von der Verfügung verlangt wird, dass sie Rechte oder Pflichten begründet, ändert oder entzieht, genügt für den Realakt eine Handlung, die Rechte oder Pflichten «berührt». Dieser Rechtsbegriff ist derart unbestimmt, dass der Verfasser der Auffassung des Bundesrates mühelos folgen kann.

¹⁴ Art. 21 Abs. 2 und 3 BWIS.

¹⁵ BBl 2017 3047

Zum materiellen Kern der Frage

Die Erklärungen der Prüfbehörde i.S. von Art. 22 Abs. 1 Bst. b–d PSPV unterliegen gemäss geltendem Recht der Beschwerde (Art. 21 Abs. 3 BWIS).

Handelt es sich bei den Erklärungen der Prüfbehörden um Realakte i.S. des VwVG, richtet sich auch der Rechtsschutz nach dem VwVG, sofern das Spezialgesetz keine andere Regelung stipuliert. Gemäss VwVG könnte die geprüfte Person von der Prüfbehörde verlangen, dass sie die Widerrechtlichkeit ihrer Erklärung feststellt und/oder die (als widerrechtlich erkannte) Erklärung «einstellt, unterlässt oder widerruft». Über solche Begehren müsste die Prüfbehörde durch Verfügung entscheiden, und gegen diese Verfügung stünde der geprüften Person dann das ordentliche Rechtsmittel der Beschwerde zu Gebote (Art. 25 Abs. 1 VwVG).

Spezialgesetze können den Rechtsschutz gegen Realakte anders normieren. Für das Thema der Frage iv sind folgende Optionen interessant:

- Der Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Informationsschutz (E-ISG) qualifiziert die Erklärungen der Prüfbehörde explizit als Realakte i.S. des VwVG. Der Rechtsschutz soll sich aber nicht nach dem VwVG richten, sondern (im Ergebnis) dem geltenden Recht entsprechen: Gegen Erklärungen i.S. von Art. 22 Abs. 1 Bst. b–d PSPV soll die geprüfte Person direkt Beschwerde erheben können (Art. 45 Abs. 3 E-ISG).
- Art. 34 Abs. 3 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.10) stipuliert, dass abgewiesene Stellenbewerberinnen und Stellenbewerber keinen Anspruch auf Erlass einer Verfügung haben.¹⁶ Weil das VwVG für die Beschwerde als Anfechtungsobjekt eine Verfügung voraussetzt und das BPG nichts anderes bestimmt, ergibt sich daraus, dass das BPG abgewiesenen Bewerbenden keinen Rechtsschutz gewährt.¹⁷

Für den Rechtsschutz bei Erst-Anstellungen hat das Zusammenspiel dieser spezialgesetzlichen Bestimmungen folgende Konsequenz: Müssen sich Bewerbende einer PSP unterziehen, können sie zwar die Erklärung der Prüfbehörde, nicht aber die Abweisung ihrer Bewerbung anfechten. Anders gedreht: Selbst wenn die geprüfte Person mit ihrer Beschwerde gegen das Resultat der PSP durchdringt, wird die Stelle, um die sie sich beworben hatte, für sie regelmässig verloren sein.¹⁸

Bei Erst-Anstellungen von Top-Kadern wird von den Bewerbenden häufig verlangt, sich einem Assessment zu unterziehen. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Bewerbenden auch das Ergebnis solcher Assessments nicht anfechten können. Der Verfasser behauptet nicht, die PSP sei nichts anderes als ein (speziell fokussiertes) Assessment, erkennt aber wesentliche Gemeinsamkeiten.¹⁹

¹⁶ Dem Verfasser ist kein Fall bekannt, bei dem die anstellende Behörde auf die Idee gekommen wäre, die Abweisung einer Bewerbung freiwillig per Verfügung zu kommunizieren.

¹⁷ Es würde den Abgewiesenen nicht helfen, die Abweisung als «Handlung» i.S. von Art. 25a VwVG zu behaupten und deren Rücknahme zu verlangen: Die anstellende Behörde wäre auch dann (entgegen der allgemeinen Regelung im VwVG) nicht verpflichtet, über solche Begehren durch Verfügung zu entscheiden.

¹⁸ Alle vom Auftragnehmer befragten VE waren sich in folgendem Punkt einig: Die entscheidende Instanz kann es sich nicht leisten, mit der Besetzung der Stelle zuzuwarten, bis das rechtskräftige Urteil über die Beschwerde gegen die Erklärung der Prüfbehörde vorliegt.

¹⁹ Die augenfälligsten Unterschiede:

- Bei der PSP bestimmt das Recht, ob sie nötig ist, was geprüft wird und von wem; bei Assessments bestimmt der Arbeitgeber darüber frei.
 - Die PSP wird von einer Behörde durchgeführt, das Assessment regelmässig von privaten Unternehmungen.
 - Die PSP-Fachstellen haben Zugang zu Daten, die privaten Assessoren verschlossen sind.
- Übereinstimmung besteht in folgenden Punkten:
- Eine externe Stelle mit besonderer Expertise soll die gewünschte Objektivität und Qualität gewährleisten.
 - Assessment und PSP sollen den Arbeitgeber unterstützen, aber nicht binden.

