

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)
Bundesamt für Gesundheit (BAG)

Evaluation des Programms «Leute für Lonza»

Schlussbericht
Zürich, 7. August 2023

INFRAS in Zusammenarbeit mit der Universität Zürich (Rechtsgutachten):
Stephan Hammer, Romina Weber, Philipp Ladner, Thomas von Stokar (INFRAS)
Prof. Dr. Felix Uhlmann, Martin Wilhelm, Jasmina Bukovac (Universität Zürich)

Impressum

Vertragsnummer	142005165
Laufzeit der Evaluation	April 2022 bis November 2022
Datenerhebungsperiode	Mai 2022 bis Juli 2022
Autorinnen und Autoren	Stephan Hammer, Romina Weber, Philipp Ladner, Thomas von Stokar INFRAS AG (www.infras.ch) Prof. Dr. Felix Uhlmann, Martin Wilhelm, Jasmina Bukovac Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich (www.ius.uzh.ch)
Steuergruppe der Evaluation	Dr. Michael Beer, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) Herbert Brunold, Bundesamt für Gesundheit (BAG)
Leitung Evaluationsprojekt im BAG	Christine Heuer, Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F)
Meta-Evaluation	<p>Der vorliegende Bericht wurde vom BLV und vom BAG extern in Auftrag gegeben, um eine unabhängige und wissenschaftlich fundierte Antwort auf zentrale Fragen zu erhalten. Die Interpretation der Ergebnisse, die Schlussfolgerungen und allfällige Empfehlungen an das BLV, das BAG und andere Akteure können somit von der Meinung, respektive dem Standpunkt des BLV abweichen.</p> <p>Der Entwurf des Berichts war Gegenstand einer Meta-Evaluation durch die Fachstelle Evaluation und Forschung des BAG. Die Meta-Evaluation (wissenschaftliche und ethische Qualitätskontrolle einer Evaluation) stützt sich auf die Qualitätsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Das Ergebnis der Meta-Evaluation wurde dem Evaluationsteam mitgeteilt und fand Berücksichtigung im vorliegenden Bericht</p>
Bezug	Bundesamt für Gesundheit, 3003 Bern Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F) www.bag.admin.ch/evaluationsberichte
Zitiervorschlag	Hammer S., Weber R., Ladner, von Stokar T., Uhlmann, F., Wilhelm M., Bukovac J. 2022: Evaluation des Programms «Leute für Lonza», INFRAS und Universität Zürich im Auftrag des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) sowie des Bundesamts für Gesundheit (BAG), Zürich
Korrespondenzadressen	INFRAS AG, Binzstrasse 23, CH-8045 Zürich Tel. 044 205 95 95; info@infras.ch

Inhalt

1.	Einleitung	5
1.1.	Ausgangslage	5
1.2.	Evaluationsziele und -fragen	6
1.3.	Methodik	7
1.4.	Gliederung des Berichts	10
2.	Programmkonzept	11
2.1.	Entstehung und Notwendigkeit des Programms	11
2.2.	Programmkonzept	13
2.3.	Rechtliche Grundlagen	15
3.	Umsetzung des Programms	17
3.1.	Rekrutierung von Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH)	17
3.1.1.	Rekrutierungsprozess	17
3.1.2.	Beurteilung des Rekrutierungsprozesses aus Sicht der Beteiligten	19
3.2.	Rekrutierungserfolg	22
3.2.1.	Anzahl und Funktion der ausgeliehenen Mitarbeitenden	22
3.2.2.	Motivation und Hindernisse für eine Teilnahme am Programm	23
3.2.3.	Beurteilung des Rekrutierungserfolgs aus Sicht der Beteiligten	24
3.3.	Weitere Unterstützungsangebote des Bundes	25
4.	Wirkungen des Programms	26
4.1.	Arbeiten der ausgeliehenen Mitarbeitenden	26
4.2.	Beitrag zur Sicherstellung der Impfproduktion	28
4.3.	Folgen für die Arbeit an den beteiligten Verwaltungseinheiten	30
4.4.	Beurteilung des Programms und Lehren aus Sicht der Befragten	31
5.	Beurteilung aus Sicht des Evaluationsteams	34
5.1.	Konzeption des Programms und rechtliche Grundlagen	34
5.2.	Umsetzung des Programms und Rekrutierungserfolg	37
5.3.	Wirkungen des Programms	39

6.	Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	41
6.1.	Gesamtbeurteilung	41
6.2.	Lehren für das Krisenmanagement des Bundes und Empfehlungen	42
Annex		44
A1.	Ergänzende Angaben zur Methodik	44
A2.	Gutachten zu den rechtlichen Grundlagen des Programms «Leute für Lonza»	50
Literatur		86

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Impfstrategie zu Covid-19 lancierte der Bund (bzw. das Eidg. Departement des Innern EDI) im April 2021 das Programm «Leute für Lonza». Ziel des Programms war es, Lonza aufgrund ihrer Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung bei der Suche nach zusätzlichen Arbeitskräften für die Produktionsstätte in Visp rasch zu unterstützen. Dies sollte dazu beitragen, dass Lonza ihre Lieferverpflichtungen einhalten und die Impfstrategie des Bundes fristgerecht umgesetzt werden konnte. Aufgrund des Programms konnten Lonza ab Juni 2021 bis Ende 2021 29 Mitarbeitende der zentralen (BLV, Agroscope) und der dezentralen Bundesverwaltung (IGE, METAS, ETHZ, EPFL)¹ zur Verfügung gestellt werden (GPK-N 2021).

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) zog im November 2021 eine positive Zwischenbilanz des Programms «Leute für Lonza» (GPK-N 2021). Das Programm werfe jedoch Fragen betreffend staatliche Eingriffe in privatwirtschaftliche Tätigkeiten auf. Zudem bedauert die Kommission, dass nicht abgeklärt worden sei, auf welche Rechtsgrundlage das Programm abgestützt werden konnte. Sie erachtete es als notwendig, dieses Programm zu evaluieren.

Am 16. November 2021 reichte die GPK-N ein entsprechendes Postulat² ein, das vom Nationalrat am 1. Juni 2022 angenommen wurde. Das Postulat fordert den Bundesrat auf, das Programm «Leute für Lonza» zu evaluieren und zu erläutern, welche Lehren für das künftige Krisenmanagement gezogen werden können. Zudem sollen die Rechtsgrundlagen des Programms geklärt und allfällige Anpassungen vorgeschlagen werden. In der Folge beauftragte das EDI das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) und das Bundesamt für Gesundheit (BAG), diese Evaluation gemeinsam in Auftrag zu geben.

¹ Bei den Begrifflichkeiten richten wir uns nach Art. 6 ff. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV), die zwischen Verwaltungseinheiten der zentralen und der dezentralen Bundesverwaltung unterscheidet. Die Zuordnung der am Programm «Leute für Lonza» beteiligten Verwaltungseinheiten zur zentralen (Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV, Agroscope) und zu dezentralen Bundesverwaltung (Eidg. Institut für Geistiges Eigentum IGE, Eidg. Institut für Metrologie METAS, ETH Zürich ETHZ, École Polytechnique Fédérale de Lausanne EPFL) ist in Anhang 1 RVOV geregelt. Agroscope (Kompetenzzentrum des Bundes für landwirtschaftliche Forschung) ist dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) angegliedert. Das IGE, das METAS, die ETHZ und die EPFL gehören gemäss Anhang 1 RVOV zur Kategorie der «rechtlich verselbständigten Körperschaften, Anstalten und Stiftungen».

² Vgl. [21.4344 | Bilanz des Projektes "Leute für Lonza" | Geschäft | Das Schweizer Parlament.](#)

1.2. Evaluationsziele und -fragen

Ziele der Evaluation und zentrale Fragestellungen

Ziel und Zweck der Evaluation ist es, eine Grundlage zur Erfüllung des von der GPK-N erreichten Postulats zu erarbeiten. Gemäss BLV und BAG steht die Beantwortung folgender Fragestellungen im Vordergrund:

1. Haben sich das Programm und dessen Umsetzung im gegebenen Kontext bewährt? Welche Optimierungspotenziale gibt es?
2. Welche Lehren ergeben sich für das künftige Krisenmanagement des Bundes?
3. Inwieweit war Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe b und c des Bundespersonalgesetzes als Rechtsgrundlage für das Programm «Leute für Lonza» ausreichend? Müsste das geltende Recht angesichts der Erkenntnisse aus diesem Fall für die Zukunft angepasst werden?

Konkretisierung der Evaluationsfragen

Die Evaluationsfragen in Abstimmung mit dem BLV und dem BAG wie folgt konkretisiert:

Tabelle 1: Evaluationsfragen

Gegenstände	Fragen
Konzeption und rechtliche Grundlagen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inwiefern war die Notwendigkeit des Programms «Leute für Lonza» für den Bund und Lonza gegeben? ▪ War das Programm «Leute für Lonza» zweckmässig konzipiert? ▪ Inwieweit war Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe b und c des Bundespersonalgesetzes als Rechtsgrundlage für das Programm «Leute für Lonza» ausreichend? ▪ Inwieweit ist ein Programm wie «Leute für Lonza mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 Abs. 1 BV) vereinbar? ▪ Inwiefern besteht für die Unterstützung der Impfstoffproduktion durch den Verleih von Personal eine gesetzliche Grundlage im Sinne des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV)?
Umsetzung und Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Waren die Rekrutierungsaktivitäten der Programmleitung, der beteiligten Verwaltungseinheiten (inkl. ETH³) und von Lonza zweckmässig und angemessen? ▪ Wie ist der Rekrutierungserfolg des Programms «Leute für Lonza» zu beurteilen?
Wirkungen bei den beteiligten Akteuren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie bewährten sich die ausgeliehenen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH)? Welchen Nutzen zogen sie aus der Beschäftigung Lonza für sich selbst? ▪ Welchen Beitrag leisteten die ausgeliehenen Mitarbeitenden zur Sicherstellung der Impfstoffproduktion von Lonza? ▪ Welche Folgen hatte das Programm für die ausgeliehenen Mitarbeitenden und die beteiligten Verwaltungseinheiten (inkl. ETH)?
Gesamtbeurteilung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie ist das Programm «Leute für Lonza» insgesamt zu beurteilen? ▪ Welche Lehren ergeben sich aus dem «Fall Lonza» für das Krisenmanagement des Bundes?

Tabelle INFRAS.

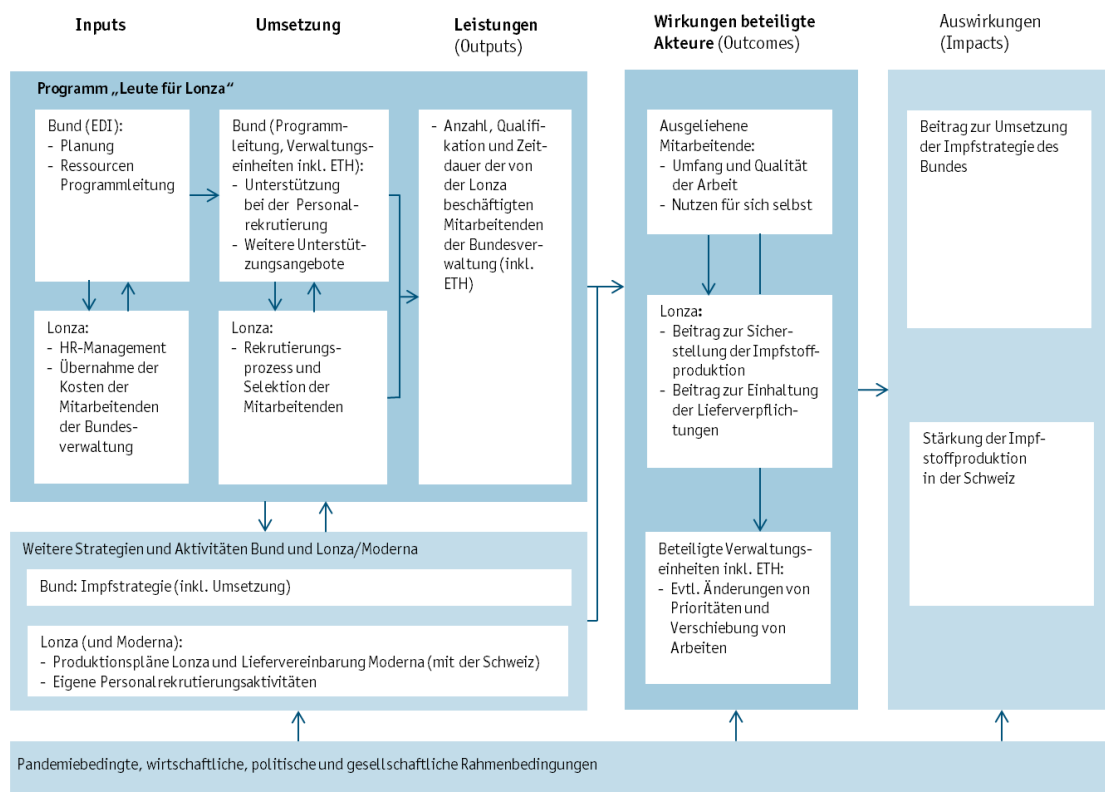
³ Zu den Eidg. Technischen Hochschulen (ETH) gehören die ETHZ und die EPFL.

1.3. Methodik

Wirkungsmodell

Das Wirkungsmodell des Programms «Leute für Lonza» (vgl. Abbildung 1) ist eine zentrale Grundlage der Evaluation. Es strukturiert die Evaluationsgegenstände und zeigt auf, auf welcher Ebene welche Wirkungen zu beurteilen sind.

Abbildung 1: Wirkungsmodell des Programms «Leute für Lonza»¹⁾



¹⁾ Die zu beurteilenden Evaluationsgegenstände sind mit einem dunkleren Blau hinterlegt.

Grafik INFRAS. Quellen: Basierend auf GPK-N 2021, ergänzt durch Angaben der Programmleitung.

Evaluationskriterien und Untersuchungsdesign

Massgebliche Evaluationskriterien waren die Notwendigkeit, die Zweckmässigkeit und die Rechtmässigkeit des Programmkonzepts, die Angemessenheit der Umsetzung bzw. der Leistungen und die Wirksamkeit der Leistungen der ausgeliehenen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH) zur Sicherstellung der Impfstoffproduktion. Dabei sind folgende Aspekte zu beachten:

- Die Notwendigkeit des Programms wurde aus den Perspektiven des Bundes und von Lonza beurteilt. Bei der Beurteilung der Zweckmässigkeit stellte sich die Frage, inwiefern das Programm auf die Bedürfnisse von Lonza abgestimmt war.
- Die Angemessenheit der Umsetzung bzw. der Leistungen wurde anhand der entsprechenden Ziele des Programms sowie der Bedürfnisse und der Anforderungen von Lonza bei der Personalrekrutierung beurteilt.
- Zur Beurteilung des Beitrags der ausgeliehenen Mitarbeitenden zur Sicherstellung der Impfstoffproduktion waren die entsprechenden Erwartungen der Programmleitung und von Lonza massgebend.

Die Evaluationsfragen wurden anhand folgender Vergleichsebenen analysiert und beurteilt:

- Die Veränderungen und die Entwicklungen der Umsetzung, der Leistungen und der angestrebten Wirkungen wurden anhand von Vorher-Nachher-Vergleichen untersucht.
- Anhand eines pragmatischen «Policy on/off»-Vergleichs beurteilten wir, welchen Beitrag die Zurverfügungstellung von Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH) zur Sicherstellung der Impfstoffproduktion von Lonza leistete. Massgebend dafür waren die Einschätzungen der befragten Akteure zum Vergleich der festgestellten Veränderung mit einer hypothetischen Entwicklung ohne das Programm.
- Die Bewertung des Programmkonzepts, der Umsetzung und der Leistungen sowie der Wirkungen bei den beteiligten Akteuren erfolgte anhand von Soll-Ist-Vergleichen. Grundlagen für die «Soll»-Grössen waren explizit formulierte Ziele sowie Angaben und Erwartungen der Programmleitung und von Lonza.

Forschungsmethoden

Die Evaluationsfragen wurden anhand eines qualitativen Ansatzes untersucht, der verschiedene Forschungsmethoden und Perspektiven kombinierte (vgl. Tabelle 2):

- Bei der Dokumentenanalyse werteten wir neben dem Bericht der GPK-N (2021) vor allem verschiedene von der Programmleitung zur Verfügung gestellte Dokumente aus.
- Wir führten qualitative Interviews mit 12 Vertretenden von beteiligten Akteuren durch. Zudem befragten wir in zwei qualitativen Gruppeninterviews 15 von verschiedenen Verwaltungseinheiten (inkl. ETH) an Lonza ausgeliehene Mitarbeitende⁴.
- Ergänzend befragten wir vier Vertretende von Hochschulen, aus deren Institut bzw. Forschungsgruppe keine Mitarbeitenden an Lonza ausgeliehen wurden. Damit wurde auch die Perspektive von nicht am Programm beteiligten Akteuren berücksichtigt.

⁴ StudentInnen werden vereinfachend ebenfalls unter den von den ETH ausgeliehenen «Mitarbeitenden» subsummiert.

- Die Interviews wurden grösstenteils telefonisch (bzw. per Video-Call) anhand eines Gesprächsleitfadens⁵ geführt. Die Ergebnisse wurden zusammenfassend protokolliert und mit Unterstützung des Softwareprogramms MAXQDA inhaltlich entlang der Evaluationsfragen ausgewertet.

Die rechtlichen Grundlagen des Programms «Leute für Lonza» wurden in Form eines Gutachtens durch die Universität Zürich analysiert (Prof. F. Uhlmann, M. Wilhelm und J. Bukovac, vgl. Annex A2).

Tabelle 2: Forschungsmethoden

Methoden	Empirische Arbeiten
Dokumentenanalyse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Auswertung <ul style="list-style-type: none"> ▪ des Berichts der GPK-N (2021) ▪ verschiedener interner Dokumente (Projektplan- und -organisation, Berichterstattungen zum Stand des Programms)
Qualitative Interviews mit beteiligten Akteuren (bzw. «Stakeholdern») ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Je ein Interview mit dem BLV (Programmleitung) und dem GS-EDI (Auftraggeber des Programms) ▪ Interviews mit vier Vertretenden von Lonza (zwei Vertretende der «Human Resources» HR; je ein Vertretender der Produktion und des Qualitätsmanagements) ▪ Je ein Interview mit Vertretenden von Verwaltungseinheiten der zentralen (BLV, Agroscope) und der dezentralen Bundesverwaltung (IGE, METAS), von denen Mitarbeitende an Lonza ausgeliehen wurden ▪ Interviews mit zwei Leitenden von Forschungsgruppen der ETHZ, aus denen Mitarbeitende an Lonza ausgeliehen wurden
Qualitative Gruppeninterviews mit ausgeliehenen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zwei Gruppeninterviews mit insgesamt 15 an Lonza ausgeliehenen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH): <ul style="list-style-type: none"> ▪ 9 Mitarbeitende der ETHZ, 1 Mitarbeiter der EPFL²⁾ ▪ 5 Mitarbeitende von weiteren Verwaltungseinheiten der zentralen (1 BLV, 2 Agroscope) und der dezentralen Bundesverwaltung (1 IGE, 1 METAS)
Qualitative Interviews mit weiteren Vertretenden von Hochschulen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviews mit vier Vertretenden von Hochschulen, aus deren Institut bzw. Forschungsgruppe keine Mitarbeitende an Lonza ausgeliehen wurden (zwei Vertretende der ETHZ, ein Vertreter der EPFL, ein Vertreter einer Fachhochschule)

¹⁾ Weiterführende Angaben zu den Befragten finden sich im Annex A1.

²⁾ StudentInnen werden vereinfachend ebenfalls unter den «Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH)» subsumiert.

Tabelle INFRAS.

⁵ Beispiele von Gesprächsleitfäden finden sich in Annex A1.