Vor diesem Hintergrund wird die zentrale Wertungsfrage erkennbar, um die es bei Frage iv geht: Ist es gerecht, gegen die Abweisung einer Bewerbung gar keinen Rechtsschutz zu gewähren, gegen einen möglichen Grund für die Abweisung hingegen den besten, den das Bundesrecht bieten kann.

Jede Regelung über den Rechtsschutz beruht auf einer Abwägung zweier gegenläufiger Interessen:

- Dem Interesse der von einem staatlichen Akt betroffenen Person an einem möglichst weitgehenden Schutz ihrer Rechte («Rechtsschutzinteresse») und
- dem Interesse daran, dass die die staatlichen Aufgaben zeitgerecht und möglichst kostengünstig erfüllt werden.

Zur Gewichtung der hier auf dem Spiel stehenden Rechtsschutzinteressen sind folgende generellen Aussagen möglich:

Das Rechtsschutzinteresse von Bewerbenden ist evident: Sie möchten die Stelle zugesprochen erhalten, um die sie sich bewerben.

Dieses Interesse haben auch Bewerbende, die einer PSP unterzogen und diese nicht bestanden haben, doch reicht ihr Interesse in zwei Punkten weiter: Sie möchten ihren durch die PSP ramponierten Ruf heilen und verhindern, dass das negative Resultat der PSP auch ihre Chancen bei der Bewerbung um eine andere Stelle schmälern könnte.

Das Rechtsschutzinteresse, welches der Gesetzgeber bei Art. 34 BPG zu bewerten hat, ist demzufolge geringer als das Rechtsschutzinteresse von Bewerbenden, die einer PSP unterzogen wurden und diese nicht bestanden haben. Dass das geltende Recht den von einer PSP betroffenen Personen einen besseren Rechtsschutz bietet als 'gewöhnlichen' Bewerbenden, verstößt demnach nicht gegen das verfassungsmässige Gebot der Gleichbehandlung.

- Fällt die PSP bei einer Erst-Anstellung negativ aus, verliert die geprüfte Person eine **Chance**. Besteht hingegen eine bereits angestellte Person die PSP nicht und veranlasst dieser Befund den Arbeitgeber zur Kündigung oder zur Zuweisung einer weniger anspruchsvollen Aufgabe, erleidet sie einen **Verlust** (und wird zudem ihre Chance bei der Bewerbung um andere Stellen geschmälert.²⁰) Es ist also sachgerecht (und nach Auffassung des Verfassers sogar zwingend) den Rechtsschutz danach zu differenzieren, ob die geprüfte Person sich um eine Stelle beim Bund bewirbt oder bereits beim Bund angestellt ist.
- Es sind viele Realakte denkbar, welche die Rechte einer Person nicht minder stark «berühren» als die Erklärungen der Prüfbehörde nach Artikel 22 Abs. 1 Bst. b–d PSPV.²¹ Das Rechtsschutzinteresse ist mithin bei diesen Erklärungen nicht a priori stärker zu gewichten als bei anderen Realakten.

Was das **Interesse an der zügigen und effizienten Erfüllung staatlicher Aufgaben** angeht, darf der Verfasser folgenden Beurteilung als allgemein anerkannt behaupten: Wenn es darum geht, eine unmittelbaren Gefahr für die Sicherheit abzuwenden, wiegt dieses Interesse schwerer als beim Routine-Betrieb der Verwaltung. Es ist deshalb sachgerecht, gegen Vorwarnungen nach Art. 20 PSPV

Der Verfasser begegnete in den Interviews häufig dem Argument, bei der PSP gehe es um wesentlich intimere Dinge als bei Assessments. Er bestreitet aufgrund seiner eigenen Erfahrung mit Assessments, dass dies immer zutreffe.

²⁰ Zumindest bei Stellen in der gleichen VE. Je nachdem, wie die Pflicht zur Information des Bundesrates praktisch gehandhabt wird, wäre der Ruf der geprüften Person gleich in der ganzen Bundesverwaltung ramponiert.

²¹ Zur Illustration:

- Wegen Lawinengefahr werden die sich einem Bergdorf aufhaltenden Personen von der Polizei physisch daran gehindert, das Tal zu verlassen. Als Folge davon versäumt eine Person eine geschäftliche Besprechung und erleidet dadurch einen ruinösen Schaden.

- A hat die ihm von B ausgestellte Schuldenerkennung verloren. Das einzige verfügbare Faksimile ist bei der Steuerverwaltung elektronisch gespeichert. Ein Steuerbeamter (m/w) löscht irrtümlich diese Datei. Wegen dieser Lösch-Aktion kann A seinen Anspruch gegenüber B nicht mehr rechtsgenüchlich beweisen und ist damit finanziell ruiniert.

einen geringeren Rechtsschutz zu gewähren als gegen Erklärungen nach Art. 22 Abs. 1 Bst. b–d PSPV.