1.4. Gliederung des Berichts

Der Evaluationsbericht ist wie folgt gegliedert:

- In den Kapiteln 2, 3 und 4 werden die empirischen Ergebnisse zum Konzept, zur Umsetzung und zu den Wirkungen des Programms «Leute für Lonza» dargestellt.
- Basierend auf diesen Ergebnissen werden im Kapitel 5 die Evaluationsfragen beantwortet sowie in Kapitel 6 eine Gesamtbeurteilung vorgenommen und Empfehlungen formuliert.
- Der Annex umfasst neben ergänzenden Angaben zur Befragung (Annex A1) und das Gutachten der Universität Zürich zu den rechtlichen Grundlagen des Programms «Leute für Lonza» (Annex A2).

2. Programmkonzept

2.1. Entstehung und Notwendigkeit des Programms

Entstehung des Programms

Das Programm «Leute für Lonza» entstand im Frühjahr 2021 in einem Austausch zwischen dem Vorsteher des EDI und dem Verwaltungsratspräsidenten (VRP) von Lonza (GPK-N 2021, ergänzt durch interne Dokumente sowie Interviews mit der Programmleitung und dem GS-EDI):

- Mitte März 2021 signalisierte das EDI Lonza, dass der Bund bereit sei, die Impfstoffproduktion von Lonza bei Bedarf zu unterstützen. Hintergrund war ein Medienartikel, der über angebliche Probleme von Lonza beim Ausbau der Produktion in Visp berichtete. Lonza lehnte eine Unterstützung ab. Der Druck auf die Produktion in Visp sei zwar gross, Lonza verfolge jedoch eine klare Strategie, und es bestünden keine Probleme.
- Am 16. April 2021 tauschten sich der Vorsteher des EDI und der VRP von Lonza zur Produktionssituation in Visp aus. Der VRP von Lonza teilte mit, dass Lonza zum Betrieb der dritten Produktionslinie des Moderna-Impfstoffs in Visp 80 bis 100 Biotechnologie-SpezialistInnen benötige. Lonza habe Probleme bei der Personalrekrutierung für die Produktionsketten, was sich auch auf die Lieferfristen auswirken könne (GPK-N 2021). Er gab zu verstehen, dass eine Unterstützung des Bundes bei der Rekrutierung nach zusätzlichen Arbeitskräften sehr willkommen wäre. Der Vorsteher des EDI sagte die Unterstützung des Bundes sogleich zu. Er bot an, dass der Bund Lonza eigene Fachleute zur Verfügung stellen könnte. Lonza und Moderna begrüßten die Unterstützung des Bundes bei der Personalrekrutierung ausdrücklich (GPK-N 2021).
- Bereits am 16. April 2021 erarbeitete das GS-EDI eine erste Skizze des Programms «Leute für Lonza».

Beurteilung der Notwendigkeit des Programms aus Sicht des Bundes und von Lonza

Aus Sicht des Bundes (bzw. des Vorstehers des EDI) war die Notwendigkeit einer Unterstützung von Lonza bei der Personalrekrutierung klar gegeben (GPK-N 2021, ergänzt durch interne Dokumente sowie die Interviews mit dem GS-EDI und der Programmleitung):

- Der Druck auf den Bund betreffend die Impfstofflieferung sei im Frühjahr 2021 sehr hoch gewesen. Das Parlament habe den Bundesrat kritisiert, die Impfstoffproduktion und -lieferung nicht genügend gesichert zu haben. Es sei klar gewesen, dass das Bund möglichst sicherstellen musste, dass genügend Impfstoffe produziert und geliefert würde.
- Dem Bund sei bereits vor dem Austausch des Vorstehers des EDI und dem VRP von Lonza vom 16. April 2021 bekannt gewesen, dass Lonza SpezialistInnen für den Betrieb der dritten Produktionslinie benötigen würde und bei der Rekrutierung Unterstützung brauchen könnte.

Anlässlich der Besprechung vom 16. April 2021 bestätigte der VRP von Lonza die Probleme bei der Personalrekrutierung und die Gefahr von Lieferverzögerungen für den Moderna-Impfstoff (vgl. GPK-N 2021). Da dies Auswirkungen auf die Umsetzung der Impfstrategie des Bundes hätte haben können, habe der Vorsteher des EDI die Rekrutierung der benötigten SpezialistInnen aus Sicht der Schweiz als sehr wichtig erachtet. Entsprechend sei es aus seiner Sicht notwendig gewesen, Lonza zu unterstützen.

- Für den Vorsteher des EDI sei klar gewesen, dass die Mitarbeitenden des Bundes Lonza im Sinne einer Überbrückungsleistung nur für eine befristete Zeit ausgeliehen werden sollten. Mittel- und langfristig sollte die Impfstoffproduktion von Lonza durch eine entsprechende Personalplanung und -rekrutierung von Lonza selbst sichergestellt werden.

Aufgrund der uns vorliegenden Informationen schliessen wir, dass die Notwendigkeit einer Unterstützung des Bundes bei der Personalrekrutierung von Lonza unterschiedlich beurteilt wurde:

- Wie bereits erwähnt, deutet der Austausch des VRP von Lonza mit dem Vorsteher des EDI im Frühjahr 2021 darauf hin, dass Lonza Probleme bei der Personalrekrutierung hatte. Aus dem Hinweis, dass eine Unterstützung des Bundes bei der Personalrekrutierung willkommen wäre und der nachträglichen expliziten Begrüssung der Unterstützung durch Lonza und Moderna interpretieren wir, dass eine Unterstützung des Bundes aus strategischer Sicht von Lonza sehr erwünscht gewesen war.
- Die im Rahmen der Evaluation befragten Vertretenden von Lonza (Mitarbeitende des HR, der Produktion und der Qualitätssicherung) beurteilen die Situation anders. Aus ihrer Sicht sei die Unterstützung des Bundes eher als Angebot und weniger als Reaktion auf eine konkrete und dringliche Anfrage von Lonza zu verstehen. Die Personalrekrutierung sei im Frühjahr 2021 nach einem klaren Plan intensiv vorangetrieben worden. Es habe keinen dringenden Bedarf an zusätzlichen Fachkräften des Bundes und keinen expliziten Hilferuf seitens Lonza gegeben. Eine Unterstützung durch den Bund sei nicht geplant gewesen. Die Befragten sind aus heutiger Sicht überzeugt, dass die für die drei Produktionslinien benötigten Fachleute auch durch interne Verschiebungen am Standort Visp und externe Rekrutierungen hätten sichergestellt werden können.

2.2. Programmkonzept

Ziele, Leistungen und Organisation des Programms

Das Programm «Leute für Lonza» beinhaltete kein umfassendes Programmkonzept, das die Ziele und die umzusetzenden Leistungen mehr oder weniger abschliessend definierte. Die Arbeiten basierten auf einer ersten internen Planung der Programmleitung, die bis zum 19. April 2021 erstellt wurde. Die Planung wurde kontinuierlich weiterentwickelt und bei Bedarf angepasst («Learning-by-doing»-Ansatz). Gemäss dem Programmleiter waren ein rasches Vorwärtstkommen und eine hohe Flexibilität im Programm zentral.

Die Programmziele wurden zu Beginn eher allgemein formuliert, jedoch nicht abschliessend definiert. Aus den internen Dokumenten und den Interviews mit dem GS-EDI und dem Programmleiter geht hervor, dass Lonza möglichst rasch bei der Rekrutierung der für den Aufbau der dritten Produktionslinie benötigten Fachkräfte unterstützt werden sollte. Konkret sollte ein Beitrag zur Rekrutierung und zum Einsatz der gemäss Lonza erforderlichen 80 bis 100 Biotechnologie-Fachleute geleistet werden. Das GS-EDI und der Programmleiter betonen, dass es nicht das Ziel war, Lonza möglichst viele Mitarbeitende des Bundes zur Verfügung zu stellen bzw. die benötigten 80 bis 100 SpezialistInnen vollständig durch Mitarbeitende des Bundes abzudecken. Die Verantwortung für die Personalrekrutierung sowie die zeit- und mengengerechte Impfstoffproduktion habe in der Verantwortung von Lonza gelegen. Der Bund habe unterstützend wirken und einen relevanten Beitrag zur Behebung des kurzfristigen Personalengpasses von Lonza und zur Sicherstellung der Impfstoffproduktion leisten wollen. Die Arbeiten bis zur Ausleihung der Mitarbeitenden des Bundes sollten möglichst bis Ende Mai 2021 abgeschlossen sein. Gemäss Aussagen des GS-EDI und des Programmleiters (gestützt durch interne Dokumente) wurde nach ersten Abklärungen von einem Potenzial von rund 30 Fachleuten der zentralen und der dezentralen Bundesverwaltung (ohne ETH) ausgegangen, die Lonza für eine Dauer von drei bis sechs Monaten zur Verfügung gestellt werden könnten. Ein zusätzliches, jedoch nicht näher spezifiziertes Potenzial wurde bei Doktoranden und Projektmitarbeitenden an den beiden ETH gesehen. Gemäss dem Programmleiter beschränkte sich der Bund mit dem Programm «Leute für Lonza» auf kurzfristige Ziele. Mittel- und längerfristig sollte Lonza selber in der Lage sein, die Impfstoffproduktion nachhaltig sicherzustellen.

Gemäss internen Dokumenten sollte das Programm «Leute für Lonza» in erster Linie auf die rasche Abklärung der Möglichkeiten einer Rekrutierung von SpezialistInnen aus der Bundesverwaltung (inkl. ETH) fokussieren. Zudem waren weitere Leistungen vorgesehen, beispielsweise die Prüfung, wie die Vermittlung von Mitarbeitenden aus Pharma- und Lebensmittelbetrieben unterstützt werden könnte. Weiter waren Abklärungen mit dem VBS (bezüglich Mitar-

beitenden der Armeepothek) und dem SBF⁶ (bezüglich Hochschulen und LehrlingInnen) geplant. Gemäss Programmleitung wurden die Leistungen im Verlaufe der Programmumsetzung entsprechend dem Bedarf von Lonza angepasst. Verschiedene Unterstützungsangebote wurden nicht mehr weiterverfolgt, weil sie nicht dem Bedarf von Lonza entsprechen (vgl. Kapitel 3.3).

In organisatorischer Hinsicht war das GS-EDI überzeugt, dass der Erfolg des Programms stark von der Wahl der Programmleitung abhängig sein würde. Für die Programmleitung wurde eine Person gesucht, die das Programm rasch, strukturiert und unbürokratisch umsetzen konnte. Mit der Umsetzung des Programms wurde Dr. Michael Beer (BLV) beauftragt, der Erfahrungen mit der Umsetzung ähnlicher Spezialaufgaben hatte. Der Programmleiter konnte sich gemäss eigenen Aussagen in der ersten Phase (bis ca. Juli 2021) voll für die Umsetzung des Programms einsetzen. Das Programm wurde Ende 2021 abgeschlossen.

Beurteilung des Programmkonzepts aus Sicht der Befragten

Die befragten Akteure beurteilen das Programmkonzept insgesamt positiv:

- Das GS-EDI und die Programmleitung erachten den Ansatz des Programms als richtig und zweckmässig. Für den Bund sei ein rascher Beitrag an die Sicherstellung der Impfstofflieferung zentral gewesen. Sie würden das Programm in einer ähnlichen Situation wieder gleich angehen. Gemäss dem Programmleiter war es richtig, einen auf dem Freiwilligkeitsprinzip beruhenden Beitrag zur Überbrückung des Rekrutierungsproblems von Lonza zu leisten, nicht jedoch die Verantwortung für die Impfstoffproduktion zu übernehmen. Durch einen direkteren Ansatz (z.B. Verpflichtung von Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, Fachpersonen zur Verfügung zu stellen) hätten vermutlich mehr Fachkräfte rekrutiert werden können. Dies sei aber aufgrund der damaligen Situation von Lonza nicht notwendig gewesen.
- Verschiedene Vertretende der an der Umsetzung beteiligten Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung (inkl. ETHZ) und von Lonza beurteilen das Programmkonzept insgesamt ebenfalls positiv. Das Programm habe einen guten Ansatz verfolgt. Es sei zweckmässig und richtig konzipiert gewesen. Das Programm habe es ermöglicht, einen raschen und konkreten Beitrag zur Impfstoffproduktion zu leisten.

Einzelne Befragte äussern jedoch auch Kritik am Programmkonzept. Insbesondere wird bemängelt, das Programm sei unklar formuliert gewesen.

⁶ Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation.

2.3. Rechtliche Grundlagen

Die Ausführungen zu den rechtlichen Grundlagen des Programms «Leute für Lonza» basieren auf dem Rechtsgutachten der Universität Zürich (vgl. Annex 0).

Beurteilung aus personalrechtlicher Sicht

Da die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH) am Programm «Leute für Lonza» freiwillig teilnahmen, ist dies unter geltender Rechtslage aus personalrechtlicher Sicht unproblematisch. Öffentlich-rechtliche Arbeitsverträge des Bundespersonals im Sinne von Art. 8 Abs. 1 BPG können im gegenseitigen Einvernehmen grundsätzlich jederzeit geändert oder um Zusatzvereinbarungen ergänzt werden.⁷ Ebenso ist es möglich, Arbeitsverträge im Sinne von Art. 8 Abs. 1 BPG unter gleichzeitiger Vereinbarung einer Wiedereinstellung zu kündigen, wie dies beim betroffenen Personal der beiden ETH gehandhabt wurde. Eine Anpassung der Rechtslage drängt sich für künftige, ebenfalls freiwillige Programme nicht auf.

Demgegenüber wäre ein Verleih an einen anderen, privaten Arbeitgeber gegen den Willen der Betroffenen unzulässig. Das Bundespersonalrecht bietet keine Grundlage für die Anordnung eines Verleihs. Entsprechend käme das in Art. 333 Abs. 4 OR enthaltene Verbot des nicht einvernehmlichen Personalverleihs zu Anwendung. Für ein allfälliges künftiges, nicht freiwilliges Programm müsste eine Grundlage im Bundespersonalgesetz (BPG) geschaffen werden.

Beurteilung vor dem Hintergrund der Wirtschaftsfreiheit

Beim Programm «Leute für Lonza» handelte es sich weder um eine wirtschaftliche Tätigkeit des Staates noch um eine im Sinne von Art. 94 Abs. 4 BV grundsatzwidrige Massnahme. Es ist auch keine Ungleichbehandlung von Gewerbetreibenden zu erkennen. So beabsichtigte einzig Lonza konkret die Produktion eines Covid-19-Impfstoffs bzw. dessen Wirkstoffs und bekundete diesbezüglich einen Personalengpass. Soweit man deshalb überhaupt eine wettbewerbsverzerrende Wirkung des Programms unterstellen will, so überwiegt das öffentliche Interesse an einer schnellen Impfstoffproduktion. Der Personalverleih erscheint gemäss Rechtsgutachten aus gesundheits- und krisenpolitischer Sicht als gerechtfertigt und steht im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit.

Je nach Ausgestaltung künftiger, ähnlicher Programme könnte sich jedoch eine Wettbewerbsverzerrung ergeben, insbesondere dann, wenn mehrere Impfstoffproduzenten auf Bundespersonal angewiesen sein sollten, der Bund jedoch nur ein Unternehmen bevorzugen sollte. Mit einer entsprechenden Regelung auf Gesetzesstufe liesse sich die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung entschärfen.

⁷ Das gleiche gilt für öffentlich-rechtliche Arbeitsverträge des Personals des IGE nach Art. 1 und 3 IGE-PersV.

Beurteilung vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips

Unabhängig von der personalrechtlichen Sicht handelt es sich beim Verleih von Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH) an ein privates Unternehmen zwecks Unterstützung der Impfstoffproduktion um staatliches Handeln, das den aus dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) fliessenden Anforderungen genügen muss. Angesichts der potenziellen politischen Umstrittenheit des Verleihs, der Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen sowie der möglichen Einschränkung der Aufgabenerfüllung in den betroffenen Bundesstellen ist von einer wichtigen Bestimmung i.S.v. Art. 164 Abs. 1 BV auszugehen, die in den Grundzügen vom Gesetzgeber zu regeln ist.

Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen sehen einen Verleih von Bundespersonal an sich nicht vor. Weder Art. 51 Abs. 1 Epidemien-gesetz (EpG) (finanzielle Förderung der Herstellung von Heilmitteln in der Schweiz), Art. 3 Abs. 1 lit. e Covid-19-Gesetz (Beschaffung bzw. Auftrag zur Produktion wichtiger medizinischer Güter) noch die Bestimmungen des Landesversorgungs-gesetzes (LVG) erlauben den Verleih von Bundespersonal zwecks Unterstützung der Impfstoffproduktion. Mit Art. 44 EpG besteht zwar eine Generalklausel zur Sicherstellung der Versorgung mit Heilmitteln unter anderem während einer Pandemie, auf die sich im Rahmen einer grosszügigen Auslegung der Verleih von Bundespersonal an ein privates Unternehmen zwecks Unterstützung der Impfstoffproduktion knapp noch abstützen liesse. Angesichts der Wichtigkeit einer solchen Massnahme erscheint aber der Gesetzgeber berufen, diese in den Grundzügen zu regeln und dabei auch dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität Rechnung zu tragen. Aus unserer Sicht wäre deshalb für vergleichbare weitere Programme die Schaffung einer spezifischen Grundlage im Epidemien-gesetz (EpG) angezeigt. Sollte der Verleih von Bundespersonal an private Unternehmen zwecks Krisenbewältigung auch in anderen Bereichen in Frage kommen, müsste auch dafür die Schaffung gesetzlicher Grundlagen geprüft werden.

3. Umsetzung des Programms

3.1. Rekrutierung von Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH)

3.1.1. Rekrutierungsprozess

Aktivitäten der Programmleitung

Unmittelbar nach Abschluss der Planung klärte der Programmleiter mit Lonza den Bedarf an benötigten SpezialistInnen. Gemäss internen Dokumenten ergaben die Abklärungen, dass Lonza in Ergänzung zu intern am Standort Visp verschobenen und extern rekrutierten Fachleuten 15 Bioprozess-IngenieurInnen, 40 «OperatorInnen» (Produktionsmitarbeitende im Schichtbetrieb) und 10 Mitarbeitende in der Qualitätssicherung für eine Einsatzzeit von drei bis sechs Monaten suchte. Gleichzeitig traf der Programmleiter Abklärungen mit Lonza zu den Verleihbedingungen und zu weiteren Fragen (z.B. zur Unterkunft der ausgeliehenen Mitarbeitenden).

Der Programmleiter fokussierte gemäss eigenen Aussagen bei der Rekrutierung vorwiegend auf die Fachleute der zentralen und der dezentralen Bundesverwaltung, jedoch ohne die ETH:

- Der Programmleiter informierte die verantwortlichen Bereichsleitenden der Verwaltungseinheiten zunächst schriftlich und anschliessend mündlich. Anschliessend stellte ihnen die Programmleitung einen Standardvertrag zur Verfügung, an dem sie sich orientieren oder eigene Lösungen umsetzen konnten. Der Standardvertrag basierte auf einer Vorlage einer beteiligten Verwaltungseinheit, die diese für ein früheres Verleihprogramm erstellt und verwendet hatte.
- Die ETH (ETHZ/EPFL) wurden gemäss dem Programmleiter schriftlich (via SBFI) über das Programm informiert. Nach der Klärung der Rahmenbedingungen und des Bewerbungsprozesses sollten sie die Suche nach geeigneten KandidatInnen selber starten und diese direkt an Lonza melden. Der Programmleiter erfuhr nach eigenen Aussagen durch Lonza bereits nach kurzer Zeit, dass die Rekrutierung gut lief (v.a. über ein Team einer Forschungsgruppe der ETHZ). Aus diesem Grund habe er sich bei der Rekrutierung bei den ETH nicht aktiver engagiert. Es sei nicht das Ziel gewesen, möglichst viele SpezialistInnen zu rekrutieren.