Wie weit die Differenzierung des Rechtsschutzes bei der PSP im Lichte der vorstehenden Ausführungen gehen soll, ist eine Frage des (politischen) Ermessens. Wäre jenes des Verfassers massgebend, würde der Gesetzgeber folgende Regeln stipulieren:

1. Die Prüfbehörde legt der geprüften Person den Entwurf ihrer Erklärung zur Stellungnahme vor.
2. Entspricht die Prüfbehörde einem Begehren der geprüften Person um Änderung/Ergänzung des Entwurfs nicht vollständig, muss sie die Differenz in der Schlussfassung ausweisen und begründen.
3. Die Erklärung der Prüfbehörde ist endgültig.
4. Die Abweisung einer Bewerbung ist endgültig.
5. Betrifft die PSP eine Person, die bereits beim Bund tätig ist, und ergreift die entscheidende Behörde aufgrund der Erklärung der Prüfbehörde Sanktionen, kann die geprüfte Person dagegen Beschwerde erheben.
6. Die Prüfstelle gewährt der geprüften Person das rechtliche Gehör, bevor sie eine Information nach Art. 20 PSPV herausgibt.

Die Regeln 1, 4 und 5 sind bereits geltendes Recht. Die Einführung der Regel 3 bedingt eine Revision des BWIS, die Umsetzung der Regeln 2 und 6 eine Revision der PSPV.

Bei dieser Regelung des Rechtsschutzes bestünde der hauptsächliche Unterschied zum geltenden Recht darin, dass der geprüften Personen gegen die Erklärung der Prüfbehörde kein Rechtsmittel mehr zur Verfügung stünde.

3.4.1 Die Antworten der befragten VE

Ob die Erklärungen der Prüfstellen Verfügungen seien oder nicht, ist – mit einer Ausnahme²² – den befragten VE solange egal, als die Begrifflichkeit nichts am heutigen Rechtsschutz ändert. Denn sie erachten es als richtig, dass die geprüfte Person gegen die Erklärung der Prüfbehörde Beschwerde erheben kann.

Der Verfasser stellte jeweils die in Ziff. 3.4.1 hiervoor skizzierte Regelung des Rechtsschutzes zur Diskussion. Damit konnte er zwar zwei VE ins Wanken bringen, aber für die deutliche Mehrheit der befragten VE ist folgende Aussage repräsentativ: «Angesichts der Wichtigkeit des Befundes der Prüfbehörde und angesichts der Bedeutung bestimmter Befunde für die geprüften Personen unter dem Aspekt des Persönlichkeitsschutzes muss garantiert sein, dass sich die geprüften Personen gegen allfällige Fehler der Prüfbehörde wehren können.»²³

²² Eine VE befand, bei bereits angestellten Personen wäre die direkte Anfechtbarkeit der PSP-Erklärung nicht nötig: es genüge, dass die geprüfte Person die allfällig vom Arbeitgeber aufgrund einer solchen Erklärung verfügte Sanktion anfechten könne.

²³ Die hier zitierte VE hatte noch hinzugefügt: «Sonst wäre das ganze Prozedere nahe bei der Willkür.» Ganz so drastisch fielen die Statements der anderen VE nicht aus, aber die Verve, mit welcher die meisten VE den aktuelle Rechtsschutz verteidigten, ging nicht spurlos am Verfasser vorbei: Er musste all seinen Mut zusammennehmen, um in seinem Bericht dennoch etwas anderes zu empfehlen (siehe Ziff. 5 hiernach, Empfehlung 2).

3.5 Zu Frage v

Wie nehmen die entscheidenden Instanzen die Abgrenzung zwischen ihrer Führungsverantwortung und den Aufgaben der Fachstelle PSP (Aufgaben, Verantwortung, Kompetenzen) wahr, generell und im konkreten Einzelfall? Unter welchen Umständen wird beispielsweise von der entscheidenden Instanz eine Wiederholung der PSP gemäss Art. 18 Abs. 2 PSPV vorzeitig beantragt?

Zur Aufgabenverteilung zwischen Prüfbehörde und entscheidender Instanz:

Dass eine vom Arbeitgeber unabhängige und auf die PSP spezialisierte Stelle diese Prüfung vornimmt, wird mit einer Ausnahme²⁴ von allen VE als zweckmässig beurteilt, von der Mehrheit sogar als unverzichtbar: Nur so lasse sich die gebotene Objektivität und Qualität der Prüfung und – damit verbunden – das nötige Vertrauen der geprüften Personen erreichen. Mehrere VE wiesen zudem darauf hin, sie verfügten auch gar nicht über nötigen Ressourcen und über die nötigen Zugriffsrechte auf bestimmte Daten, um solche Prüfungen selber vornehmen zu können.

Die heutige Zuordnung der Aufgaben wurde von keiner VE grundsätzlich in Frage gestellt. Eine VE befand, es «sollte mehr Verantwortung bei der anstellenden Behörde (konkret: bei dessen HR-Dienst) liegen; namentlich sollte der HR-Dienst Spielraum haben, welche [...] Prüfungen für die Anstellung nötig sind.»

Entlastet oder belastet die aktuelle Aufgabenverteilung den Arbeitgeber?

Das Ergebnis der Befragung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Ausweis über die bestandene PSP entlastet die entscheidenden Behörden.
- Entscheidet der Bundesrat über die Erst-Anstellung, kann es sich die Instruktionsbehörde nach Meinung aller befragten VE (politisch) nicht leisten, dem Bundesrat eine Person zur Wahl vorzuschlagen, welche die PSP nicht bestand. Daran ändere auch die Bestimmung in der PSPV nichts, wonach das Resultat der PSP die entscheidende Instanz nicht rechtlich binde: faktisch entfalte die PSP-Verfügung hier sehr wohl eine hohe Bindungswirkung²⁵. Dieser Umstand wird aber nicht als belastend empfunden.
- Besteht eine bereits beim Bund angestellte Person die PSP nicht und leuchtet die Erklärung dem Arbeitgeber ohne weiteres ein, wird er durch die Verfügung entlastet.
(Wenn der Verfasser mutmasste, dass mutlose Arbeitgeber das negative Ergebnis einer PSP vorzuschützen könnten, um eine aus anderen Gründen gewünschte Sanktion zu legitimieren, war die Reaktion stets die gleiche: Protest.)
- Ganz anders verhält es sich, wenn das negative Ergebnis der PSP dem Arbeitgeber nicht einleuchtet und er obendrein die Arbeit der geprüften Person sehr schätzt: Diese Situation wird von allen befragten VE als sehr belastend beurteilt. Auch die Begründungen decken sich:

²⁴ Dass der Verfasser eine Ausnahme behauptet, liegt an folgendem Statement einer VE: «Die Würdigung der PSP-Verfügungen ist für die anstellende Behörde sehr schwierig. Sie läuft ständig Gefahr, ihre Verantwortung auf ein Prozedere abzuschieben, das ein pseudo-wissenschaftliches Schwarz-Weiss-Resultat liefert.» Man wird das kaum als Ausdruck einer vollen Zufriedenheit mit dem Institut der PSP deuten können.

²⁵ Zur Illustration sei folgendes Statement angeführt: «Die rechtlich verankerte Freiheit der anstellenden Behörde im Umgang mit den Verfügungen der Prüfbehörde existiert faktisch nur auf dem Papier: Nur bei Bagatellen kann es sich die anstellende Behörde leisten, von einer solchen Verfügung abzuweichen.» Andere Statements fielen weniger drastisch aus, meinten aber nichts anderes.

- Kündigt der Arbeitgeber der geprüften Person oder vergrault eine Auflage, die er aufgrund der PSP verfügt, die geprüfte Person derart, dass sie selber kündigt, verliert er eine geschätzte Kraft.
- Beschäftigt er die geprüfte Person hingegen weiter (oder setzt bestimmte Auflagen nicht um, welche die Prüfbehörde empfohlen hat) und realisiert sich in der Folge das von der Prüfbehörde erkannte Risiko, steht er – salopp formuliert – dumm da.

Konsens besteht allerdings auch darüber, dass es zur Führungsverantwortung gehöre, diese Belastung auszuhalten.

Zur Kontrolle der Sicherheitsrisiken *zwischen* zwei PSP

Zur Beobachtung in der Zeit zwischen zwei PSP führte eine der befragten VE aus²⁶:

- «Bei nicht bestandener Prüfung: Hier ist ein enges Monitoring der anstellenden Behörde nötig, und wird vom [...] auch angewandt.
- Bei bestandener Prüfung: Es gilt die normale Führungsverantwortung der vorgesetzten Personen. Weil es sich [...] bei den [...] Geprüften um öffentliche Personen handelt, wird ein Fehlverhalten ziemlich schnell ein Feedback aus dem Publikum bzw. von einer [...] Behörde auslösen.

Wichtig ist auch die Sensibilisierung durch den Arbeitgeber: Er muss den Mitarbeitenden die möglichen Risiken aufzeigen (aktuelle z.B. die Risiken beim Umgang mit den sozialen Medien.»

Eine andere VE stiess ins gleiche Horn: «Diese Beobachtung ist Aufgabe der Führung. Erkennt die mit der Führung betraute Person bei einem Mitarbeiter / einer Mitarbeiterin ein Sicherheitsrisiko, kann sie eine vorzeitige Wiederholung der PSP beantragen.

Aktuell ist das Risiko, dass Mitarbeitende in den sozialen Medien Aussagen machen, die politisch derart stark gefärbt sind, dass die Eignung zur korrekten Amtsausübung in Zweifel gerät».

Zur vorzeitigen Wiederholung einer PSP

Die Interviews haben ergeben, dass die vorzeitige Wiederholung einer PSP in folgenden Fällen entweder bereits einmal beantragt wurde oder beantragt würde:

- **Konstellation 1** Die ersuchende Stelle hat Grund zur Annahme, dass seit der letzten Prüfung neue Risiken entstanden sind.
Anlass zum Aufkommen eines solchen Grundes können sein:
 - eigene Beobachtungen der Vorgesetzten
 - eine Selbstanzeige der geprüften Person (z.B. die Anzeige, dass gegen sie ein Strafverfahren eröffnet wurde)
 - Hinweise von Dritten (in- und ausserhalb der Verwaltung).
- **Konstellation 2** Die letzte PSP ist weniger als fünf Jahre alt, so dass eine neuerliche Prüfung rechtlich nicht nötig wäre; die ersuchende Stelle legt aber Wert darauf, dem Bundesrat ein aktuelles Prüf-Ergebnis vorlegen zu können.
- **Konstellation 3** Eine VE betreibt für eine Topkader-Funktion eine systematische Kandidaten-Planung oder Kandidatinnen-Planung. Dazu gehört, dass periodisch eine bestimmte Anzahl von Personen, die derzeit eine weniger hohe Funktion ausüben, in die engere Wahl gezogen wird. Die

²⁶ Die mit eckigen Klammern markierten Auslassungen waren nötig, um die Anonymität zu wahren.