Rekrutierungsprozess bei den ETH

Die Personalsuche lief wie geplant über die ETH (ETHZ/EPFL) selbst. An den ETH wurde die Anfrage des Bundes gemäss Aussagen mehrerer Befragter durch die Hochschulleitung per E-Mail weitergeleitet. Die Departemente leiteten diese den Leitenden von Forschungsgruppen weiter.

Ein Forschungsgruppenleiter der ETHZ engagierte sich stark für das Programm und motivierte seine Forschungsgruppe teilzunehmen. Die betroffenen Mitarbeitenden berichteten, dass sie am Tag der Anfrage im Labor zusammengerufen und über das Programm informiert worden seien. Noch am gleichen Tag sei eine Liste der Interessierten zusammengestellt worden. Vier Tage später seien Lonza die Lebensläufe der interessierten Personen zugestellt worden. Kurz darauf seien sie als Gruppe zu Lonza in Visp gefahren. Sie hätten alle noch am selben Tag ein Angebot für eine befristete Beschäftigung bei Lonza erhalten. Einen Tag später habe die Funktionszuteilung festgestanden. Bei einer weiteren Forschungsgruppe der ETHZ bewarben sich die interessierten Mitarbeitenden gemäss dem entsprechenden Forschungsgruppenleitenden individuell bei Lonza.

Die vertragliche Situation gestaltete sich bei den ETH je nach Position der Mitarbeitenden unterschiedlich (nachfolgende Aussagen beziehen sich auf die ETHZ): Die Studierenden waren die ersten, die mit ihrem Einsatz bei Lonza starten konnten (ca. zwei Wochen nach Eingang der Anfrage des Bundes). Da sie keinen Arbeitsvertrag mit der Hochschule hatten, war ihre befristete Anstellung vergleichsweise einfach. Bei den Doktorierenden war die Situation etwas schwieriger. Sie mussten eine Kündigung einreichen, erhielten aber eine schriftliche Vereinbarung zur Wiederaufnahme des Vertrags nach Beendigung des Einsatzes bei Lonza. Einzelne Mitarbeitende von Hochschulen reduzierten ihr Pensum, um für Lonza teilzeitlich zu arbeiten.

Rekrutierungsprozess bei übrigen Verwaltungseinheiten

Bei den übrigen Verwaltungseinheiten (BLV, Agroscope, IGE, METAS) verlief die Rekrutierung von potenziellen InteressentInnen unterschiedlich. Teilweise wurden Personen basierend auf einer Vorauswahl via Mail oder mündlich angefragt. In anderen Verwaltungseinheiten wurden alle Mitarbeitenden über das Programm «Leute für Lonza» informiert und angefragt. Vereinzelt wurden maximale Kontingente pro Team festgelegt. Die Verwaltungseinheiten stellten Lonza daraufhin die Lebensläufe der interessierten Mitarbeitenden, inkl. Interessen und in welchem Bereich sie arbeiten wollten, zur Verfügung.

Rekrutierungsprozess bei Lonza

Die HR-Abteilung von Lonza wurde nach eigenen Angaben erst nach der Sitzung zwischen dem Vorsteher des EDI und dem VRP von Lonza über das Programm informiert. Entsprechend seien sie auf diesen Rekrutierungskanal nicht vorbereitet gewesen. Basierend auf bestehenden Planungen und Stellenbeschrieben hätten sie in einem ersten Schritt abgeschätzt, wie viele Fachpersonen mit welchen Profilen benötigt würden. Anschliessend hätten sie aufgrund des Aufrufs des Bundes an die Bundesstellen und die ETH in sehr kurzer Zeit gegen 200 Bewerbungen erhalten. Lonza sei zu dieser Zeit jedoch bereits stark mit der Rekrutierung von Mitarbeitenden

(via regulärem Rekrutierungsprozess) beschäftigt gewesen.⁸ Daher habe es zwei bis drei Wochen gedauert, bis das HR von Lonza entsprechend aufgestellt und organisiert gewesen sei. Der zusätzliche Rekrutierungskanal sei aber schnell und aktiv angegangen worden. Zudem habe Lonza eine zusätzliche Person im HR angestellt, die die eingehenden Bewerbungen erfasst habe.

Basierend auf den erhaltenen Lebensläufen habe Lonza rasch die für eine Beschäftigung in Frage kommenden Mitarbeitenden ausgewählt. Dabei sei vor allem der Qualifikation und der Erfahrung der Mitarbeitenden eine grosse Bedeutung beigemessen worden. Bei den Mitarbeitenden für die Produktion seien Fachkräfte ausgewählt worden, die ein Studium oder Doktorat in den relevanten Bereichen abgeschlossen hätten. Besonders interessant seien Personen gewesen, die Industrieerfahrung (inkl. «Good Manufacturing Practice», GMP) hätten vorweisen können. Bei den übrigen KandidatInnen sei ein Einsatz in der Qualitätssicherung geprüft worden.

Lonza klärte mit den Bundesstellen (ohne ETH) die Rahmenbedingungen und den Rekrutierungsprozess. Anschliessend führte Lonza mit den InteressentInnen individuelle Vorstellungsgespräche (Bei den ETH wurde ein anderes Vorgehen gewählt, vgl. weiter oben). Gemäss Aussagen von Lonza wurde ein schneller Rekrutierungsprozess durchgeführt. Wenn die sich bewerbenden Personen «passten», wurden sie angestellt. Es sei ein wichtiger Vorteil für Lonza gewesen, dass die Fachleute der Bundesverwaltung (inkl. ETH) rasch verfügbar gewesen seien.

Lonza erarbeitete Personalverleihverträge und klärte logistische Fragen. Es wurde eine Person angestellt, die sich um die Beherbergung der Fachleute kümmerte. Für jede ausgeliehene Fachperson wurde ein individueller Leihvertrag erstellt. Bei den Studierenden und Doktorierenden der Hochschulen habe Lonza mit einem Temporärbüro zusammengearbeitet.⁹

3.1.2. Beurteilung des Rekrutierungsprozesses aus Sicht der Beteiligten

Generelle Beurteilung

Das GS-EDI und der Programmleiter sind mit der Umsetzung des Programms zufrieden. Der Ansatz habe sich bewährt. Auch einzelne ausgeliehene Mitarbeitende beurteilen den Rekrutierungsprozess insgesamt als gut.

⁸ Nach Angabe von Lonza wurden im ersten Halbjahr 2021 in Visp parallel zur Rekrutierung von Fachleuten des Bundes 950 Mitarbeitende angestellt.

⁹ Gemäss eigenen Angaben hatte die Lonza ein «Second-Agreement» aufgesetzt. Dadurch sollten den in der Forschung tätigen ETH-Mitarbeitenden Industrieerfahrung sowie Einblick in die Pharmaindustrie und die GMP-Produktion ermöglicht werden. Solche «Second-Agreements» fallen laut Lonza grundsätzlich nicht unter den Personalverleih gemäss Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG). Schliesslich wurde gemäss Lonza darauf verzichtet und den interessierten ETH-Mitarbeitenden Temporärverträge unterbreitet.

Aktivitäten des Programmleiters

Lonza und die beteiligten Verwaltungseinheiten (ohne ETH) beurteilen die Zusammenarbeit mit dem Programmleiter als sehr angenehm und hilfreich. Der Programmleiter habe seine Arbeit gut gemacht. Er sei sehr aktiv gewesen, gut verfügbar und sei empfänglich für Anregungen gewesen. Er habe regelmässig zum Stand der Arbeiten kommuniziert, Lösungen vorgeschlagen, rasch Vorlagen bereitgestellt, Klarheit geschaffen und gut koordiniert.

Das GS-EDI zeigt sich mit der Arbeit des Programmleiters sehr zufrieden. Er habe das Programm strukturiert umgesetzt und sei interdepartemental gut vernetzt gewesen. Das GS-EDI hätte sich jedoch eine noch raschere Umsetzung des Programms erhofft. Die Umsetzung des Programms habe sich als komplizierter erwiesen als erwartet. Es hätten viele Fragen zu den Rahmenbedingungen zur Ausleihe der Mitarbeitenden geklärt werden müssen.

Rekrutierungsprozess bei den beteiligten Verwaltungseinheiten (inkl. ETH)

Mehrere Befragte erwähnen, dass der Rekrutierungserfolg bei den ETH wesentlich auf das grosse Engagement einzelner Personen zurückgeführt werden könne. Betont wird, dass die von den ETH ausgeliehenen Mitarbeitenden fast ausschliesslich aus einer Forschungsgruppe gestammt hätten. Gemäss einzelnen ausgeliehenen Mitarbeitenden organisierte der entsprechende Forschungsgruppenleitende die Kommunikation sehr effizient und unterstützte die Mitarbeitenden aktiv. In anderen Forschungsgruppen sei dies nicht der Fall gewesen. Dies habe dazu geführt, dass sich viele grundsätzlich motivierte Personen nicht beworben hätten.

Mehrere Befragte aus dem Hochschulumfeld kritisieren die Kommunikation der ETH-Leitung und die fehlenden Anreize für die Forschungsgruppenleitenden zur Teilnahme am Programm. Aus Sicht eines Forschungsgruppenleitenden hätte die Hochschulleitung die Anfrage des Bundes mit einer eigenen Bewertung und einem Hinweis auf die Dringlichkeit des Anliegens weiterleiten sollen. Zudem hätten Anreize gefehlt, insbesondere eine Entschädigung für Gruppenleitende, die sich aktiv für das Programm eingesetzt hätten. Eine weitere befragte Forschungsgruppenleitung fügt an, dass die geeigneten Forschungsgruppen gezielt hätten angefragt werden können.

Der Rekrutierungsprozess bei den übrigen Verwaltungseinheiten (BLV, Agroscope, IGE, METAS) wird vom Programmleiter gelobt. Die entsprechenden Bereichsleitenden seien sehr engagiert und die Zusammenarbeit grösstenteils unkompliziert gewesen.

Rekrutierungsprozess von Lonza

Aus Sicht von Lonza war mit der temporären Anstellung der Mitarbeitenden des Bundes sehr viel Arbeit verbunden. Es sei erstaunlich, was Lonza in dieser Zeit geleistet habe, insbesondere unter Berücksichtigung, dass zusätzlich zahlreiche Personen über die regulären Rekrutierungs-

kanäle rekrutiert worden seien. Das HR von Lonza räumt ein, von den Bewerbungen der Mitarbeitenden des Bundes «überrollt» worden zu sein. Das HR von Lonza sei zu Beginn mit der Koordination des Volumens von Bewerbungen überfordert gewesen. Mehrere befragte Lonza-Vertretende beurteilen die Anzahl Bewerbungen seitens der Mitarbeitenden des Bundes als überraschend hoch.

Der Programmleiter und Vertretende mehrerer beteiligter Verwaltungseinheiten stellten ebenfalls fest, dass Lonza von der hohen Anzahl Bewerbungen überrascht wurde. Zunächst habe das HR von Lonza über zu wenig Kapazitäten verfügt, um den neuen Rekrutierungskanal zu bearbeiten. Mit der Zeit habe sich dies jedoch gebessert. In der Einschätzung mehrerer Befragter wirkte Lonza zu Beginn wenig professionell.

Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Verwaltungseinheiten (inkl. ETH) mit Lonza

Im Urteil der Programmleitung verlief der Austausch mit Lonza grundsätzlich gut. Zu Beginn des Rekrutierungsprozesses sei es jedoch schwierig gewesen, mit den Zuständigen von Lonza zu sprechen und klare Antworten zu den gesuchten Profilen und weiteren Fragen zu erhalten. Zudem wäre es wünschenswert gewesen, wenn Lonza transparenter über eigene Rekrutierungsaktivitäten informiert hätte.

Mehrere Befragte seitens der beteiligten Verwaltungseinheiten (ohne ETH) bemängeln ebenfalls, dass zu Beginn nicht genügend Angaben zu den gesuchten Profilen und später allgemein zum Arbeitseinsatz vorgelegen hätten. Vieles sei unklar gewesen (u.a. logistische und administrative Fragen, Arbeitsbedingungen, Funktion, Schichtarbeit ja/nein). Es habe viel nachgefragt werden müssen. Es sei viel improvisiert worden (z.B. betreffend Ausleihverträge, Regelung zu Spesen). Die fehlenden Rahmenbedingungen und offenen Fragen hätten zu einem grösseren organisatorischen Aufwand der beteiligten Bundesstellen im Rekrutierungsprozess geführt. Einzelne Befragte ergänzen, dass für sie keine wesentlichen Informationen gefehlt hätten oder falls doch, dies aufgrund der Krisensituation verständlich sei.

Lonza beurteilt die Zusammenarbeit im Rekrutierungsprozess positiv. Die Koordination mit den beteiligten Verwaltungseinheiten (ohne ETH) habe ausgereicht. Die Informationen zu den Bewerbenden hätten genügt. Die Zusammenarbeit mit den ETH sei überaus produktiv und sehr angenehm verlaufen.

Vertragliche Regelungen

Aus Sicht der Programmleitung bewährte sich der dezentrale Ansatz bei den vertraglichen Regelungen. Gemäss einzelnen beteiligten Verwaltungseinheiten (ohne ETH) und ausgeliehenen Mitarbeitenden führten die unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen (der Bundespersonalverordnung unterstellt oder nicht) jedoch teilweise zu Verzögerungen. Mehrfach wird da-

rauf hingewiesen, dass der Mechanismus eines Personalverleihs, inkl. Personalverleihverträge und Vorlagen mit einer eindeutigen Regelung betreffend Spesen, bereits hätte vorhanden sein sollen resp. für die Zukunft vorbereitet werden müsste. Seitens Lonza wird darauf hingewiesen, dass es kein «One-size-fits-all»-Konzept gab. Der Bedarf nach individuellen und raschen Lösungen habe die Arbeit der Beteiligten nicht erleichtert, sondern zu zusätzlichem Aufwand geführt.

Für die ausgeliehenen Personen der ETHZ (mit Ausnahme der Studierenden) war die arbeitsrechtliche Situation kompliziert. Dass die Doktorierenden und die festangestellten Mitarbeitenden ihren Vertrag für ein halbes Jahr kündigen mussten, war für sie nicht zufriedenstellend und liess Fragen rund um Pensionskasse, Unfallversicherung etc. offen. Aus ihrer Sicht müsste für eine künftige, ähnliche Situation eine andere Lösung gefunden werden.

3.2. Rekrutierungserfolg

3.2.1. Anzahl und Funktion der ausgeliehenen Mitarbeitenden

Durch das Programm «Leute für Lonza» wurden 29 Fachkräfte der zentralen (BLV, Agroscope) und der dezentralen Bundesverwaltung (IGE, METAS, ETHZ, EPFL) für jeweils ca. ein halbes Jahr an Lonza ausgeliehen. Fünf ausgeliehene Mitarbeitende (teilweise StudienabgängerInnen) wurden nach Abschluss des Programms bei Lonza fest angestellt.

Tabelle 3: Ausgeliehene Mitarbeitende des Bundes

Organisation	Tätigkeitsbereich und Funktionen
BLV	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3 mRNA Quality Support (Qualitätssicherung)
Agroscope	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 Bioprozessingenieur (Produktion) ▪ 3 Quality Manager (Qualitätssicherung)
IGE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 mRNA Quality Support (Qualitätssicherung)
METAS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 mRNA Production Support (Produktion)
ETHZ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 Deviation Manager ▪ 4 Bioprozessingenieure (Produktion) ▪ 10 mRNA Shift Support (Produktion)
EPFL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 Deviation Manager ▪ 1 Bioprozessingenieur (Produktion)

Tabelle INFRAS. Quelle: Angaben Lonza.

Gemäss Lonza waren die ausgeliehenen Mitarbeitenden in drei Bereichen tätig (vgl. Tabelle 3): Produktion (18 Personen), Deviation Manager/Writer (3 Personen) und Qualitätssicherung (8 Personen). Die Zuordnung der Mitarbeitenden zu den Funktionen je Bereich sei grösstenteils durch Lonza vorgenommen worden. Die Fachleute des Bundes seien innert Wochen- bzw.

Monatsfrist angestellt worden. Der Grossteil der Mitarbeitenden habe im Kanton Wallis gewohnt. Einige hätten gependelt. Einzelne hätten ihre Arbeit im Home-Office ausgeführt.

Bei den meisten beteiligten Verwaltungseinheiten (ohne ETH) wurden alle interessierten Mitarbeitenden von Lonza ausgeliehen. Absagen gab es gemäss Lonza aufgrund ungenügender Qualifikationen (z.B. ungeeignete Studienrichtung) und einer fehlenden Arbeitsbewilligung (Studierende und Doktorierende mit ausländischem Pass). Teilweise hätten Bewerbende auch selbst abgesagt.

3.2.2. Motivation und Hindernisse für eine Teilnahme am Programm

Motivation der Mitarbeitenden

Die befragten Mitarbeitenden und Vorgesetzten nennen verschiedene Motivationen für die Teilnahme am Programm. Mehrheitlich sei der Wille ausschlaggebend gewesen, in einer Not-situation zu helfen und einen Beitrag für die Gesellschaft leisten zu können. Aus Sicht mehrerer Mitarbeitenden mit wenig oder keiner Industrieerfahrung war zudem der Einblick in die Pharmaindustrie und insbesondere in die GMP-Produktion eine grosse Motivation. Gemäss einem Gruppenleitenden der ETHZ spielte für Studierende auch eine Rolle, dass das Angebot vergleichbar mit einem gut bezahlten Praktikum gewesen sei.

Hindernisse für eine Teilnahme am Programm

Aus den Interviews können verschiedene Hindernisse für eine Teilnahme am Programm identifiziert werden:

- Einige beteiligte Verwaltungseinheiten (inkl. ETHZ-Institute) stufen die eigenen Tätigkeiten im Vergleich zu einer Teilnahme am Programm als wichtiger ein. Entsprechend hätten verschiedene Verwaltungseinheiten eine maximale Anzahl Teilnehmende festgelegt oder potenziell passende SpezialistInnen gar nicht erst angefragt.
- Persönliche Gründe stellten ebenfalls ein Hindernis dar. Diesbezüglich wurden mehrfach familiäre Verpflichtungen und der Arbeitsort/Arbeitsweg genannt.
- Mehrere Befragte nennen den Mangel an Informationen (u.a. logistische und administrative Fragen, Arbeitsbedingungen, Funktion) als Hindernis im Rekrutierungsprozess. Weiter hätten die Arbeitsbedingungen (v.a. Schichtarbeit) teilweise gegen eine Teilnahme am Programm gesprochen.
- Die Mindestdauer des Einsatzes von sechs Monaten stellte in verschiedenen Fällen einen Grund für eine Nicht-Teilnahme dar. Beispielsweise sei es nicht so einfach, internationale Forschungsprojekte mit Kooperationen und Projekten mit Industriepartnern um ein halbes Jahr zu verlängern. Zudem hätten viele Doktorierende den Wunsch gehabt, ohne Zeitverlust abzuschliessen.

- Ergänzend vermutet der Programmleiter, dass die Arbeitsbewilligungen von ausländischen Fachkräften ein wichtiger Grund dafür waren, dass nicht mehr SpezialistInnen der ETH ausgeliehen wurden. Gemäss Lonza wurden zwar zwei Fachleute aus Drittstaaten beschäftigt. Das Einholen der erforderlichen Arbeitsgenehmigungen habe jedoch zu einem zusätzlichen Aufwand geführt.