Aufnahme in diesen Kreis setzt eine aktuelle (positive) PSP voraus. Das kann dazu führen, dass eine noch nicht abgelaufene PSP vorzeitig wiederholt werden muss.

Dazu kommt folgendes Motiv: Bei der letzten ordentlichen PSP war zu beurteilen gewesen, ob die geprüfte Person für ihre aktuelle Funktion geeignet sei; bei der oben erwähnten Kader-Planung geht es hingegen um die Beurteilung der Eignung für eine höhere Funktion.

- **Konstellation 4** Eine ordentliche PSP schliesst mit einer Feststellungserklärung nach Art. 22 Abs. 1 Bst. d PSPV. Ein Ereignis, das lange vor der nächsten ordentlichen PSP passiert, gibt der ersuchenden Stelle Grund zur Annahme, dass der Prüfbehörde jetzt mehr Daten zur Verfügung stehen werden als bei der letzten Prüfung²⁷.

Nimmt man 18 Abs. 2 PSPV beim Wort, lässt sich nur die Konstellation 1 darunter subsumieren, dürften also die PSP-Fachstellen Gesuche um vorzeitige Wiederholung der PSP bei den anderen drei Konstellationen abweisen. Das kam den Interviews zufolge noch nie vor.

Der Verfasser erachtet die Ausdehnung als sachgerecht und – sofern die zu prüfende Person damit einverstanden ist – auch als rechtlich untadelig. (Ob die heutigen Ressourcen der Fachstellen diese Ausdehnung erlauben oder – wenn nicht – entsprechend aufgestockt werden können, vermag der Verfasser nicht zu beurteilen.)

²⁷ Der Verfasser bittet um Nachsicht für diesen scheusslich gewundenen Satz: Klartext hätte verraten, in welchem Interview er von dieser Konstellation erfahren hat.

4 Beantwortung eigener Fragen des Auftragnehmers

4.1 Zur Gouvernanz der Prüfbehörden

Sind die Bestimmungen des geltenden Rechts über die Steuerung (Gouvernanz) der PSP-Fachstellen klar (genug)?

Antwort des Verfassers

Nein

Begründung

Art. 21 Abs. 1 (zweiter Satz) BWIS bestimmt: «Die Prüfbehörden sind weisungsungebunden.»

Gemäss dem Organigramm des GS-VBS, das auf der offiziellen Webseite dieser VE vorgestellt wird, ist die Fachstelle PSP VBS dem GS VBS «administrativ» zugeordnet. Dieser Ausdruck wird in der Bundesverwaltung standardmässig verwendet, um die Weisungsungebundenheit einer VE anzuzeigen.²⁸

Das über die offizielle Webseite der BK zugängliche Organigramm dieser VE spezifiziert die Art der Zuordnung der Fachstelle PSP BK zur BK nicht. Laut Auskunft der BK ist aber auch hier die Zuordnung (nur) administrativ.²⁹

Was bedeutet «weisungsungebunden»?

Unstrittig ist folgende Bedeutung: Keine Instanz darf sich – ungeachtet ihres Ranges in der behördlichen Hierarchie – materiell in ein laufendes Geschäft der weisungsungebundenen VE einmischen (oder ein solches Geschäft gar ganz an sich ziehen).

Unklar ist hingegen, ob die «Weisungsungebundenheit» noch weiter geht und – wenn ja – wie weit genau. Zur Illustration:

- Sind auch generell-abstrakte Weisungen unzulässig?
Beispiel: Dürfte die BK die Fachstelle PSP BK anweisen, den zu prüfenden Personen eine bestimmte Frage immer oder nie bzw. stets genau gleich zu stellen? Oder verlangen, dass bei der Prüfung mindestens ein Mitglied des Risk-Profiler-Teams gleichen Geschlechts sein müsse wie die geprüfte Person.
- Sind auch Einmischungen in formelle Aspekte eines PSP-Verfahrens unzulässig?
Zum Beispiel die Aufforderung, ein bestimmtes Geschäft prioritär bzw. innert bestimmter Frist zu behandeln. Oder die Vorgabe einer durchschnittlichen Höchstdauer der Prüfung.
- Welche Ziele sind bei weisungsungebundenen Mitarbeitenden zulässiger Inhalt der personalrechtlich gebotenen Zielvereinbarung?

²⁸ Auch «administrative Beiordnung» und «administrative Unterstellung» kommen vor, bedeuten aber nichts anderes.

²⁹ Der Verfasser bestreitet dies nicht. Er behauptet nur, dass das Organigramm der BK kein Muster an Klarheit sei:

- Beim Eid. Datenschutzbeauftragten gibt es an, dass es sich um eine «Adm. Unterstellung» handle.

- Bei keiner anderen Organisationseinheit der BK wird die Zuordnung spezifiziert.

- Juristisch Geschulte pflegen daraus zu folgern, dass die Zuordnung der Fachstelle PSP BK dem Standard entspreche.

Beispiel: Darf der Vorgesetzte (m/w) dem Leiter (m/w) der PSP-Fachstelle als Ziel die Erledigung einer bestimmten Anzahl von PSP vorschlagen? Und gesetzt den Fall, dass dies zulässig wäre, der Vorschlag auch angenommen würde, aber das Ziel verfehlt würde: Hätte sich der Leiter/die Leiterin der Fachstelle dafür gegenüber der vorgesetzten Stelle zu verantworten?