Gründe für Nicht-Teilnahme von weiteren Forschungsgruppen

Mehrere befragte Instituts- oder Forschungsgruppenleitende von Hochschulen, aus deren Instituten bzw. Forschungsgruppen keine Mitarbeitenden ausgeliehen wurden, geben an, nicht direkt über das Programm informiert worden zu sein. Falls eine direkte Anfrage eingegangen wäre, hätten sie diese weitergeleitet und Mitarbeitende und Studierende angefragt. Mehrere befragte Studierende beurteilen die Kommunikation des Programms ebenfalls als mangelhaft. Zahlreiche Mitstudierende wären ebenfalls interessiert gewesen, am Programm teilzunehmen. Sie seien jedoch nicht angefragt worden.

3.2.3. Beurteilung des Rekrutierungserfolgs aus Sicht der Beteiligten

Die Befragten beurteilen den Rekrutierungserfolg unterschiedlich. Gemäss dem GS-EDI konnte das Ziel des Programms mit den rund 30 ausgeliehenen Mitarbeitenden erreicht werden, auch wenn ursprünglich etwas mehr ausgeliehene Mitarbeitende erwartet worden seien. Erfreulich sei, dass insgesamt rund 200 Fachleute der Bundesverwaltung (inkl. ETH) am Programm interessiert gewesen wären. Aus Sicht des GS-EDI und des Programmleiters war es richtig, dass Lonza nur diejenigen Mitarbeitenden auswählte, die sie kurzfristig einsetzen konnte. Es sei nicht beabsichtigt gewesen, möglichst viele Fachleute auszuleihen, sondern den Bedarf rasch und gezielt mit qualifizierten Fachleuten zu decken. Demgegenüber war der Rekrutierungsprozess an den ETH aus Sicht eines Befragten aus dem Hochschulumfeld zu wenig erfolgreich. Durch ein aktiveres Vorgehen hätten deutlich mehr Fachleute ausgeliehen werden können und sollen.

Die Bereitschaft der Verwaltungseinheiten (ohne ETH) zur Ausleihe von mehr Mitarbeitenden war unterschiedlich. Während eine Organisation bereit gewesen wäre, mehr Fachkräfte auszuleihen und eher enttäuscht war, dass sich nicht mehr gemeldet haben, stellte die Anzahl der ausgeliehenen Mitarbeitenden für andere Organisationen eine Obergrenze dar.

Neben den direkt ausgeliehenen Mitarbeitenden führte das Programm «Leute für Lonza» aufgrund der Berichterstattung in den Medien gemäss GS-EDI und internen Dokumenten auch zu zahlreichen weiteren Bewerbungen bei Lonza ausserhalb des Programms. Die Berichterstattung habe eine Welle der Unterstützung ausgelöst, so das GS-EDI. Diese zusätzlichen Bewerbungen hätten Lonza ebenfalls geholfen, den Personalengpass zu bewältigen.

3.3. Weitere Unterstützungsangebote des Bundes

In Ergänzung zum Angebot an Fachkräften bot der Bund Lonza weitere Angebote an. Gemäss eigenen Angaben (und Informationen aus internen Dokumenten) versuchte der Programmleiter über Kontakte zu Verbänden, andere Unternehmen zur Ausleihe von Fachkräften zu motivieren. Zudem habe er mit einem Unternehmen Kontakt aufgenommen, das gerade ein Werk geschlossen hatte und womöglich geeignete Arbeitskräfte aufwies, die vermittelt werden konnten. Weiter habe er angeboten, über das SBFI auf Lehrlinge zuzugehen. Diese weiteren Angebote seien von Lonza jedoch grösstenteils nicht in Anspruch genommen worden. Eine Ausnahme stellt die Zusammenarbeit mit dem Biofactory Competence Center (BCC) Fribourg dar. Nach einem Anstoss durch den Bund habe Lonza selbst Schulungen mit dem BCC aufgebaut.

Lonza fokussierte nach eigenen Aussagen auf die sich bewerbenden Fachleute der Bundesverwaltung (inkl. ETH). Die weiteren Unterstützungsangebote seien nicht im Fokus gestanden.

Der Programmleiter beurteilt die weiteren Aktivitäten grundsätzlich als zweckmässig und angemessen. Der Bund habe möglichst viel unternehmen wollen, um Lonza bei der Personalrekrutierung rasch zu helfen. Neben der direkten Personalrekrutierung habe er verschiedene Unterstützungsangebote angestossen. Gleichzeitig habe er aber auch Lonza aufgefordert, ihre Bedürfnisse zu kommunizieren. Möglicherweise sei er aber in dieser Phase in seiner Funktion als Programmleiter etwas zu aktiv gewesen.

4. Wirkungen des Programms

4.1. Arbeiten der ausgeliehenen Mitarbeitenden

Tätigkeiten der ausgeliehenen Mitarbeitenden

Die ausgeliehenen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH) waren bei Lonza in verschiedenen Funktionen in der Produktion oder der Qualitätssicherung tätig:

- Gemäss Lonza wurde in den drei Produktionslinien in drei Schichten gearbeitet («24/7»-Produktionsbetrieb). Pro Schicht seien für die drei Produktionslinien rund 40 Mitarbeitende benötigt worden (insgesamt 160 Mitarbeitende). Die Produktion sei von drei Schichtteamleitenden geleitet worden. Da diese Funktion für den Anlagenbetrieb «kritisch» sei, seien die drei Schichtleitenden Lonza-intern besetzt worden. In den Produktionslinien seien Teams von drei bis fünf Mitarbeitenden je Bereich tätig gewesen (insgesamt neun Bereiche für die drei Produktionslinien). Eine Person dieses Teams (BioprozessingenieurInnen in der Funktion von «manufacturing specialists») habe koordinative Aufgaben übernommen. Pro Schicht seien 10–15 ProduktionskoordinatorInnen benötigt worden (insgesamt 40–50). Gemäss Lonza waren acht Fachleute des Bundes in dieser Funktion tätig. Mit dem Programm des Bundes habe sich für Lonza die Möglichkeit ergeben, diese Funktionen rasch zu besetzen. Wenn es in der Produktion einen Fehler gibt, sei dieser von einem der drei «Deviation Manager» analysiert worden. Die zehn Produktionsmitarbeitenden des Bundes führten im Dreischichtbetrieb die verschiedenen Teilschritte in der Impfstoffproduktion aus. Teilweise wechselten sie periodisch den Bereich oder übernahmen eine neue Funktion (z.B. «manufacturing specialist»).
- Weitere acht ausgeliehene Mitarbeitende arbeiteten in der Qualitätssicherung. Gemäss Lonza besteht die Aufgabe der Qualitätssicherung darin, eine Vielzahl von Proben während der Produktion zu entnehmen, diese im Labor zu analysieren und die Ergebnisse in Protokollen zu dokumentieren.

Neben ihren Haupttätigkeiten war ein Grossteil der ausgeliehenen Mitarbeitenden in der Einführung und der Schulung von neuen Mitarbeitenden tätig.

Einarbeitung

Gemäss den ausgeliehenen Mitarbeitenden beinhaltete die Einarbeitung ein Dokumentenstudium und praktische Schulungen. Ein grosser Teil der Einarbeitung sei jedoch über die Begleitung durch andere Mitarbeitende oder «learning-by-doing» erfolgt. Während mehrere Mitarbeitende die Einarbeitung als ungenügend beurteilen, wird sie von anderen als gut erachtet.

Nach Angaben von Lonza waren die Mitarbeitenden der Produktion nach ca. ein bis zwei Monaten produktiv tätig. Im Vergleich zu extern rekrutierten Fachleuten seien sie rascher verfügbar gewesen, hätten aber eine längere Einarbeitungszeit benötigt. Für die täglichen Produktionsaufgaben seien die Fachleute des Bundes etwas rascher voll einsatzbar gewesen. In der Qualitätssicherung dauerte die Einarbeitung gemäss Lonza ca. zweieinhalb Wochen.

Beurteilung der Arbeit der ausgeliehenen Mitarbeitenden aus Sicht von Lonza

Gemäss den befragten Vertretenden von Lonza bewährten sich die ausgeliehenen Mitarbeitenden des Bundes sehr. Lonza sei mit diesen Mitarbeitenden sehr zufrieden gewesen. Die Erwartungen seien erfüllt und teilweise übertroffen worden. Die Mitarbeitenden seien hoch motiviert gewesen, hätten über eine rasche Auffassungsgabe verfügt, schnell gelernt und viel Initiative gezeigt. Sie seien gewillt gewesen, anzupacken und wollten einen Beitrag zur Pandemiebekämpfung leisten. Die Mitarbeitenden hätten auch viele Ideen und Vorschläge zur Prozessoptimierung eingebracht. Zudem habe es wenig Fehler gegeben. Die ausgeliehenen Mitarbeitenden hätten auch das Arbeitsklima positiv beeinflusst und Ruhe während einer stressigen Zeit gebracht. Verschiedene Vertretende von Lonza betonen, dass keine Beschäftigungsverhältnisse hätten vorzeitig aufgelöst werden müssen, was die Zufriedenheit mit diesen Mitarbeitenden bestätige. Bei verschiedenen Mitarbeitenden sei die Beschäftigung von 6 auf 9 Monate verlängert worden. Fünf Mitarbeitende seien nach Ablauf der befristeten Anstellung fest angestellt worden. Die ausgeliehenen Mitarbeitenden berichteten, dass Lonza noch weiteren Personen eine Festanstellung oder Verlängerung des Arbeitsverhältnisses angeboten habe.

Beurteilung der Arbeit aus Sicht der ausgeliehenen Mitarbeitenden

Die ausgeliehenen Mitarbeitenden beurteilen die Tätigkeiten bei Lonza unterschiedlich. Viele Mitarbeitende erwähnen eine hohe Arbeitslast. Die in der Produktion tätigen Mitarbeitenden beurteilen die Tätigkeit generell interessanter, je anspruchsvoller ihre Funktion war. Die Mitarbeitenden empfanden die Arbeiten teilweise auch als langweilig und repetitiv und/oder fühlten sich überqualifiziert. Nach Tätigkeiten und Funktionen gab es folgende Rückmeldungen:

- Die Arbeit als «Deviation Manager» in der Produktion wird von zwei Befragten als fordernd und spannend beurteilt. Ein Befragter ist überzeugt, einen Mehrwert generiert zu haben.
- Die befragten Bioprozess-IngenieurInnen beurteilen ihre Arbeit als zufriedenstellend, gegen Ende der Anstellung jedoch teilweise etwas repetitiv.
- Die in Schichtarbeit tätigen Mitarbeitenden schätzten ihre Arbeit gemäss Einzelaussagen als nicht sehr spannend ein. Sie seien überqualifiziert gewesen.
- Die Arbeit in der Qualitätssicherung wird von mehreren Befragten teilweise als streng, repetitiv und gegen Ende als mehrheitlich langweilig beurteilt.

Beurteilung des Nutzens der Beschäftigung für die ausgeliehenen Mitarbeitenden

Die befragten Mitarbeitenden zogen alle einen individuellen Nutzen aus der temporären Beschäftigung bei Lonza. Insbesondere die Möglichkeit, neue Erfahrungen zu sammeln, wird von vielen Befragten als wertvoll eingeschätzt. Mehrere Befragte finden den Einblick in die Privatwirtschaft, die Industrie und insbesondere die GMP-Umgebung (v.a. bei den Studierenden), den damit einhergehenden positiven Effekt für den Lebenslauf und die Möglichkeit, neue Kontakte zu knüpfen, sehr wertvoll. Mehrere Befragte nannten zudem als Nutzen, einen sinnvollen Beitrag zur Pandemiebekämpfung leisten zu können. Für Befragte, die Lonza nach Abschluss des Programms fest angestellt hatte, erleichterte das Programm auch den Berufseinstieg. Ein Studierender hebt zudem die attraktive Entlohnung des Einsatzes hervor.

Auch die Vorgesetzten der ausgeliehenen Mitarbeitenden sowie die befragten Vertretenden von Lonza erachten hauptsächlich die zusätzliche Erfahrung und das gewonnene Know-how der ausgeliehenen Mitarbeitenden als Nutzen. Gemäss einem Befragten lernten die ausgeliehenen Mitarbeitenden, unter Druck zu arbeiten, auf ein Ziel hinzuarbeiten und mit Schwierigkeiten umzugehen.

4.2. Beitrag zur Sicherstellung der Impfproduktion

Beurteilung des Beitrags zur Sicherstellung der Impfproduktion

Die GPK-N (2021) zieht eine positive Bilanz zur Wirkung des Programms «Leute für Lonza: Der Bund habe Lonza «in kürzester Zeit mehrere hochqualifizierte Mitarbeitende zur Verfügung stellen können und so – zu einem Zeitpunkt, an dem Lieferverzögerungen zu befürchten waren – dazu beitragen, dass das Unternehmen seine Produktion stärken und seine Lieferfristen einhalten konnte».

Die im Rahmen der Evaluation befragten Akteure beurteilen den Beitrag der ausgeliehenen Mitarbeitenden zur Sicherstellung der Impfstoffproduktion von Lonza unterschiedlich:

Aus Sicht des GS-EDI leisteten die ausgeliehenen Mitarbeitenden einen wichtigen Beitrag zur rechtzeitigen Produktion und Lieferung des benötigten Impfstoffes. Der Programmleiter äussert sich ebenfalls positiv. Der Bund habe mit dem Programm einen raschen Beitrag an den Betrieb der dritten Produktionslinie geleistet. Dazu habe es einen Initialaufwand gebraucht, zu dem der Bund massgeblich beigetragen habe. Der Programmleiter ist überzeugt, dass die dritte Produktionslinie ohne die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH) nicht so schnell hätte aufgebaut werden können. Wichtig sei insbesondere das Signal des Bundes gewesen, Lonza rasch zu unterstützen. Der Programmleiter räumt ein, dass Lonza das Personalproblem wahrscheinlich auch selbst hätte bewältigen können. Dies hätte jedoch zu Verzögerungen geführt.

Für die ausgeliehenen Mitarbeitenden ist der Beitrag des Programms zur Sicherstellung der Impfstoffproduktion schwierig abzuschätzen. Mehrere Befragte weisen darauf hin, dass auch andere Fachpersonen hätten rekrutiert werden können oder dass 30 Fachpersonen im Vergleich zu den über 1'500 von Lonza im Jahr 2021 angestellten Personen wenig seien. Trotzdem sind viele Befragte überzeugt, einen wichtigen und erheblichen Beitrag geleistet und zum Funktionieren der Produktion beigetragen zu haben. Ihren Beitrag sehen die Befragten in der raschen Verfügbarkeit, der raschen Auffassungsgabe sowie der im Vergleich zu weiteren neu angestellten Personen hohen Qualifikation. Letztere habe die Fehlerquote stark reduziert. Insbesondere konnten Fehler verhindert werden, bei denen die Produktion vergleichsweise lange stillgestanden hätte. In der Einschätzung mehrerer Mitarbeitender wäre die Produktion ohne sie langsamer gewesen.

Die befragten Vertretenden der beteiligten Verwaltungseinheiten (inkl. ETHZ) schätzen den Beitrag der ausgeliehenen Mitarbeitenden zur Sicherstellung der Impfstoffproduktion mehrheitlich positiv ein. Vereinzelt wird jedoch die Anzahl der ausgeliehenen Mitarbeitenden ebenfalls relativiert. Ein Befragter schätzt, dass der Impfstoff durch das Programm vier bis sechs Wochen früher verfügbar gewesen sei.

Die befragten Vertretenden von Lonza beurteilen den Beitrag der ausgeliehenen Mitarbeitenden zur Sicherstellung der Produktion am kritischsten. Ihres Erachtens war ihr Beitrag «nicht erfolgskritisch». Sie hätten «nicht signifikant» zum Aufstarten der Produktionsanlagen beigetragen. Die Befragten sind sich sicher, dass Lonza die Impfstoffproduktion auch ohne das Programm bzw. die ausgeliehenen Mitarbeitenden hätte sicherstellen können. Im Nachhinein könne vermutet werden, dass es das Programm nicht unbedingt gebraucht hätte. Ohne die Option der temporären Beschäftigung von Fachleuten des Bundes hätte Lonza intern Fachpersonen verschoben und extern und international Fachpersonen rekrutiert. Die Transferzeit dieser Personen wäre etwas länger gewesen. Sie wären jedoch nach kürzerer Einarbeitungszeit produktiv tätig gewesen, weil sie über mehr Kompetenzen und Erfahrungen (v.a. in der Industrieproduktion) verfügt hätten. Die Vertretenden von Lonza stellen den Wert der ausgeliehenen Mitarbeitenden für die Impfstoffproduktion jedoch nicht in Frage. Sie hätten – neben den extern rekrutierten Personen – zum Erfolg beigetragen und die Impfstoffproduktion von Lonza gut unterstützt. Der Beitrag sei wertvoll, gut und geschätzt, aber nicht «erfolgskritisch» gewesen. Als Vorteil der ausgeliehenen Mitarbeitenden wird insbesondere deren rasche Verfügbarkeit genannt. Der zusätzliche Rekrutierungskanal habe zur Erhöhung der Sicherheit des Erfolgs der Impfstoffproduktion beigetragen. Gemäss einem Vertretenden von Lonza ist es denkbar, dass es ohne die ausgeliehenen Mitarbeitenden zu einer kurzen Verzögerung (eine bis zwei Wochen) gekommen wäre. Dies lasse sich jedoch nicht belegen.

4.3. Folgen für die Arbeit an den beteiligten Verwaltungseinheiten

Beurteilung der Folgen für die ausgeliehenen Mitarbeitenden

Gemäss den ausgeliehenen Mitarbeitenden waren die Folgen der Teilnahme am Programm für sie selbst tragbar. Mehrere Befragte (insbesondere Mitarbeitende der ETH) erwähnen, dass die Teilnahme keine negativen Konsequenzen gehabt habe und sie nur Positives aus dem Programm herausziehen konnten. Die Konsequenz der Teilnahme am Programm sei meist nur ein Verschieben der Projekte bzw. eine Verlängerung der Dissertationen bei den Doktoranden und/oder eine etwas höhere Arbeitslast nach Abschluss des Programms gewesen. Dies konnte angesichts der damaligen Lage gut in Kauf genommen werden.

Beurteilung der Folgen für die Verwaltungseinheiten

Für die sich am Programm beteiligenden Verwaltungseinheiten (ohne ETH) waren die Folgen der Ausleihe von Mitarbeitenden ebenfalls tragbar. Mehrere befragte Vertretende dieser Organisationen räumen jedoch ein, dass eine Ausleihe von deutlich mehr Personen nicht tragbar gewesen wäre. Als negative Konsequenzen erwähnen die Befragten, dass teilweise Projekte unterbrochen oder verzögert bzw. Teile der Labors geschlossen werden mussten. Zudem hätten die zurückbleibenden Teams die Arbeiten (zumindest teilweise) kompensieren, Pensen aufstocken und Überstunden leisten müssen. Gemäss mehreren Befragten war das Fehlen eines oder mehrerer Mitarbeitender deutlich spürbar und habe zu Engpässen geführt. Einzelne Befragte relativieren jedoch, dass es während der Corona-Pandemie sowieso Verzögerungen gegeben habe oder Arbeiten «verwaist» seien. Der Zeitverzug bzw. die Abwesenheit der Mitarbeitenden sei im Vergleich zu «normalen Umständen» weniger schwerwiegend gewesen. Ein Befragter erwähnt zudem, dass sie eine neue Person eingestellt hätten.

Keine der befragten Verwaltungseinheiten weist auf längerfristige Konsequenzen der Ausleihe der Mitarbeitenden hin. Ein Befragter erwähnt, dass sie aufgrund der Abwesenheit der ausgeliehenen Mitarbeitenden für die Bearbeitung der Aufträge teilweise etwas länger gebraucht hätten. Dies habe kurzfristig zu einem Stau geführt, der dann nach Abschluss des Programms aufgearbeitet werden musste. Gemäss einem weiteren Befragten litt die Kundeninteraktion durch die Abwesenheit eines dafür zuständigen Mitarbeitenden. Dies habe jedoch nach Abschluss des Programms ebenfalls kompensiert werden können.