- Wie verhält sich die Weisungsungebundenheit zur disziplinarischen Verantwortlichkeit des Bundespersonals?

Beispiel: Eine geprüfte Person beschwert sich bei der BK, sie sei von einem Risk Profiler beleidigt worden: Darf/muss die BK auf eine solche Beschwerde eintreten und den Leiter/die Leiterin der Fachstelle zur Rede stellen und ggf. mit einer Sanktion belegen?

Der Verfasser erachtet alle vorstehend beschriebenen Formen der Einmischung als zulässig und begegnete in den Interviews keiner Opposition. Aber weil zwei Juristen/Juristinnen bekanntlich mindestens drei verschiedene Auffassungen vertreten, rät er dazu, in der PSPV für Klarheit zu sorgen.

4.2 Zur Organisation der Prüfbehörden

Die PSPV verlangt den Betrieb zweier PSP-Fachstellen. Wäre nur eine Fachstelle nicht ebenso effektiv und zudem effizienter?

Wenn ja: Welcher VE würde die einzige PSP-Fachstelle mit Vorteil administrativ zugeordnet?

Diskussion

Die heutige Organisation ist historisch gewachsen:

- Vor dem Inkrafttreten des BWIS und der zugehörigen der PSPV waren für die PSP einerseits das Eidgenössische Personalamt (für BK, EDI, EJPD und EFD) und andererseits die restlichen vier Departemente zuständig, was insgesamt 5 Prüfstellen ergab.
- Auch der Entwurf des Bundesrates zum BWIS hatte noch mehrere Prüfstellen vorgesehen. Die Eidg. Räte entschieden jedoch, es sei lediglich *eine* Stelle im Bund damit zu beauftragen, und zwar sowohl für die zivilen Bereiche als auch für die Armee.
- In der Folge prüfte der Bundesrat, wo die neu zu schaffende Stelle anzusiedeln wäre. Nach der ersten Evaluationsrunde verblieben dafür die BK, das EPA (im EFD) und das VBS. Dass sich der Bundesrat schliesslich für die Zuordnung zum VBS entschied, erklärte er (später) gegenüber der GPK NR wie folgt:
«Der Hauptgrund für diese Unterstellung lag darin, dass 90 % aller PSP für das VBS durchgeführt werden (Zivilangestellte, Armeeangehörige und Dritte im Rahmen der Industriesicherheit). Um im Rahmen der Sicherheitsprüfungen Personenrisiken im Bereich der Armee beurteilen zu können, sind sehr gute Kenntnisse der Armee notwendig. Eine Neuunterstellung der PSP ausserhalb des VBS hätte daher erhebliche Effizienzverluste zur Folge.»³⁰
- Die GPK NR vermochte der Bundesrat damit allerdings nicht zu überzeugen³¹: Sie empfahl, die Fachstelle PSP aus dem VBS auszugliedern, und folgende Angliederung zu prüfen: Bei der BK oder bei einem Departement, das nur eine geringe Anzahl von Funktionen aufweist, die einer

³⁰ Stellungnahme des Bundesrates vom 22. April 2009 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 28. November 2008 über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee (BBl 2009, S. 3485)

³¹ Auch der Verfasser tut sich mit der Erklärung des Bundesrates schwer. Sie impliziert, dass bei der Beurteilung der Sicherheitsrisiken von Funktionen ausserhalb des VBS die Kenntnis des beruflichen Umfelds der Funktion weniger wichtig sei. Warum weniger wichtig? Der Bundesrat nennt keinen Grund, und der Verfasser kann selber keinen erkennen.

PSP unterliegen³². (Das Hauptanliegen der GPK NR bestand offenkundig darin, die Prüfung der vom Bundesrat zu wählenden Kaderstellen im VBS aus diesem Departement herauszulösen.)

- Der Bundesrat wollte dieser Empfehlung nicht vollständig Folge geben, war jedoch bereit, dass Hauptanliegen der GPK NR zu erfüllen: Er schuf bei der BK eine zweite PSP-Fachstelle und übertrug ihr die Durchführung der PSP bei den vom Bundesrat zu wählenden Personen (und damit auch beim Top-Kader des VBS).³³

Für die heutige Organisation mit zwei PSP-Fachstellen sprechen folgende Argumente:

- Sie erfüllt immerhin das Hauptanliegen der GPK NR und setzt es konsequent um: Wenn schon eine zweite Fachstelle eingerichtet werden muss, um die Prüfung des Top-Kaders des VBS aus diesem Departement herauslösen zu können, dann soll diese zweite Fachstelle gleich alle vom Bundesrat zu wählenden Top-Kader prüfen³⁴.
- Wer soll die PSP bei den Risk Profilern vornehmen? Gibt es nur eine PSP-Fachstelle, muss dafür eine Stelle ausserhalb der Bundesverwaltung gefunden werden.³⁵ Gibt es hingegen zwei PSP-Fachstellen kann jede Fachstelle die Risk Profiler der jeweils anderen prüfen.
- Sind die zwei PSP-Fachstellen nicht dem gleichen Departement bzw. nicht beide der BK zugeordnet, bietet sich auch für jede andere Konstellation, die einen Interessenkonflikt begründen könnte, eine elegante Lösung an: Wann immer eine der beiden PSP-Fachstelle aufgrund ihrer administrativen Zuordnung bei der PSP für eine bestimmte Funktion als befangen erscheinen könnte, kann die Prüfung der jeweils anderen übertragen werden.
- Änderungen der Verwaltungsorganisation binden Ressourcen und sind bei den davon betroffenen Mitarbeitenden regelmässig unbeliebt.

Dagegen sprechen folgende Argumente:

- Die heutige Lösung zwingt zum Betrieb zweier Fachstellen, die zum Teil genau die gleiche Art von Prüfungen durchführen. Dass dies administrativ aufwändiger ist als der Betrieb einer einzigen Fachstelle, darf der Verfasser als notorisch behaupten.
- Bei der erweiterten PSP mit Befragung würden idealerweise bestimmte persönliche Eigenschaften der Risk Profiler (zumal Sprache, Geschlecht und Erfahrung) zu denen der geprüften Personen 'passen'. Bei der Fachstelle PSP BK ist die Personaldecke allerdings derart dünn, dass nur die verfassungsrechtliche garantierte Sprachenfreiheit durchwegs gewährleistet werden kann. Durch die Zusammenlegung der Fachstellen würde der Pool der Risk-Profiler, die für erweiterte Prüfungen mit Befragung qualifiziert sind, grösser.
- Das Anliegen der GPK NR wird nicht vollständig erfüllt.
- Das Regelwerk der PSPV ist nicht einfach zu durchschauen. Das liegt nicht zuletzt am legislativen Zwang, die Aufgaben akribisch genau auf die beiden Fachstellen zu verteilen.

Die Gewichtung der Vor- und Nachteile ist – wie immer – eine Frage des Ermessens.

Wäre das Ermessen des Verfassers massgeblich und zudem erstellt, dass der geldwerte Nutzen der Zusammenlegung deutlich grösser ist als deren Kosten, würde die Waage zu Gunsten der Zusam-

³² «Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Chef der Armee – Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates» vom 28. November 2008 (BBI 2008 3467 [Empfehlung 3])

³³ Dieser Entscheid lässt nach Auffassung des Verfassers darauf schliessen, dass sich der Bundesrat von seiner früheren These, wonach eine VBS-interne PSP-Fachstelle die Sicherheitsrisiken bei Funktionen der Armee am besten beurteilen könne, verabschiedet hat: Er würde sonst nicht ausgerechnet die Prüfung des Top-Kaders der Armee aus dem VBS ausgegliedert haben.

³⁴ Mit Ausnahme der PSP bei Funktionen in jener VE, welcher die PSP-Fachstelle zugeordnet ist.

³⁵ PSP werden auch von Kantonen und privatrechtlichen Unternehmung (z.B. Banken) durchgeführt.

menlegung ausschlagen. Und weil der Verfasser den ökonomischen Vergleich nicht selber anstellen kann, empfiehlt er die Durchführung einer entsprechenden Studie.³⁶

Wo würde die einzige PSP-Fachstelle mit Vorteil angesiedelt?

Besteht nur eine Fachstelle und ist diese administrativ einem Departement oder der BK beigeordnet, kann sie die PSP nicht bei Personen durchführen, die in diesem Departement oder in der BK tätig sind (bzw. sich dort um eine Stelle bewerben); die PSP müsste in diesem Fall einer Stelle ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen werden. Die GPK NR hatte deshalb nach Auffassung des Verfassers zu Recht empfohlen, die PSP-Fachstelle einer VE beizordnen, die «nur eine geringe Anzahl von Funktionen aufweist, die einer PSP unterliegen.»

Der Verfasser plädiert mit folgender Begründung für die Zuordnung zur BK:

- Sie ‘verursacht’ selber nur wenige PSP³⁷.
- Das Vertrauen der Departemente in die BK ist grösser als das Vertrauen, das sie sich gegenseitig entgegenbringen.

³⁶ Der Verfasser spricht hier garantiert nicht pro domo: Er ist für eine solche Studie nicht qualifiziert.

³⁷ Durch die Zusammenlegung würde allerdings die Anzahl der von der BK selbst einzuleitenden PSP deutlich steigen. Denn bei der Prüfung aller Risk Profiler, die heute in der Fachstelle PSP VBS tätig sind, wäre nach der Zusammenlegung die BK die ersuchende Stelle. Es dürfte aber der GPK NR nicht entgangen sein, dass dieser Effekt bei jeder VE auftritt, welcher die einzige PSP-Fachstelle zugeordnet wird. Davon abgesehen wäre es nach Auffassung des Verfassers keineswegs ein Nachteil, wenn die «PSP-Profis» in der Verwaltung von ebensolchen Profis **ausserhalb** der Verwaltung geprüft würden.

5 Empfehlungen

Empfehlung 1 Qualifikation der Erklärungen der Prüfbehörde

Der Verfasser empfiehlt, die Prüfbehörden nicht länger darauf zu verpflichten, die Erklärungen nach Art. 22 Abs. 1 Bst. b–d PSPV in Form einer Verfügung zu kommunizieren: Die Prüfbehörden sollen eine «Erklärung» oder «Beurteilung» abgeben.