4.4. Beurteilung des Programms und Lehren aus Sicht der Befragten

Gesamtbeurteilung des Programms

Das Programm wird von den Befragten grundsätzlich positiv beurteilt. Mehrere Befragte betonen, das Programm sei eine «gute Sache» für beide Seiten gewesen. In einer künftigen, ähnlichen Situation sollte ein analoges Programm umgesetzt werden. Einzelne Befragte finden es erstaunlich, dass der Bund das Programm in so kurzer Zeit umsetzen konnte.

Stärken

Gemäss den Befragten wies das Programm folgende Stärken auf:

- Das GS-EDI und mehrere Vertretende beteiligter Verwaltungseinheiten (ohne ETH) heben die Wahl des Programmleiters als eine Stärke des Programms hervor. Der Programmleiter habe das Programm rasch und agil umgesetzt.
- Gemäss dem Programmleiter waren die hohe Flexibilität und der Freiraum (des Programmleiters und der weiteren, an der Umsetzung beteiligten Akteure) in der Umsetzung sowie die pragmatische Vorgehensweise Stärken des Programms. In einer Krisensituation sei es nicht zweckmässig, einem fixen Prozess zu folgen. Ein starres Vorgehen hätte nach Ansicht der Programmleitung nicht funktioniert.
- Gemäss einzelnen Befragten war die kurze Frist, in der das Programm geplant, organisiert und umgesetzt wurde, eine Stärke des Programms. U.a. zeigten sich auch Vertretende von Lonza von der Geschwindigkeit der Programmumsetzung beeindruckt. Gemäss dem GS-EDI zeigte der Bund, dass er in einer Notsituation schnell und agil helfen könne.
- Einzelne Befragte (v.a. ausgeliehene Mitarbeitende) erachten die Nutzung der Schnittstelle zwischen der Wissenschaft und der Industrie als Stärke des Programms. Die Durchmischung und die Zusammenarbeit sei für beide Seiten sehr wertvoll gewesen.

Schwächen

Aus Sicht der Befragten wies das Programm folgende Schwächen auf:

- Einzelne Vertretende beteiligter Verwaltungseinheiten (ohne ETH) kritisieren, dass als Grundlage des Programms es an einer «Struktur» resp. einer Krisenorganisation gefehlt habe. Der Bund sei unvorbereitet und nicht organisiert gewesen. Der Programmleiter entgegnet, dass sehr viel Zeit verloren gegangen wäre, wenn vorgängig alle (administrativen) Fragen geklärt und vorgegeben worden wären.
- Mehrere ausgeliehene Mitarbeitende beurteilen die Organisation des Programms als chaotisch oder eher langsam. Ein Befragter relativiert jedoch, dass dies in Anbetracht der Situa-

tion verständlich sei. Seitens der befragten Mitarbeitenden der ETH wird vereinzelt bemängelt, dass es wenig Unterstützung der ETH für die Teilnahme am Programm gegeben habe.

Erfolgsfaktoren

Die Befragten nennen verschiedene Faktoren, die für den Erfolg des Programms entscheidend gewesen seien:

- Besonders hervorgehoben wird die Motivation der ausgeliehenen Mitarbeitenden, am Programm teilzunehmen und sich dafür zu engagieren. Die Qualifikation der Mitarbeitenden wird ebenfalls als Erfolgsfaktor genannt.
- Der Programmleiter ist überzeugt, dass der Erfolg des Programms v.a. auf die beteiligten Personen zurückzuführen ist. Insbesondere seien die Bereichs- und Gruppenleitenden der beteiligten Verwaltungseinheiten (inkl. ETH) zentral gewesen, weil sie rasch etwas hätten bewirken können. Auch Befragte der ETH betonen, dass das Engagement einzelner Personen wesentlich zur Lösungsfindung beigetragen habe.
- Aus Sicht des GS-EDI war das klare «Commitment» der obersten Führungsebene ein zentraler Erfolgsfaktor des Programms. Der Wille und die Überzeugung des Vorstehers des EDI – getragen von der Unterstützung des Vorstehers des WBF – seien zentral gewesen.
- Das GS-EDI hebt die «agile» Umsetzung des Programms durch den Programmleiter als Erfolgsfaktor hervor. Das agile Element habe es ermöglicht, täglich adäquate Lösungen zu finden und die Aktivitäten zu justieren. Die Art und die Aktivitäten des Programmleiters werden von einem weiteren Befragten als Erfolgsfaktor hervorgehoben.
- Der Programmleiter sieht einen Erfolgsfaktor darin, dass er sich vollständig für die Umsetzung des Programms einsetzen konnte. Zudem hebt er die hohe Flexibilität und die pragmatische Vorgehensweise hervor.
- Ein Vertreter einer sich beteiligenden Verwaltungseinheit nennt die Schnelligkeit als Erfolgsfaktor. Das Programm sei im Vergleich zu anderen Programmen des Bundes überraschend schnell und zügig aufgeleitet worden.

Verbesserungsmöglichkeiten

Die Befragten erwähnen folgende Verbesserungsmöglichkeiten:

- Gemäss mehreren Befragten sollte sich der Bund besser auf eine ähnliche Situation vorbereiten. Insbesondere sollten ein klarer Prozess definiert, Ausleihverträge vorgefertigt und Standards betreffend Vergütung, versicherungstechnische Fragen, weitere Rahmenbedingungen, Arbeitszeugnisse etc. geschaffen werden. Das Ausleihen von Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH) in einer ähnlichen Situation müsste bereits im Voraus vorbereitet und definiert werden. Vereinzelt wird auch die Schaffung von rechtlichen Grundlagen erwähnt. In

diesem Zusammenhang weisen mehrere Befragte darauf hin, dass weitere Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung (inkl. ETH) sowie Fachhochschulen über qualifizierte Fachkräfte verfügten. Im Sinne einer Resilienz-Strategie sollte mindestens festgehalten werden, welche Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung über welche Kompetenzen verfügten und welche Netzwerke bestünden.

- Gemäss mehreren beteiligten Verwaltungseinheiten des Bundes und von Lonza sollte in einem künftigen, ähnlichen Fall zu Beginn mehr Klarheit geschaffen werden, insbesondere durch eine klare Definition der gesuchten Stellenprofile. Der Programmleiter ergänzt, dass die Erwartungen genauer definiert werden sollten. Zudem sollte in Zukunft zu Beginn eines ähnlichen Programms ein explizites Kick-off-Meeting mit den beteiligten Organisationen organisiert werden.
- Gemäss mehreren Befragten war die Kommunikation des Programms innerhalb der ETH ungenügend. Die Anfrage hätte aus Sicht mehrerer Befragter von der Hochschulleitung nicht unkommentiert weitergeleitet, sondern mit einer Bewertung versehen werden sollen. Ein Befragter einer Hochschule spricht sich dafür aus, in Zukunft – falls mehr Fachleute rekrutiert werden sollen – von Seite der Hochschulen deutlicher auf die Dringlichkeit des Problems hinzuweisen, eine Aufforderung zur Teilnahme auszusprechen und eine entsprechende Begründung bei denjenigen Forschungsgruppen einzuholen, die das nicht tun. Zudem erwähnen mehrere Befragte, dass die Kommunikation möglichst direkt erfolgen sollte. Die passenden Forschungsbereiche sollten gezielt angesprochen werden. Da es viele motivierte Studierende gegeben hätte, hätte auch direkt auf sie zugegangen werden können. Falls mehr Personen rekrutiert werden müssten, sollte gemäss einem Vertretenden einer ETH zudem allenfalls die Anreizstruktur für Forschungsgruppenleitende verbessert werden. Der Aufwand und die Unsicherheiten für die Gruppenleitenden sollten durch entsprechende Anreize minimiert werden.
- Ein Vertreter einer sich beteiligenden Verwaltungseinheit schlägt vor, für eine künftige, ähnliche Situation bzw. Krise auf politischer Ebene ein Bundesamt als verantwortlich zu definieren. Dieses Bundesamt (z.B. Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL) sollte die Krisenbewältigung aus einer Gesamtsicht steuern. Es sei jedoch klar, dass bei einer künftigen Pandemie das BAG den Lead haben sollte. Das BAG könne jedoch nicht alle (indirekten) Aspekte abdecken (z.B. Folgen für Logistik).

5. Beurteilung aus Sicht des Evaluationsteams

Gestützt auf die empirischen Ergebnisse beantworten wir nachfolgend die Evaluationsfragen (vgl. Kapitel 1.2., Tabelle 1).

5.1. Konzeption des Programms und rechtliche Grundlagen

Inwiefern war die Notwendigkeit des Programms «Leute für Lonza» für den Bund und Lonza gegeben?

Wir können gut nachvollziehen, dass der Bund bzw. der Vorsteher des EDI im damaligen Kontext die Notwendigkeit des Programms «Leute für Lonza» als klar gegeben erachtete. Erstens war der Druck auf den Bund in Bezug auf die Impfstoffbeschaffung im Frühjahr 2021 sehr gross. Zweitens hatte der Bund (bzw. das EDI) klare Hinweise, dass Lonza am Standort Visp Schwierigkeiten mit der Personalrekrutierung hatte, die mit der Gefahr einer Verzögerung der Impfstoffproduktion und -lieferung einherging und sich in der Folge negativ auf die Umsetzung der Impfstrategie des Bundes hätte auswirken können. Drittens signalisierte Lonza dem EDI im April 2021, dass eine Unterstützung des Bundes bei der Personalrekrutierung sehr willkommen wäre.

Aufgrund der uns vorliegenden Informationen scheint Lonza die Notwendigkeit des Programms unterschiedlich beurteilt zu haben. Aus dem Austausch von Lonza mit dem EDI vom Frühjahr 2021 und der nachträglichen expliziten Begrüssung der Unterstützung durch Lonza und Moderna schliessen wir, dass eine Unterstützung des Bundes aus strategischer Sicht sehr erwünscht war. Aus operativer Sicht der befragten Vertretenden von Lonza war das Programm nicht notwendig. Die Personalrekrutierung sei im Frühjahr 2021 nach einem klaren Plan intensiv vorangetrieben worden. Eine Unterstützung des Bundes sei nicht geplant gewesen. Die Befragten sind überzeugt, dass die benötigten Fachleute durch interne Verschiebungen am Standort Visp und externe Rekrutierungen hätten sichergestellt werden können.

Wir interpretieren die Situation bei Lonza dahingehend, dass kein expliziter und unmittelbarer Bedarf nach Fachkräften der Bundesverwaltung (inkl. ETH) bestand, die Unterstützung des Bundes aus strategischer Sicht als zusätzlicher Rekrutierungskanal jedoch im Sinne der Risikominderung sehr begrüsst wurde. Aus Sicht von Lonza dürfte die Unterstützung des Bundes insbesondere die Sicherheit erhöht haben, das benötigte Personal erfolgreich rekrutieren zu können. Dies entsprach auch dem politischen Interesse des Bundes.

War das Programm «Leute für Lonza» zweckmässig konzipiert?

Das Programm «Leute für Lonza» wurde Mitte April 2021 in sehr kurzer Zeit konzipiert. Aufgrund der Dringlichkeit der Unterstützung basierte die Umsetzung auf einer internen Planung, die kontinuierlich angepasst wurde.

Angesichts der Umstände und des Bedarfs von Lonza beurteilen wir das Programm als grösstenteils zweckmässig konzipiert:

- Das Ziel, Lonza möglichst rasch bei der Rekrutierung des für den Betrieb der dritten Produktionslinie benötigten 80–100 Biotechnologiefachleute zu unterstützen, erachten wir als zweckmässig. Es war auf den Bedarf von Lonza abgestimmt.
- Die Vorgehensstrategie des Bundes, die auf eine sehr rasche und agile Unterstützung abzielte, erachten wir als zielführend. Es war angemessen, die Planung dem Bedarf von Lonza entsprechend laufend anzupassen.
- Unseres Erachtens war es zweckmässig, dass die Ausleihe auf dem Freiwilligkeitsprinzip beruhte und befristet war. Der Bund wollte einen kurzfristigen Beitrag zur Überbrückung des Personalengpasses von Lonza leisten, war jedoch nicht für die Rekrutierung aller benötigten Fachleute und die Sicherstellung der Impfproduktion verantwortlich.
- Wir finden es zielführend, dass das Programm in erster Linie auf die Abklärung der Möglichkeiten der Rekrutierung von Fachleuten der Bundesverwaltung (inkl. ETH) fokussierte. Dabei ist es für uns gut nachvollziehbar, dass sich der Programmleiter vor allem auf die Rekrutierung von Fachleuten aus Verwaltungseinheiten ohne die ETH (BLV, Agroscope, IGE, METAS) konzentrierte.
- In organisatorischer Hinsicht teilen wir die Einschätzung vieler Befragter, dass die Beauftragung von Dr. Michael Beer (BLV) zweckmässig und für den Programmerfolg wichtig war. Der Programmleiter verfügte über Erfahrungen mit ähnlichen Spezialaufgaben sowie ein entsprechendes Netzwerk und konnte sich voll für die Umsetzung des Programms einsetzen.

Einzelne konzeptionelle Aspekte waren unseres Erachtens jedoch zu wenig klar bzw. zu wenig auf den Bedarf der Lonza resp. die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit den ETH abgestimmt:

- Die Ziele betreffend die Anzahl der seitens der Bundesverwaltung auszuleihenden Mitarbeitenden wurden im Verlaufe der Umsetzung im Austausch mit Lonza konkretisiert, jedoch nicht explizit definiert. Nach ersten Abklärungen spezifizierte die Programmleitung zwar das Potenzial an SpezialistInnen von Verwaltungseinheiten ohne die ETH, die Lonza zu Verfügung gestellt werden könnten («rund 30 Fachleuten»). Es blieb jedoch unklar, wie viele Fachleute der ETH ausgeliehen werden sollten. Dies führte u.a. dazu, dass einzelne Vertretende von Hochschulinstituten meinten, es müssten möglichst viele Mitarbeitende ausgeliehen wer-

den. Wir führen die Unklarheiten bei den Zielen vor allem auf den in der ersten Phase ungenügenden Informationsfluss zwischen Lonza und der Programmleitung zurück. Insbesondere hätte Lonza bereits zu einem frühen Zeitpunkt verstärkt über ihre eigenen intensiven Rekrutierungsanstrengungen und die Erwartungen an die seitens des Bundes zu rekrutierenden Mitarbeitenden informieren sollen.

- Die weiteren Angebote der Programmleitung zur Unterstützung von Lonza, z.B. bei der Vermittlung von Mitarbeitenden aus Pharma- und Lebensmittelunternehmen, erscheint uns aus Sicht des Bundes nachvollziehbar. Es zeigte sich dann aber, dass Lonza selbst kein Interesse an diesen Leistungen hatte. Eine frühe Absprache und Koordination mit Lonza hätte vermutlich gezeigt, dass seitens Lonza kein oder wenig Bedarf nach diesen Leistungen bestand.

Inwieweit war Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe b und c des Bundespersonalgesetzes als Rechtsgrundlage für das Programm «Leute für Lonza» ausreichend?

Art. 25 Abs. 2 Bst. b und c BPG regeln Disziplinarmaßnahmen, die Pflichtverletzungen seitens der betroffenen Mitarbeitenden voraussetzen. Als Grundlage für das Programm «Leute für Lonza» fallen die Bestimmungen ausser Betracht. Da die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH) freiwillig am Programm «Leute für Lonza» teilnahmen, ist der Verleih aus personalrechtlicher Sicht aber unproblematisch. Öffentlich-rechtliche Arbeitsverträge des Bundespersonals können im gegenseitigen Einvernehmen geändert oder ergänzt werden. Entsprechend kann der Verleih zwischen den Arbeitgebern und den betroffenen Mitarbeitenden einvernehmlich vereinbart werden. Eine Anpassung der Rechtslage drängt sich auch für künftige Programme mit freiwilliger Teilnahme nicht auf. Sollte ein Verleih jedoch auch gegen den Willen der betroffenen Mitarbeitenden angeordnet werden können, bräuchte es eine gesetzliche Grundlage im Bundespersonalgesetz (BPG).

Inwiefern ist ein Programm wie «Leute für Lonza» mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 Abs. 1 BV) vereinbar?

Beim Programm «Leute für Lonza» handelte es sich weder um eine wirtschaftliche Tätigkeit des Staates noch um eine im Sinne von Art. 94 Abs. 4 BV grundsatzwidrige Massnahme. Es ist auch keine Ungleichbehandlung von Gewerbetreibenden zu erkennen. Soweit man überhaupt eine wettbewerbsverzerrende Wirkung des Programms unterstellen will, so überwiegt das öffentliche Interesse an einer schnellen Impfstoffproduktion. Der Personalverleih erscheint aus unserer Sicht aus gesundheits- und krisenpolitischer Sicht als gerechtfertigt und steht im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit.

Je nach Ausgestaltung künftiger, ähnlicher Programme könnte sich jedoch eine Wettbewerbsverzerrung ergeben, insbesondere dann, wenn mehrere ImpfstoffproduzentInnen auf

Bundespersonal angewiesen sein sollten, der Bund jedoch nur ein Unternehmen bevorzugen sollte. Mit einer gesetzlichen Regelung, die dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität Rechnung trägt, liesse sich die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung entschärfen.

Inwiefern besteht für die Unterstützung der Impfstoffproduktion durch den Verleih von Personal eine gesetzliche Grundlage im Sinne des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV)?

Unabhängig von der personalrechtlichen Sicht handelt es sich beim Verleih von Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH) an ein privates Unternehmen zwecks Unterstützung der Impfstoffproduktion um staatliches Handeln, das den aus dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) fliessenden Anforderungen genügen muss. Angesichts der potenziellen politischen Umstrittenheit des Verleihs, der Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen sowie der möglichen Einschränkung der Aufgabenerfüllung in den betroffenen Bundesstellen ist von einer wichtigen Bestimmung i.S.v. Art. 164 Abs. 1 BV auszugehen, die in den Grundzügen vom Gesetzgeber zu regeln ist. Mit Art. 44 EpG besteht zwar eine Generalklausel zur Sicherstellung der Versorgung mit Heilmitteln unter anderem während einer Pandemie, auf die sich im Rahmen einer grosszügigen Auslegung der Verleih von Bundespersonal an ein privates Unternehmen zwecks Unterstützung der Impfstoffproduktion knapp noch abstützen liesse. Aus unserer Sicht wäre für vergleichbare weitere Programme die Schaffung einer spezifischen Grundlage im Epidemien-gesetz (EpG) angezeigt. Sollte der Verleih von Bundespersonal an private Unternehmen zwecks Krisenbewältigung auch in anderen Bereichen in Frage kommen, müsste auch dafür die Schaffung gesetzlicher Grundlagen geprüft werden.

5.2. Umsetzung des Programms und Rekrutierungserfolg

Waren die Rekrutierungsaktivitäten der Programmleitung, der beteiligten Verwaltungseinheiten (inkl. ETH) und von Lonza zweckmässig und angemessen?

Wir teilen die Einschätzung vieler Befragter, dass das Programm unter Berücksichtigung der Umstände gut umgesetzt wurde und der Rekrutierungsprozess (inkl. Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren) zu einem grossen Teil zweckmässig und angemessen war.

Gestützt auf die Ergebnisse der Befragung können insbesondere die Arbeit des Programmleiters, der Rekrutierungsprozess bei den beteiligten Verwaltungseinheiten (ohne ETH) sowie das grosse Engagement einzelner Instituts- bzw. Forschungsgruppenleitenden an den ETH positiv hervorgehoben werden. Den Rekrutierungsprozess bei Lonza und die Zusammenarbeit der Lonza mit den verschiedenen beteiligten Akteuren beurteilen wir – abgesehen von Startschwierigkeiten – ebenfalls als positiv.

Kritisiert wird vor allem, dass die Zusammenarbeit mit Lonza zu Beginn des Rekrutierungsprozesses schwierig gewesen sei und die benötigten Informationen zu den gesuchten Profilen,

zu den Arbeitseinsätzen (z.B. Schichtarbeit ja/nein) und zu den Rahmenbedingungen (v.a. logistische und administrative Fragen) nicht vorgelegen hätten. Entsprechend wirkte Lonza auf verschiedene Befragte zu Beginn als wenig professionell. Wir können diese Kritik gut nachvollziehen. Es hätte erwartet werden können, dass Lonza rascher genauere Angaben zur Anzahl und den Profilen der gewünschten Personen sowie zu den Arbeits- und Rahmenbedingungen gemacht hätte. Grund für diese Unzulänglichkeiten war, dass Lonza auf diesen neuen Rekrutierungskanal nicht vorbereitet und durch die vielen in sehr kurzer Zeit eingehenden Bewerbungen überfordert war. Es habe zwei bis drei Wochen gedauert, bis Lonza entsprechend organisiert gewesen sei. Die Befragten bestätigen, dass sich die Zusammenarbeit mit Lonza nach dieser ersten Phase merklich gebessert habe.

Die Kritik mehrerer Befragter an der als zu wenig aktiv und bestimmt wahrgenommenen Kommunikation der Hochschulleitung und den fehlenden Anreizen für die Forschungsgruppenleitenden teilen wir nicht. Es war nicht das Ziel, möglichst viele Mitarbeitende der Bundesverwaltung (inkl. ETH) zu einer Teilnahme am Programm zu bewegen, sondern die Rekrutierungsanstrengungen von Lonza rasch und gezielt zu ergänzen. Zusätzliche Bewerbungen von Mitarbeitenden der ETH waren gemäss dem Bedarf von Lonza nicht nötig.

Wie ist der Rekrutierungserfolg des Programms «Leute für Lonza» zu beurteilen?

Aus unserer Sicht war das Programm mit der Rekrutierung von Fachleuten der Bundesverwaltung (inkl. ETH) sehr erfolgreich. Wir stützen uns bei dieser Beurteilung nicht nur auf die Anzahl ausgeliehener Mitarbeitender ab, sondern vor allem auf den quantitativen und qualitativen Personalbedarf der Lonza in Ergänzung zu ihren regulären Rekrutierungskanälen:

- Erstens beurteilen wir es als Erfolg, dass Lonza in kurzer Zeit rund 200 Bewerbungen von Mitarbeitenden des Bundes erhielt. Nach eigenen Aussagen war Lonza von der hohen Anzahl eingehender Bewerbungen überrascht.
- Zweitens wurden 29 Fachleute der Bundesverwaltung (inkl. ETH) für jeweils ca. sechs Monate angestellt. Diese Anzahl liegt zwar unter dem von der Programmleitung abgeschätzten Potenzial.¹⁰ Lonza wollte jedoch nicht möglichst viele Bewerbende, sondern nur die auf die gesuchten Stellenprofile «passenden» auswählen. Daraus folgern wir, dass mit dem Programm gelang, den Personalbedarf – in Ergänzung zu den regulären Rekrutierungskanälen – gezielt mit Fachleuten des Bundes zu decken.
- Aus Sicht von Lonza werten wir auch als positiv, dass die ausgewählten Mitarbeitenden des Bundes sehr gut qualifiziert und rasch verfügbar waren.

¹⁰ Ca. 30 Fachleute aus der Bundesverwaltung und bundesnahen Betrieben; dazu eine nicht näher definierte Anzahl Doktorierende und Studierende von Hochschulen.

5.3. Wirkungen des Programms

***Wie bewährten sich die ausgeliehenen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH)?
Welchen Nutzen zogen sie aus der Beschäftigung bei Lonza für sich selbst?***

Nach Angabe von Lonza bewährten sich die ausgeliehenen Fachleute der Bundesverwaltung (inkl. ETH) sehr. Lonza war mit diesen Mitarbeitenden sehr zufrieden. Ihre Erwartungen seien erfüllt und teilweise sogar übertroffen worden. Die Mitarbeitenden des Bundes seien sehr motiviert gewesen, hätten schnell viel gelernt und seien gewillt gewesen, anzupacken. Die Qualität ihrer Arbeit sei hoch gewesen. Es habe wenig Fehler gegeben. Zudem hätten sie auch das Arbeitsklima positiv beeinflusst. Einen weiteren Hinweis auf die hohe Zufriedenheit von Lonza mit den ausgeliehenen Mitarbeitenden sehen wir darin, dass fünf Mitarbeitende nach Abschluss der temporären Beschäftigung von Lonza fest angestellt wurden.

Die ausgeliehenen Mitarbeitenden profitierten auch für sich selbst vom temporären Einsatz bei Lonza. Neben einem als sinnvoll empfundenen Beitrag zur Pandemiebekämpfung gewannen sie neues Know-how und neue Erfahrungen, hatten einen Einblick in die Privatwirtschaft sowie die Industrie (inkl. GMP) und konnten neue Kontakte knüpfen. Für die von der Lonza festangestellten Studierenden erleichterte der Einsatz den Berufseinstieg.

Welchen Beitrag leisteten die ausgeliehenen Mitarbeitenden zur Sicherstellung der Impfstoffproduktion von Lonza?

Gestützt auf die Einschätzungen der befragten Akteure beurteilen wir den Beitrag der von der Bundesverwaltung (inkl. ETH) ausgeliehenen Mitarbeitenden für die Impfstoffproduktion von Lonza als wertvoll, aber nicht als «erfolgskritisch».

Gemäss den Befragten waren die ausgeliehenen Mitarbeitenden rasch verfügbar und arbeiteten qualitativ gut, was sich auch auf eine Reduktion der Fehlerquote in der Produktion auswirkte. Die ausgeliehenen Mitarbeitenden hätten – neben den von Lonza anderweitig rekrutierten Personen – zum Erfolg beigetragen und die Impfstoffproduktion von Lonza gut unterstützt. Zudem bestehen gewisse Hinweise, dass die ausgeliehenen Mitarbeitenden die Impfstoffproduktion geringfügig beschleunigt haben könnten:

- Erstens waren die Mitarbeitenden des Bundes unter Berücksichtigung der Einarbeitungszeit im Vergleich zu den anderweitig rekrutierten Fachleuten etwas rascher produktiv.
- Zweitens trugen die ausgeliehenen Mitarbeitenden auch zur Verhinderung von Fehlern bei, bei denen die Produktion vergleichsweise lang stillgestanden hätte.

Wir teilen jedoch die Einschätzung von Lonza, dass die von der Bundesverwaltung (inkl. ETH) ausgeliehenen Mitarbeitenden für die Sicherstellung der Impfstoffproduktion nicht «erfolgskritisch» waren:

- Erstens ist es für uns nachvollziehbar, dass Lonza das gesuchte Personal und damit die Impfstoffproduktion vermutlich auch ohne die Möglichkeit der temporären Beschäftigung von Fachleuten des Bundes hätte sicherstellen können. Die Beteuerungen von Lonza, das gesuchte Personal über personelle Verschiebungen am Standort Visp und externe (auch internationale) Rekrutierungskanäle abzudecken, erachten wir als glaubwürdig. Die Möglichkeit zur Rekrutierung von Fachleuten des Bundes dürfte jedoch die Sicherheit in der Personalrekrutierung und damit der Impfstoffproduktion erhöht haben, was im Interesse des Bundes war.
- Zweitens wurden die für den Betrieb der drei Produktionsanlagen «kritischen» Funktionen der Schichtleitenden nach Angaben von Lonza durch interne Mitarbeitende besetzt. Wiederrum erachten wir es als glaubhaft, dass die übrigen Funktionen auch über die regulären Rekrutierungskanäle hätten besetzt werden können. Das Programm ermöglichte es Lonza jedoch, insbesondere die Funktion der ProduktionskoordinatorInnen vergleichsweise rasch zu besetzen.

Welche Folgen hatte das Programm für die ausgeliehenen Mitarbeitenden und die sich beteiligten Verwaltungseinheiten?

Die Folgen der Teilnahme am Programm waren für die ausgeliehenen Mitarbeitenden positiv und für deren Organisationen tragbar:

- Für mehrere befragte Mitarbeitende hatte die Teilnahme nur positive, jedoch keine negativen Folgen. Erwähnt wird, dass die Teilnahme am Programm teilweise insbesondere zu Verzögerungen von Projekten (inkl. Dissertationen) geführt habe.
- Die Folgen für die sich beteiligenden Verwaltungseinheiten (ohne ETH) waren tragbar. Zum einen wurden Projekte teilweise unterbrochen bzw. Teile der Labors geschlossen. Zum anderen mussten die zurückbleibenden Teams die Arbeiten zumindest teilweise kompensieren. Es werden keine längerfristigen Folgen erwartet.

6. Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

6.1. Gesamtbeurteilung

Das Programm «Leute für Lonza» kann aus unserer Sicht als erfolgreich bezeichnet werden. Der Bund unterstützte Lonza dabei, den Personalbedarf – in Ergänzung zu den regulären Rekrutierungskanälen – rasch und gezielt mit Fachleuten der Bundesverwaltung (inkl. ETH) zu decken. Aufgrund ihrer raschen Verfügbarkeit und ihrer qualitativ guten Arbeit könnten sie die Impfstoffproduktion geringfügig beschleunigt haben. Obwohl Lonza das gesuchte Personal und damit die Impfstoffproduktion vermutlich auch ohne die Möglichkeit zur Rekrutierung von Fachleuten des Bundes hätte sicherstellen können, leistete das Programm einen wertvollen Beitrag, indem es die Sicherheit erhöhte, das benötigte Personal für die Impfstoffproduktion rekrutieren zu können.

Stärke des Programms waren vor allem dessen rasche, agile und pragmatische Umsetzung. Wichtigster Erfolgsfaktor des Programms war aus unserer Sicht die hohe Motivation, die gute Qualifikation und die ausgezeichnete Arbeit der ausgeliehenen Fachleute des Bundes. Das hohe Engagement der ausgeliehenen Mitarbeitenden dürfte vor allem auf deren intrinsische Motivation (gestützt durch das Freiwilligkeitsprinzip des Programms), einen Beitrag zur Bewältigung der Pandemie leisten zu können, zurückzuführen sein. Weitere Erfolgsfaktoren waren:

- das klare Bekenntnis (Commitment) der obersten Führungsebenen des Bundes (v.a. Vorsteher des EDI) und von Lonza (VRP von Lonza),
- die Wahl eines kompetenten und erfahrenen Programmleiters inkl. dessen grossen Handlungsfreiraums, hohen Engagements sowie grosser Flexibilität in der Umsetzung des Programms,
- das hohe Engagement sowie das pragmatische Vorgehen der Bereichsleitenden und Forschungsgruppenleitenden der beteiligten Verwaltungseinheiten (inkl. ETH),
- die sehr rasche Umsetzung des Programms durch den Programmleiter und die beteiligten Verwaltungseinheiten (inkl. ETH).

Eine Schwäche sehen wir darin, dass der Bund und Lonza bei der Lancierung des Programms Mitte April 2021 ungenügend auf dessen rasche und gezielte Umsetzung vorbereitet waren. Entsprechend mussten in der ersten Phase Prozesse definiert und Umsetzungsfragen geklärt werden. Dies führte dazu, dass die Umsetzung zu Beginn auf die Beteiligten unstrukturiert wirkte und nicht so rasch vorankam:

- Seitens des Bundes mussten in einer ersten Phase Fragen zu den rechtlichen Grundlagen, zu den Ausleihverträgen (inkl. Vergütung) und zu Rahmenbedingungen (wie versicherungstechnische Fragen etc.) geklärt werden.

- Lonza war nicht auf die Möglichkeit der Rekrutierung von Fachleuten des Bundes vorbereitet. Es mussten Rekrutierungsprozesse definiert, die Ressourcen im HR erhöht und Fragen zur Anzahl und zu den Profilen der gesuchten Mitarbeitenden geklärt werden. Zudem engagierte sich Lonza auch bei der Erarbeitung der Ausleihverträge und der Klärung weitere Fragen (z.B. Organisation von Unterkünften).

Der Bund und Lonza hätten sich im Prinzip bereits ab März 2021 vorsorglich auf eine allfällige Rekrutierung und den Verleih von Bundespersonal vorbereiten können. Dadurch hätte das Programm in der Startphase vermutlich etwas strukturierter und rascher umgesetzt werden können.

Eine weitere Schwäche war unseres Erachtens der ungenügende Austausch der an der Programmumsetzung beteiligten Akteure. Insbesondere zu Beginn des Programms hätte sich ein strukturierter und regelmässiger Austausch der beteiligten Akteure als wertvoll erweisen können. Damit hätten vermutlich Informationsdefizite behoben und Missverständnisse geklärt werden können. Insbesondere

- hätte der Programmleiter von Lonza zu einem frühen Zeitpunkt über deren Rekrutierungsaktivitäten über die regulären Kanäle und den fehlenden Bedarf an weiteren Unterstützungsleistungen ins Bild gesetzt werden können,
- hätte der Programmleiter insbesondere die Vertretenden der ETH präziser über die Programmziele und den erwarteten Beitrag zur Lösung des Personalengpasses von Lonza informieren können,
- hätten gemeinsam Schwerpunkte und Vorgehensstrategien bei der Rekrutierung – insbesondere bei den ETH – definiert werden können.

6.2. Lehren für das Krisenmanagement des Bundes und Empfehlungen

Die zentrale Lehre für das Krisenmanagement des Bundes besteht unseres Erachtens darin, dass sich der Bund besser auf eine künftige, ähnliche Situation vorbereiten sollte. Insbesondere sollte er spezifische gesetzliche Grundlagen für den Verleih von Bundespersonal schaffen, die Rahmenbedingungen (Standards betreffend Vergütung, versicherungstechnische Fragen etc.) klären, Standard-Ausleihverträge zur Verfügung stellen und – basierend auf den Erfahrungen mit dem Programm «Leute für Lonza» – Empfehlungen zum Vorgehen in einer künftigen, ähnlichen Situation erarbeiten. Die Zuständigkeiten auf Seiten der Bundesverwaltung für entsprechende Vorbereitungsarbeiten sollten geklärt werden.

Zudem könnte der Bund in Erwägung ziehen, eine Übersicht über die in der Bundesverwaltung (inkl. ETH) und den Fachhochschulen bestehenden Kompetenzen und Kontaktpersonen in

aus Sicht des Bundes kritischen Bereichen (z.B. Impfstoffproduktion) zu erstellen sowie das Netzwerk zu relevanten Industriebetrieben weiter zu stärken. Dies würde es ermöglichen, bei Bedarf rasch auf die relevanten Organisationen und Personen zuzugehen.

Dies führt uns zu den beiden folgenden Empfehlungen:

Empfehlungen

- 1. Wir empfehlen dem Gesetzgeber, für einen allfälligen künftigen Verleih von Bundespersonal gesetzliche Grundlagen zu schaffen. Diese sollten die Voraussetzungen und die Modalitäten eines solchen Personalverleihs in den Grundzügen regeln.**

Begründung: Beim Verleih von Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH) an ein privates Unternehmen zwecks Unterstützung der Impfstoffproduktion handelt es sich um ein staatliches Handeln, das den aus dem Legalitätsprinzip fließenden Anforderungen genügen muss. Mit Art. 44 Epidemiengesetz (EpG) zwar eine Generalklausel zur Sicherstellung der Versorgung mit Heilmitteln unter anderem während der Pandemie besteht, auf die sich im Rahmen einer grosszügigen Auslegung der Verleih von Bundespersonal an ein privates Unternehmen knapp noch abstützen liesse. Aus unserer Sicht wäre für vergleichbare weitere Programme die Schaffung einer spezifischen Grundlage im EpG angezeigt. Sollte der Verleih von Bundespersonal an private Unternehmen zwecks Krisenbewältigung auch in anderen Bereichen in Frage kommen, müsste dafür die Schaffung gesetzlicher Grundlagen geprüft werden.

- 2. Wir empfehlen der Bundesverwaltung, im Hinblick auf einen allfälligen künftigen Verleih von Bundespersonal ein Grundlagendokument zu erarbeiten (z.B. in Form eines Leitfadens). Dieses sollte die Rahmenbedingungen zum Personalverleih und Empfehlungen zum Vorgehen des Verleihs beinhalten. Zudem wären Standard-Ausleihverträge nützlich.**

Begründung: Die Erfahrung mit dem Programm «Leute für Lonza» zeigt, dass die Bundesverwaltung bei der Lancierung des Programms ungenügend auf dessen rasche und gezielte Umsetzung vorbereitet war. In einer ersten Phase mussten das Vorgehen bestimmt, Fragen zu den Rahmenbedingungen zum Verleih von Bundespersonal (z.B. Standards betreffend Vergütung und versicherungstechnischen Aspekten) geklärt sowie Standard-Ausleihverträge zur Verfügung gestellt werden. Eine bessere Vorbereitung würde es ermöglichen, ein allfälliges künftiges, ähnliches Programm etwas strukturierter und rascher umzusetzen. Zudem könnten entsprechende Programme von den Erfahrungen des Programms «Leute für Lonza» profitieren.

Annex

A1. Ergänzende Angaben zur Methodik

1. Angaben zu den befragten Personen

Tabelle 4: Befragte Personen

Akteure	Organisation	Befragte Person(en)
Programmleitung	BLV	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Michael Beer, Programmleiter, Vizedirektor, Leiter Lebensmittel und Ernährung
	GS-EDI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lukas Gresch-Brunner, Generalsekretär EDI
Beteiligte Organisationen	ETH Zürich	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prof. Dr. Wendelin Stark, Institute for Chemical and Bioengineering ▪ Prof. Dr. Sven Panke, Department of Biosystems Science and Engineering
	Agroscope	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Corinne Jud, Leiterin Kompetenzbereich Methodenentwicklung
	BLV	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vincent Dudler, Mitglied der Geschäftsleitung, Leiter Risikobewertung
	METAS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hanspeter Andres, Vizedirektor
	IGE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alban Fischer, Vizedirektor und Leiter Patentabteilung
Ausgeliehene Mitarbeitende ¹⁾		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 9 Mitarbeitende/Studierende/Doktorierende der ETH Zürich ▪ 1 Doktorierender der EPFL ▪ 2 Mitarbeitende von Agroscope ▪ 1 Mitarbeitender des IGE ▪ 1 Mitarbeitende des BLV ▪ 1 Mitarbeitender von METAS
Lonza		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tanja Kiefer, HR Head Biologics ▪ Philippe Hermiz, HR Head Shared Services & HR Projects ▪ Tillmann Schnierda, Associate Director Manufacturing ▪ Kin Ovanesov, Head of Quality Control Microbiology
Weitere Vertretende von Hochschulen	ETH Zürich	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prof. Dr. Mark Tibbitt, Makromolekulares Engineering ▪ Prof. Dr. Ursula Qitterer, Leiterin Molekulare Pharmakologie
	EPFL (École Polytechnique Fédérale de Lausanne)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prof. Dr. Bruno Correia, Institute of Bioengineering, Laboratory of Protein Design & Immunoengineering
	Hochschule für Technik und Architektur Freiburg (ETA-FR)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jean-Nicolas Aebischer, Direktor

Tabelle INFRAS.

2. Beispiele von Gesprächsleitfäden

Gesprächsleitfaden für den Programmleiter

A. Programm «Leute für Lonza»

1. Wie entstand das Programm «Leute für Lonza»? Welche Rahmenbedingungen galt es zu berücksichtigen?
2. Wie war das Programm ausgestaltet (Ziele, Massnahmen, Organisation, Ressourcen)?
3. Wie beurteilen Sie das Programm (Zweckmässigkeit, Kohärenz und Rechtmässigkeit)?