Die Umsetzung bedingt eine Revision der PSPV

Empfehlung 2 Normierung des Rechtsschutzes

Der Verfasser empfiehlt, den Rechtsschutz wie folgt zu bestimmen:

1. Die Prüfbehörde legt der geprüften Person den Entwurf ihrer Erklärung zur Stellungnahme vor.
 2. Entspricht die Prüfbehörde einem Begehren der geprüften Person um Änderung/Ergänzung des Entwurfs nicht vollständig, muss sie die Differenz in der Schlussfassung ausweisen und begründen.
 3. Die Erklärung der Prüfbehörde ist endgültig.
 4. Die Abweisung einer Bewerbung ist endgültig.
 5. Betrifft die PSP eine Person, die bereits beim Bund tätig ist, und ergreift die entscheidende Behörde aufgrund der Erklärung der Prüfbehörde Sanktionen, kann die geprüfte Person dagegen Beschwerde erheben.
 6. Die Prüfstelle gewährt der geprüften Person das rechtliche Gehör, bevor sie eine Information nach Art. 20 PSPV herausgibt.
-

Die Regeln 1, 4 und 5 sind bereits geltendes Recht. Die Einführung der Regel 3 bedingt eine Revision des BWIS, die Umsetzung der Regeln 2 und 6 eine Revision der PSPV.

Empfehlung 3 Informationsfluss

Der Verfasser empfiehlt folgende Regelung:

1. Ist der Bundesrat entscheidende Instanz, hat die Prüfbehörde über Erklärungen nach Art. 22 Abs. 1 Bst. b–d PSPV die ersuchende Stelle zu informieren.
 2. Die Rückmeldung gemäss Art. 25 Abs. 3 PSPV erfolgt durch die ersuchende Stelle.
 3. Die Information nach Art. 20 PSPV ist (an die geprüfte Person und) an die ersuchende Stelle zu richten. Ist die geprüfte Person bereits beim Bund angestellt, ist der/die direkte Vorgesetzte mit einer Kopie zu bedienen.
-

Die Umsetzung bedingt eine Revision der PSPV.

Empfehlung 4 Information des Bundesrates über Erklärungen gemäss Art. 22 Abs. 1 Bst. b–d PSPV

Der Verfasser empfiehlt folgende Bestimmungen:

- Der Bundesrat ist erst nach Eintritt der Rechtskraft der Erklärung zu informieren.
(Option: Die ersuchende Stelle darf mit der Info solange zuwarten)
- Bevor die ersuchende Stelle den Bundesrat informiert, hat sie die Erklärung zu würdigen. Erachtet die ersuchende Stelle aufgrund dieser Würdigung eine Sanktion als nötig, die in die Kompetenz des Bundesrates fällt, verbindet sie die Information mit dem entsprechenden Antrag.
- Kann und will die ersuchende Stelle alle von der Prüfbehörden empfohlenen Auflagen in eigener Kompetenz umsetzen, muss sie den Bundesrat nicht informieren.
(Option: Sie soll auch nicht.)
- Der Bundesrat muss nicht informiert werden, wenn die geprüfte Person die PSP-pflichtige Stelle nicht mehr innehat.
(Optionen: [1] Sie soll auch nicht. [2] Es reicht die Information, dass die geprüfte Person die PSP-pflichtige Funktion nicht mehr ausübt.)

Nach Auffassung des Verfassers genügt zur Umsetzung dieser Empfehlung eine gemeinsame Weisung der beiden VE, welchen die PSP-Fachstellen administrativ beigeordnet sind (BK und VBS). Vorsichtiger³⁸ wäre der Weg über eine Revision der PSPV.

Empfehlung 5 Organisation der PSP

Der Verfasser empfiehlt, die Kosten des Betriebs zweier PSP-Fachstellen mit den Kosten des Betriebs einer einzigen PSP-Fachstelle zu vergleichen, und mit der dafür nötigen Studie eine verwaltungsunabhängige Stelle zu betrauen.

Ergibt die Studie im Fall der Zusammenlegung einen wesentlichen Spareffekt, empfiehlt der Verfasser, die beiden PSP-Fachstellen zusammenzulegen und die vereinigte Prüfbehörde administrativ der BK beizuordnen.

Die Studie würde idealerweise von der BK und dem VBS gemeinsam vergeben. Im Falle der Zusammenlegung müssen bestimmte Prüfungen von einer verwaltungsexternen Stelle durchgeführt werden. Die Auslagerung einer staatlichen Aufgabe an eine Stelle ausserhalb der Bundesverwaltung bedarf der Grundlage in einem formellen Gesetz; diese Voraussetzung müsste (aktuell im BWIS) erst geschaffen werden. Zudem bedingt die Zusammenlegung eine Revision der PSPV.

Empfehlung 6 Organigramm

Der Verfasser empfiehlt, das über die offizielle Webseite der BK zugängliche Organigramm der BK so zu gestalten, dass die (nur) administrative Zuordnung der Fachstelle PSP BK zur BK daraus klar ersichtlich ist.

Die Umsetzung dieser Empfehlung bedingt keine Rechtsänderung.

³⁸ Wie bereits an anderer Stelle vermerkt wurde, ist die Juristerei keine exakte Wissenschaft.