B. Umsetzung des Programms

4. Wie setzten Sie das Programm bis zum Abschluss der Rekrutierung von Mitarbeitenden des Bundes um (Strategie und Aktivitäten)? Welche Hürden galt es zu überwinden?
5. Wie beurteilen Sie die Umsetzung des Programms? Insbesondere:
 - Waren die Aktivitäten des Bundes (Programmleitung und Institutionen) angemessen? Wie waren Sie mit den Aktivitäten der Lonza zufrieden?
 - Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Institutionen des Bundes und der Lonza (sowie die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen des Bundes und der Lonza)?
 - Konnten der Lonza ausreichende und adäquat qualifizierte Mitarbeitende für die benötigten Funktionen (und Zeitspanne) angeboten und zur Verfügung gestellt werden?
 - Was waren die Stärken und Schwächen sowie die Erfolgsfaktoren des Rekrutierungsprozesses?
 - Wie relevant waren die übrigen Aktivitäten der Programmleitung (Networking, etc.)?

C. Wirkungen des Programms

6. Haben sich die ausgeliehenen Mitarbeitenden bei der Lonza bewährt? Konnten die Erwartungen der Lonza erfüllt werden?
7. Welchen Beitrag leisteten die Mitarbeitenden zur Sicherstellung der Impfstoffproduktion und die Umsetzung der Impfstrategie des Bundes?

D. Lehren

8. Wie beurteilen Sie das Programm insgesamt (Stärken, Schwächen, Erfolgsfaktoren)?
9. Welche Lehren ergeben sich für das Krisenmanagement des Bundes in einer ähnlichen zukünftigen Situation? Welche Optimierungspotenziale bestehen?

Gesprächsleitfaden für das HR von Lonza

A. Programm «Leute für Lonza»

1. Wie entstand das Programm «Leute für Lonza»? Welche Rahmenbedingungen galt es aus Sicht der Lonza zu berücksichtigen? Welche Bedeutung hatte das Programm für die Lonza?
2. War das Programm aus Ihrer Sicht richtig konzipiert (Ziele, Leistungsangebote, Vorgehen)?

B. Umsetzung des Programms

3. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit der Programmleitung, inkl. der angebotenen Unterstützungsleistungen (Zufriedenheit; Stärken/Schwächen; Optimierungspotenzial)?
4. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Institutionen, die Mitarbeitende zur Verfügung stellten (Zufriedenheit; Stärken/Schwächen; Verbesserungspotenziale)?
5. Wie beurteilen Sie den Erfolg des Rekrutierungsprozesses? Insbesondere:
 - Inwiefern entsprachen die Anzahl und die Qualifikationen der sich zur Verfügung stellenden Mitarbeitenden Ihren Erwartungen?
 - Aus welchen Gründen entschieden Sie sich für die temporäre Anstellung der 29 Fachleute des Bundes und auf eine Beschäftigung der übrigen sich seitens des Bundes bewerbenden Mitarbeitenden zu verzichten?

C. Wirkungen des Programms

6. Wie bewährten sich die ausgeliehenen Mitarbeitenden? Erfüllten Sie die Erwartungen?
7. Welchen Beitrag leisteten die ausgeliehenen Mitarbeitenden zur Sicherstellung der Impfstoffproduktion von Lonza? Inwiefern waren sie erfolgskritisch?
8. Welche Folgen hätte es für die Impfstoffproduktion und die Einhaltung der Lieferverpflichtung gehabt, wenn die Mitarbeitenden des Bundes nicht zur Verfügung gestanden wären?
9. Welche Wirkungen hatte die Unterstützung des Bundes auf die eigene Personalrekrutierung der Lonza (HR Management, Anzahl Bewerbungen und Anstellungen, Schulung)?

D. Lehren

10. Wie beurteilen Sie das Programm «Leute für Lonza» insgesamt (Stärken/Schwächen; Erfolgsfaktoren; Optimierungspotenzial)?
11. Welche Lehren ergaben sich für die Personalrekrutierung der Lonza? Inwiefern sind diese Lehren bereits umgesetzt worden?
12. Welche Lehren ergeben sich für das Krisenmanagement des Bundes in einer ähnlichen zukünftigen Situation? Welche Faktoren sind für den Erfolg (bzw. die Vermeidung eines Misserfolgs) massgebend? Welches Optimierungspotenzial besteht?

Gesprächsleitfaden für Verwaltungseinheiten der zentralen (BLV, Agroscope) und der dezentralen Bundesverwaltung (IGE, METAS, ETHZ), die Mitarbeitende an Lonza ausliehen

A. Programm «Leute für Lonza»

1. Wie beurteilen Sie das Programm «Leute für Lonza» im gegebenen Kontext? War es aus Ihrer Sicht zweckmässig und richtig «aufgeleitet»?

B. Umsetzung des Programms

2. Wie gingen Sie bei der Rekrutierung von Mitarbeitenden vor? Welche Rahmenbedingungen galt es zu beachten, welche Hürden zu überwinden?
3. Waren die Aktivitäten der Programmleitung und der Lonza im Rekrutierungsprozess angemessen? Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit diesen Akteuren?
4. Wie beurteilen Sie den Erfolg des Rekrutierungsprozesses? Insbesondere:
 - Was motivierte die Mitarbeitenden zur Teilnahme, bzw. was hinderte sie daran?
 - Entsprachen die Anzahl und die Qualifikationen der sich zur Verfügung stellenden Mitarbeitenden Ihren Erwartungen?
 - Wie beurteilen Sie die Anzahl und die Qualifikationen der durch die Lonza ausgewählten Mitarbeitenden? Konnten Sie die Entscheide der Lonza nachvollziehen?
 - Was waren die Stärken und Schwächen sowie die Erfolgsfaktoren des Rekrutierungsprozesses?

C. Wirkungen des Programms

5. Bewährten sich die ausgeliehenen Mitarbeitenden? Erfüllten Sie die Erwartungen? Welchen Beitrag leisteten sie zur Sicherstellung der Impfstoffproduktion?
6. Welchen Nutzen zogen die Mitarbeitenden aus der Beschäftigung bei der Lonza für sich selbst (und für Ihre Organisation)?
7. Welche Folgen hatte die temporäre Beschäftigung der Mitarbeitenden für Ihre Organisation? Sind die Folgen tragbar?

D. Lehren

8. Wie beurteilen Sie das Programm insgesamt (Stärken, Schwächen, Erfolgsfaktoren)?
9. Welche Lehren ergeben sich für das Krisenmanagement des Bundes in einer ähnlichen zukünftigen Situation? Welche Optimierungspotenziale bestehen bei Ihrer Organisation?

Gesprächsleitfaden für die Gruppeninterviews mit ausgeliehenen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung (inkl. ETH)

1. Einleitung

- Bitte stellen Sie sich kurz vor (Name, Organisation, Funktionen bei der Lonza).
- Wie erfuhren Sie vom Programm «Leute für Lonza»? Was motivierte Sie, sich für das Programm zu engagieren? Was sprach allenfalls dagegen?

2. Umsetzung des Programms

- Wie beurteilen Sie den Rekrutierungsprozess, inkl. Zusammenarbeit mit der Lonza und Ihrer Organisation? Was lief gut, was weniger gut?
- Wie waren Sie mit der Einarbeitung (inkl. Schulung) und der Eingewöhnung an die neue Arbeits- und Wohnsituation bei der Lonza zufrieden? Fanden Sie sich rasch zurecht?
- Welche Tätigkeiten führten Sie aus? Waren Sie auch in die Schulung von neuen Mitarbeitenden der Lonza oder weiterer Arbeiten ausserhalb Ihrer Kerntätigkeit involviert?
- Inwiefern sind Sie mit Ihrer Arbeit und Ihren Leistungen bei der Lonza zufrieden? Konnten Sie die Erwartungen erfüllen?
- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit anderen Mitarbeitenden?

3. Wirkungen des Programms

- Welchen Beitrag konnten Sie (und Ihre KollegInnen) zur Sicherstellung der Impfproduktion bei der Lonza leisten? Welche Folgen hätte es für die Lonza gehabt, wenn Sie (und Ihre KollegInnen) nicht zur Verfügung gestanden wären?
- Inwiefern haben Sie persönlich von der Beschäftigung bei der Lonza profitiert?
- Welche Folgen hatte die Beschäftigung bei der Lonza für Ihre bisherige Tätigkeit? Wie beurteilen Sie die Folgen aus Ihrer Sicht sowie aus Sicht Ihrer Organisation?

4. Lehren für die Zukunft

- Wie beurteilen Sie das Programm «Leute für Lonza» insgesamt (Stärken/Schwächen)?
- Welche Lehren ergeben sich für ein allfälliges zukünftiges Programm in einer ähnlichen Situation? Was könnte verbessert werden?

Gesprächsleitfäden für Vertretende von Hochschulen, aus deren Institut bzw. Forschungsgruppe keine Mitarbeitende an Lonza ausgeliehen wurden

- 1- Wie haben Sie vom Programm «Leute für Lonza» erfahren? Wie haben Sie den Aufruf des Bundes bewertet? Inwiefern haben Sie versucht, Mitarbeitenden des von Ihnen geleiteten Forschungsbereichs zur Teilnahme zu motivieren? Inwiefern wurden Sie dabei von der Schulleitung motiviert und unterstützt?
2. Aus welchen Gründen wurden keine Mitarbeitende Ihres Bereichs der Lonza ausgeliehen? Waren die Mitarbeitenden zu wenig interessiert oder gab es andere Hindernisse? Gab es aus Ihrem Bereich Bewerbungen von Mitarbeitenden, die jedoch nicht ausgewählt wurde? Falls ja, aus welchen Gründen wurden sie nicht ausgewählt?
3. Wie müsste zukünftig vorgegangen werden, damit in einer ähnlichen Situation mehr Mitarbeitende von Hochschulen an ein privates Unternehmen ausgeliehen würden (z.B. bei der Kommunikation, den Anreizen für die Mitarbeitenden oder der administrativen Unterstützung)? Welche Lehren lassen sich für das Krisenmanagement des Bundes in einer zukünftigen ähnlichen Situation ziehen?

A2. Gutachten zu den rechtlichen Grundlagen des Programms
«Leute für Lonza»

GUTACHTEN

zuhanden von

**BUNDESAMT FÜR LEBENSMITTELSICHERHEIT
UND VETERINÄRWESEN (BLV)
BUNDESAMT FÜR GESUNDHEIT (BAG)**

betreffend

**RECHTLICHE GRUNDLAGEN DES PROGRAMMS
«LEUTE FÜR LONZA»**

erstellt von

**PROF. DR. FELIX UHLMANN, LL.M., ADVOKAT
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH
KONSULENT IM ADVOKATURBÜRO WENGER PLATTNER**

**MARTIN WILHELM, MLAW
ASSISTENT AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH**

**JASMINA BUKOVAC, MLAW, RECHTSANWÄLTIN
ASSISTENTIN AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH**

Datum: 19. September 2022

INHALTSVERZEICHNIS

I.	AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG	4
II.	BEURTEILUNG AUS PERSONALRECHTLICHER SICHT	7
1.	Einvernehmlicher Verleih	7
2.	Nicht einvernehmlicher Verleih.....	8
	a) Vorbemerkung	8
	b) Tragweite von Art. 25 Abs. 2 lit. b und c BPG.....	8
	c) Anordnung nach Art. 25 Abs. 3 f. BPV.....	10
	d) Weitere Grundlagen neben der Bundespersonalverordnung?	15
	e) Zwischenfazit aus personalrechtlicher Sicht	15
III.	BEURTEILUNG VOR DEM HINTERGRUND DES GRUNDSATZES DER WIRTSCHAFTSFREIHEIT	17
1.	Tragweite von Art. 94 Abs. 1 BV	17
	a) Wortlaut der Bestimmung und Rechtsprechung	17
	b) Auslegung der Bestimmung durch Lehre und Rechtsprechung	17
2.	Beurteilung des Programms.....	19
	a) Wirtschaftliche Tätigkeit des Staates	19
	b) Wettbewerbsneutrales Verhalten des Staates.....	19
2.	Zwischenfazit vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit.....	21
IV.	BEURTEILUNG VOR DEM HINTERGRUND DES LEGALITÄTSPRINZIPS	22
1.	Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene	22
2.	Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage für das Programm (ausserhalb des Personalrechts).....	23
	a) Erforderlichkeit einer rechtsatzmässigen Grundlage	23
	b) Erforderlichkeit einer (formell)-gesetzlichen Regelung	24
	c) Zwischenfazit	24
3.	Tragfähigkeit bestehender gesetzlicher Grundlagen (ausserhalb des Personalrechts).....	25

a)	Art. 44 EpG	25
b)	Art. 51 EpG	27
c)	Art. 3 Abs. 1 lit. e Covid-19-Gesetz.....	27
d)	Bestimmungen des Landesversorgungsgesetzes	28
e)	Zwischenfazit	28
4.	Schaffung einer gesetzlichen Grundlage	28
a)	Zeitpunkt und Art der Verankerung	28
b)	Ort der Verankerung	30
V.	SYNTHESE UND EMPFEHLUNGEN	31
1.	Fragestellung.....	31
2.	Beurteilung aus personalrechtlicher Sicht.....	31
3.	Beurteilung vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit	32
4.	Beurteilung vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips.....	33
5.	Empfehlungen	34

I. AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG

- 1 Im Rahmen des von April 2021 bis Ende 2021 laufenden Programms «Leute für Lonza» lieh der Bund 29 hochqualifizierte Mitarbeitende an das Pharmaunternehmen Lonza mit Hauptsitz in Basel und Hauptproduktionsstandort in Visp aus, um dieses bei der Produktion des Wirkstoffs für die Covid-19-Impfung des US-amerikanischen Herstellers Moderna zu unterstützen.¹
- 2 Die vom Bund ausgeliehenen Mitarbeitenden sind bzw. waren beim Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), bei Agroscope, beim Eidgenössischen Institut für Geistiges Eigentum (IGE/IPI), beim Eidgenössischen Institut für Metrologie (METAS), bei der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETHZ) und bei der École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) tätig. Die Mitarbeitenden nahmen auf freiwilliger Basis am Programm teil. Arbeitsort der meisten Mitarbeitenden war Visp.
- 3 Vertraglich wurde der Verleih für die Mitarbeitenden von BLV, Agroscope, IGE/IPI und METAS wie folgt ausgestaltet: Zwischen Arbeitgeberin und Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter wurde eine Einsatzvereinbarung als Vertragszusatz zum Arbeitsvertrag geschlossen. Darin wurden insbesondere der Einsatzort, die Einsatzdauer und der Beschäftigungsgrad festgelegt sowie die Reisezeit zur Arbeitszeit erklärt. Zwischen Arbeitgeberin und Lonza wurde pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter ein Verleihvertrag im Sinne von Art. 22 AVG² geschlossen. Darin wurden neben Einsatzort, Einsatzdauer und Beschäftigungsgrad insbesondere die Funktion, das Einsatzziel («Herstellen von Impfstoffen») und das Entgelt für den Verleih festgelegt. Letzteres umfasste neben dem Lohn die Sozialleistungen sowie allfällige Zulagen gemäss Arbeitsvertrag. Lonza verpflichtete sich zur direkten Übernahme von Übernachtungsspesen sowie zur indirekten Übernahme von Reise- und Verpflegungsspesen sowie zur Bezahlung einer «Funktionszulage».
- 4 Einen anderen Weg wählten die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH). Hier kündigten die betroffenen Mitarbeitenden ihre Stellen bei den ETH unter Vereinbarung einer Wiedereinstellung bzw. reduzierten in zwei Fällen ihr Pensum vorübergehend. Für die Dauer des Einsatzes bei Lonza wurden die Mitarbeitenden über eine Temporärfirma angestellt. Betreffend Entlohnung, Spesen etc. waren sie den anderen ausgeliehenen Mitarbeitenden gleichgestellt.

¹ Kontakte der Bundesbehörden mit den Unternehmen Lonza und Moderna betreffend die Herstellung und die Beschaffung von Covid-19-Impfstoffen, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 16. November 2021 (nachfolgend: «Bericht GPK-N»), BBI 2022 450, 17, 26.

² Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih vom 6. Oktober 1989 (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG; SR 823.11).

5 Der Wegfall der betroffenen Mitarbeitenden wurde in den jeweiligen Verwaltungseinheiten durch eine Neupriorisierung von Aufgaben und durch die Verzögerung oder Einstellung gewisser Projekte bewältigt.³

6 Da die betroffenen Mitarbeitenden in verschiedenen, teilweise dezentralisierten Verwaltungseinheiten tätig sind bzw. waren, sind teilweise unterschiedliche personalrechtliche Grundlagen anwendbar:

Arbeitgeber	Personalrechtliche Grundlagen	Anzahl MA
BLV	BPG ⁴ , Rahmenverordnung BPG ⁵ , BPV ⁶ , VBPV ⁷	3
Agroscope	BPG, Rahmenverordnung BPG, BPV, VBPV	4
IGE/IPI	IGEG ⁸ , IGE-PersV ⁹	2
METAS	EIMG ¹⁰ , BPG, Rahmenverordnung BPG, PV-ME-TAS ¹¹	2
ETHZ	BPG, Rahmenverordnung BPG, PVO-ETH ¹² , Verordnung über das wissenschaftliche Personal der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich ¹³	16
EPFL	BPG, Rahmenverordnung BPG, PVO-ETH	2
<i>Total</i>		29

Tabelle 1: Betroffene Arbeitgeber, personalrechtliche Grundlagen und Anzahl Mitarbeitende (Stand gemäss Bericht GPK-N (Fn. 1), 17)

7 Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) prüfte die Kontakte der Bundesbehörden mit den Unternehmen Lonza und Moderna betreffend die Herstellung und die Beschaffung von Covid-19-Impfstoffen. Dabei zog sie eine positive Bilanz zum Programm «Leute für Lonza». Um Lehren für das künftige Krisenmanagement zu ziehen, forderte sie den Bundesrat per Postulat aber auf, das Programm zu evaluieren und zu klären, ob eine ausreichende Rechtsgrundlage dafür bestand. Insbesondere sei zu prüfen, ob es sich auf Art. 25 Abs. 2 lit. b und c BPG habe abstützen lassen, wie

3 Bericht GPK-N (Fn. 1), 17.

4 Bundespersonalgesetz vom 23. März 2000 (BPG; SR 172.220.1).

5 Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz vom 20. Dezember 2000 (Rahmenverordnung BPG; SR 172.220.11).

6 Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2011 (BPV; SR 172.220.111.3).

7 Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung vom 6. Dezember 2001 (VBPV; SR 172.220.111.31).

8 Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum vom 24. März 1995 (IGEG; SR 172.010.31).

9 Verordnung über das Statut des Personals des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum vom 30. September 1996 (IGE-PersV; SR 172.010.321).

10 Bundesgesetz über das Eidgenössische Institut für Metrologie vom 17. Juni 2011 (EIMG; SR 941.27).

11 Verordnung des METAS über sein Personal vom 24. Oktober 2012 (PV-METAS; SR 941.273).

12 Verordnung des ETH-Rates über das Personal im Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 15. März 2001 (Personalverordnung ETH-Bereich, PVO-ETH; SR 172.220.113).

13 Verordnung über das wissenschaftliche Personal der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich vom 16. September 2014 (SR 172.220.113.11).

dies das EDI gegenüber der GPK-N vorgebracht hatte und ob für ein künftiges ähnliches Programm das geltende Recht anzupassen wäre.¹⁴ Der Nationalrat nahm das Postulat entsprechend dem Antrag des Bundesrats an.¹⁵

8 Das BLV sowie das EDI haben das Forschungs- und Beratungsunternehmen INFRAS mit der Evaluation des Programms «Leute für Lonza» beauftragt. INFRAS wiederum hat die Unterzeichnenden mit der Beurteilung der rechtlichen Fragen beauftragt.

9 Zu klären sind folgende Gutachtensfragen:

1. Inwieweit war Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe b und c des Bundespersonalgesetzes als Rechtgrundlage für das Programm «Leute für Lonza» ausreichend?
2. Inwieweit ist ein Programm wie «Leute für Lonza» mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 Abs. 1 BV¹⁶) vereinbar?
3. Muss das geltende Recht angesichts der Erkenntnisse aus diesem Fall für die Zukunft angepasst werden?

10 Zur Beantwortung der Gutachtensfragen wird das Programm «Leute für Lonza» im Folgenden vor dem Hintergrund des Bundespersonalrechts (Kapitel II.), des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit (Kapitel III.) und des Legalitätsprinzips (Kapitel IV.) geprüft. Auf dieser Grundlage wird eine Empfehlung hinsichtlich einer Anpassung der Rechtslage abgegeben (Kapitel V).

¹⁴ Postulat GPK-N (21.4344) vom 16. November 2021 («Bilanz des Projektes «Leute für Lonza»»).

¹⁵ AB N vom 1. Juni 2022.

¹⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

II. BEURTEILUNG AUS PERSONALRECHTLICHER SICHT

1. Einvernehmlicher Verleih

- 11 Nachfolgend werden der einvernehmliche und der nicht einvernehmliche Verleih im Lichte dieser Bestimmung geprüft.
- 12 Arbeitsverträge im Sinne von Art. 8 Abs. 1 BPG können im gegenseitigen Einvernehmen grundsätzlich jederzeit geändert oder um Zusatzvereinbarungen ergänzt werden.¹⁷ Nötig ist die schriftliche Form (Art. 13 BPG). Nichts anderes gilt für das Personal des Instituts für Geistiges Eigentum (IGE). Auch hier kann der schriftliche, öffentlich-rechtliche Arbeitsvertrag (Art. 1 und Art. 3 IGE-PersV) angepasst werden.
- 13 Aus personalrechtlicher Sicht erweist sich ein Verleih von Bundesangestellten an private Unternehmen entsprechend als unproblematisch, wenn die betroffenen Angestellten dem Verleih zustimmen und darüber eine schriftliche Vereinbarung getroffen wird. Das Gleiche gilt, wenn Arbeitnehmende ihren Arbeitsvertrag bei gleichzeitiger Vereinbarung einer Wiedereinstellung kündigen bzw. ihr Pensum reduzieren und in der Zwischenzeit bei einer Temporärfirma angestellt werden, wie dies bei den beiden ETH der Fall war. Da im Fall des Programms «Leute für Lonza» alle betroffenen Angestellten auf freiwilliger Basis für Lonza tätig wurden und schriftliche Vereinbarungen zwischen den betroffenen Arbeitgebern und Mitarbeitenden abgeschlossen wurden, ist aus personalrechtlicher Sicht nichts gegen das Programm einzuwenden und für künftige, ebenfalls freiwillige Programme keine Anpassung der Rechtslage nötig. Damit ist aber nicht gesagt, dass das Personalrecht eine hinreichende Grundlage für solche Programme bietet. Vielmehr ist vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips zu prüfen, ob eine gesetzliche Grundlage ausserhalb des Personalrechts erforderlich ist (vgl. unten Ziff. 62 ff.).
- 14 Nicht bekannt ist den Unterzeichnenden, wieso die ETH den Weg der Kündigung unter Vereinbarung der Wiedereinstellung gewählt haben. So sind auch dort einvernehmliche Vertragsänderungen unter Einhaltung der schriftlichen Form jederzeit zulässig (vgl. Art. 17 PVO-ETH).

¹⁷ Vgl. BGer, Urteil 8C_356/2017 vom 22. Januar 2018, E. 7.1; BVer, Urteil A-2498/2016 vom 22. Januar 2018, E. 3.3; PETER HÄNNI, Personalrecht des Bundes, SBVR Bd. I/2, 3. Aufl., Basel 2017, Rz. 92.

2. Nicht einvernehmlicher Verleih

a) Vorbemerkung

15 Da sich in einer künftigen Krisensituation unter Umständen die Frage stellen könnte, ob ein Verleih auch gegen den Willen der betroffenen Angestellten angeordnet werden dürfte, wird im Folgenden darauf eingegangen.

16 Gemäss Gutachtensfragen ist darzulegen, inwieweit sich Art. 25 Abs. 2 lit. b und c BPG, die Bestimmungen zur «Sicherstellung des geordneten Aufgabenvollzugs»¹⁸ enthalten, als gesetzliche Grundlage für den Personalverleih eignen. Entsprechend wird im Folgenden zunächst die Tragweite dieser Bestimmungen erörtert. Anschliessend wird dargelegt, inwieweit ein Personalverleih auf der Grundlage von Art. 25 Abs. 3 f. BPV, die Bestimmungen zur Änderung von Arbeitsverträgen enthalten, gegen den Willen der betroffenen Angestellten angeordnet werden dürfte.

b) Tragweite von Art. 25 Abs. 2 lit. b und c BPG

i. Wortlaut von Art. 25 BPG

17 Art. 25 BPG trägt die Überschrift «Sicherstellung des geordneten Aufgabenvollzugs» und lautet in seiner Gesamtheit wie folgt:

¹ Der Arbeitgeber trifft die für den geordneten Vollzug der Aufgaben nötigen Massnahmen.

² Er kann insbesondere folgende Massnahmen treffen:

a. Unterstützungs- und Entwicklungsmassnahmen;

b. Verwarnung, Kürzung des Lohnes, Busse und Freistellung; sowie

c. Änderung des Aufgabenkreises, der Arbeitszeit und des Arbeitsortes.

³ Soweit die Massnahmen den Arbeitsvertrag betreffen, vereinbart er sie schriftlich mit der angestellten Person. Bei Uneinigkeit richtet sich das Verfahren nach den Artikeln 34 und 36.

18 Das EDI brachte gegenüber der GPK-N vor, dass der Personalverleih auf Art. 25 Abs. 2 lit. b und c BPG gestützt werden könne.¹⁹ Art. 25 Abs. 2 lit. b BPG sieht vor, dass der jeweilige Arbeitgeber Mitarbeitende verwarnen, ihnen den Lohn kürzen, ihnen eine Busse erteilen oder ihre Freistellung anordnen kann. Inwiefern diese Bestimmung Grundlage für die Anordnung eines Verleihs an einen anderen, privaten Arbeitgeber sein könnte, ist nicht ersichtlich.

18 Titel von Art. 25 BPG.

19 Postulat GPK-N (Fn. 14).

19 Nach Art. 25 Abs. 2 lit. c BPG kann der jeweilige Arbeitgeber Mitarbeitenden einen anderen Aufgabenkreis, andere Arbeitszeiten und einen anderen Arbeitsort zuweisen. Betroffene Mitarbeitende müssen den Änderungen grundsätzlich zustimmen; bei fehlender Zustimmung muss der Arbeitgeber die Änderungen verfügen (Art. 25 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 34 Abs. 1 BPG).

20 Zu beachten ist, dass Änderungen von Aufgabenkreis, Arbeitszeit und Arbeitsort (nur) als Massnahmen vorgesehen sind, die für den «geordneten Vollzug der Aufgaben» nötig sind (Art. 25 Abs. 1 BPG).

ii. *Entstehungsgeschichte von Art. 25 BPG*

21 Im Rahmen der Teilrevision des Bundespersonalgesetzes vom 14. Dezember 2012 fasste der Gesetzgeber aArt. 25 und aArt. 26 BPG²⁰ zum nun geltenden Art. 25 BPG zusammen.²¹ Während aArt. 25 BPG Disziplinar massnahmen abdeckte, mit denen auf Pflichtverletzungen der Angestellten reagiert wurde, umfasste aArt. 26 proaktive Massnahmen zur Sicherstellung des korrekten Aufgabenvollzugs.²²

22 Änderungen des Aufgabenkreises, der Arbeitszeit und des Arbeitsortes waren in aArt. 25 BPG ausdrücklich vorgesehen. Wie bereits der Titel von aArt. 25 BPG («Verletzung der arbeitsrechtlichen Pflichten») und auch aArt. 25 Abs. 1 BPG klarstellten, kamen Massnahmen nach aArt. 25 BPG zur Sicherstellung des geordneten Vollzugs der Aufgaben «nach der Verletzung arbeitsrechtlicher Pflichten» in Betracht. Eine Änderung des Aufgabenkreises setzte eine fahrlässige Pflichtverletzung voraus (aArt. 25 Abs. 2 BPG), eine Änderung der Arbeitszeit und des Arbeitsortes Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit (aArt. 25 Abs. 3 BPG).

23 In aArt. 26 BPG waren derweil vorsorgliche Massnahmen für den Fall vorgesehen, dass der geordnete Vollzug der Aufgaben gefährdet war (Abs. 1). Insbesondere durfte der Arbeitgeber in einer solchen Situation, soweit die Gründe dafür in der angestellten Person lagen, das Arbeitsverhältnis einstellen oder den Lohn kürzen oder streichen (Abs. 2.).

24 Zur Zusammenfassung von aArt. 25 und aArt. 26 zu Art. 25 BPG führte der Bundesrat in seiner Botschaft Folgendes aus:

«Die neue Norm ist klarer und zielorientierter als das geltende Recht. In Artikel 25 Absatz 1 beauftragt der Gesetzgeber die Arbeitgeber, die für den geordneten Aufgabenvollzug nötigen Massnahmen zu treffen. Die Bestimmung zielt nicht nur auf

20 AS 2001 894.

21 Botschaft zu einer Änderung des Bundespersonalgesetzes vom 31. August 2011 (nachfolgend: «Botschaft Teilrevision BPG»), BBI 2011 6703, 6719.

22 Botschaft Teilrevision BPG (Fn. 21), BBI 2011 6703, 6719.

primär reaktiv-repressive (Disziplinar-)Massnahmen, sondern auch auf aufbauende, zielführende Impulse, wie beispielsweise Coaching, Weiterbildung und organisatorische Massnahmen.»²³

25 Aus den Ausführungen des Bundesrats folgt, dass die bisherigen Massnahmen grundsätzlich beibehalten, aber mit moderneren Mitteln der Personalentwicklung wie Coaching und Weiterbildungen ergänzt werden sollten. Nicht ableiten lässt sich hingegen aus der Botschaft, dass die bisher in aArt. 25 BPG vorgesehenen Massnahmen ihren disziplinarischen Charakter verloren hätten oder dass diese unter anderen Voraussetzungen angewendet werden dürften.

iii. Auslegung von Art. 25 Abs. 2 lit. c BPG durch Lehre und Rechtsprechung

26 Die Massnahmen nach Art. 25 Abs. 2 lit. c BPG werden von der Lehre und von der Rechtsprechung nach wie vor als Disziplinar-massnahmen eingestuft, deren Anordnung eine Verletzung arbeitsrechtlicher Pflichten durch den Arbeitnehmenden voraussetzt.²⁴ Die der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer vorgeworfene Pflichtverletzung muss im Rahmen einer Disziplinaruntersuchung nach Art. 98 BPV festgestellt worden sein.²⁵

iv. Zwischenfazit

27 Bei Massnahmen nach Art. 25 Abs. 2 lit. c BPG handelt es sich um Disziplinar-massnahmen, die im Rahmen eines Disziplinarverfahrens anzuordnen sind und die eine Pflichtverletzung der betroffenen Mitarbeitenden voraussetzen. Bereits Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Bestimmung machen deutlich, dass eine Änderung des Aufgabengebietes – und dabei handelt es sich bei einer Tätigkeit für ein privates Unternehmen zweifellos – nur aus Gründen möglich sind, die in der Person des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin liegen. Als gesetzliche Grundlage für den Personalverleih von Mitarbeitenden des Bundes an private Unternehmen fällt Art. 25 Abs. 2 lit. c BPG ausser Betracht. Das Gleiche gilt für Art. 25 Abs. 2 lit. b BPG.

c) Anordnung nach Art. 25 Abs. 3 f. BPV

i. Wortlaut der Bestimmungen und Rechtsprechung

28 Das Bundespersonalgesetz sieht keine Möglichkeit zur einseitigen Anpassung von Arbeitsverträgen durch den Arbeitgeber vor. Auf Verordnungsstufe bestimmt die Bundespersonalverordnung in Art. 25 Abs. 3 BPV aber:

²³ Botschaft Teilrevision BPG (Fn. 21), BBl 2011 6703, 6719.

²⁴ Vgl. BVGer, Urteil A-2180/2016 vom 30. August 2016, E. 3.1; HÄNNI (Fn. 17), Rz. 274 u. 278.

²⁵ BVGer, Urteil A-2180/2016 vom 30. August 2016, E. 3.1.2.

³ *Der Arbeitgeber kann ohne Kündigung des Arbeitsvertrages unter Einhaltung der Fristen nach Artikel 30a Absätze 1–3 folgende Änderungen vornehmen:*

a. Änderungen der Funktion beziehungsweise des Arbeitsbereichs und des Arbeitsorts, wenn diese dienstlich erforderlich und zumutbar sind;

b. Änderungen der organisatorischen Eingliederung im Zusammenhang mit einer Umstrukturierung oder einer Reorganisation.

29 Die Rechtsprechung anerkennt grundsätzlich die Kompetenz der Arbeitgeber zur einseitigen Umgestaltung von Arbeitsverträgen nach Art. 8 BPG aufgrund von veränderten Verhältnissen.²⁶ Begründet wird dies in der älteren Rechtsprechung mit dem Argument, dass die einseitige Änderung ein milderer Mittel zur (Änderungs-)Kündigung darstelle.²⁷ Soweit ersichtlich, ist diese Praxis bzw. die Regelung in Art. 25 Abs. 3 BPV nicht umstritten, auch wenn dagegen grundsätzlich eingewendet werden könnte, dass der Gesetzgeber eine einseitige Anpassung gerade nicht vorgesehen hat und die Änderungskündigung auch nicht zwingend ein milderer Mittel zur einseitigen Anpassung darstellt, da die faktischen und/oder rechtlichen Hürden für eine Änderungskündigung womöglich höher liegen.

30 Art. 25 Abs. 3^{bis} BPV enthält eine Regelung, wonach der Arbeitgeber vorübergehend auch ohne Anpassung des Arbeitsvertrages Änderungen der Funktion, des Arbeitsbereichs und/oder des Arbeitsorts anordnen darf:

^{3bis} *Der Arbeitgeber kann ohne Änderung des Arbeitsvertrages folgende Massnahmen für längstens zwölf Monate anordnen:*

a. Änderungen der Funktion beziehungsweise des Arbeitsbereichs und des Arbeitsorts, wenn diese dienstlich erforderlich und zumutbar sind;

b. Änderungen der organisatorischen Eingliederung im Zusammenhang mit einer Umstrukturierung oder einer Reorganisation.

31 Auch eine solche temporäre Abweichung vom Arbeitsvertrag ist im Bundespersonalgesetz nicht vorgesehen. Sie lässt sich aber analog zum Privatrecht (Art. 6 Abs. 2 BPG) durch das Weisungsrecht des Arbeitgebers (Art. 321d Abs. 1 OR²⁸) in Verbindung mit der Treuepflicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Art. 321a Abs. 1 OR) begründen.²⁹ Zu berücksichtigen ist zudem, dass Arbeitgeber und

²⁶ BVGer, Urteil A-2498/2016 vom 11. April 2017, E. 3.3 m.w.H. Das Urteil wurde bestätigt in BGer, Urteil 8C_356/2017 vom 22. Januar 2018. Siehe auch HÄNNI (Fn. 17), Rz. 92.

²⁷ BVGer, Urteil A-1764/2010 vom 14. Oktober 2010, E. 4.5, m.H. auf Entscheide der Personalrekurskommission.

²⁸ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR; SR 220); zum Subordinationsverhältnis im öffentlichen Personalrecht siehe BGer, Urteil 8C_346/2015 vom 9. Juli 2015, E. 6.4.

²⁹ Vgl. zur Rechtslage im Privatrecht Zur Treuepflicht im Bundespersonalgesetz siehe Art. 20 Abs. 1 BPG.

Arbeitnehmende die Funktion im Arbeitsvertrag «nur grob umschreiben und Handlungsfreiraum offenhalten».³⁰ Die Funktion ist im Pflichtenheft als eine Weisung im Sinne von Art. 321d OR zu konkretisieren und kann insoweit jederzeit den Erfordernissen angepasst werden.³¹

32 Unabhängig von der Beurteilung der gesetzlichen Grundlage für Art. 25 Abs. 3 BPV sowie der Reichweite von Art. 25 Abs. 3^{bis} BPV stellt sich die Frage, ob der Verleih an einen anderen, privaten Arbeitgeber den Rahmen dieser Regelungen nicht per se überschreitet. So handelt es sich beim Verleih an einen anderen, privaten Arbeitgeber nicht nur um eine Änderung der Funktion, des Arbeitsbereichs und/oder des Arbeitsorts, sondern auch um eine Übertragung von Rechten aus dem Arbeitsvertrag an einen Dritten. So sind die verliehenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verpflichtet, ihre Arbeitsleistung gegenüber dem Dritten zu erbringen und unterstehen auch dem Weisungsrecht des Dritten. Dass ein Verleih gegen den Willen der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers nicht zulässig ist, ergibt sich für das Privatrecht aus Art. 333 Abs. 4 OR, wonach der Arbeitgeber – abgesehen von dem in Art. 333 Abs. 1–3 OR geregelten Fall des Betriebsübergangs – nicht berechtigt ist, Rechte aus dem Arbeitsverhältnis auf einen Dritten zu übertragen, sofern nichts anderes verabredet ist oder sich aus den Umständen ergibt. Der Personalverleih ohne Einverständnis der Mitarbeitenden ist also grundsätzlich verboten.³² Auch aus dem Weisungsrecht des Arbeitgebers in Verbindung mit der Treuepflicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ergibt sich deshalb keine Pflicht der Letzteren zum Wechsel des Arbeitgebers.³³ Umstände, die zu einer anderen Beurteilung führen würden – wie etwa die Üblichkeit einer Aushilfe unter Betrieben einer bestimmten Branche durch den kurzzeitigen Verleih von Personal³⁴ –, sind im vorliegenden Fall nicht ersichtlich.

33 Diese privatrechtliche Sicht lässt sich auf die Arbeitsverhältnisse des Bundespersonals übertragen. Die einschlägigen Bestimmungen des Obligationenrechts finden für das Bundespersonalrecht sinngemäss Anwendung, soweit das Bundespersonalgesetz oder andere Bundesgesetze nichts anderes bestimmen (Art. 6 Abs. 2 BPG). Eine vom Privatrecht abweichende Regelung des Verleihs von Mitarbeitenden an einen anderen, privaten Arbeitgeber müsste also bereits auf Gesetzesstufe zumindest vorgezeichnet sein.

30 PETER HELBLING, in: Wolfgang Portmann/Felix Uhlmann (Hrsg.), Bundespersonalgesetz (BPG), Bern 2013, Art. 8 Rz. 71.

31 HELBLING (Fn. 30), Art. 8 Rz. 71; zur organisatorischen Eingliederung Rz. 72.

32 MANFRED REHBINDER/JEAN-FRITZ STÖCKLI, Der Arbeitsvertrag, Art. 331–355 und Art. 361–362 OR, Berner Kommentar, 2. Aufl., Bern 2014, Art. 333 N 18.

33 ROLAND MÜLLER/CÉLINE HOFER/MANUEL STENDEL, Arbeitsort und Arbeitsweg, AJP 2015 564, 569.

34 REHBINDER/STÖCKLI (Fn. 32), Art. 333 N 18.

34 Das Gleiche ergibt sich im Übrigen auch aus dem Erfordernis der Gesetzesstufe für wichtige Regelungen (Art. 164 Abs. 1 BV; vgl. zum Legalitätsprinzip im Allgemeinen und den Anforderungen nach Art. 164 Abs. 1 BV im Besonderen unten Ziff. 62 ff. und 66). Bei der Möglichkeit, als Angestellte oder Angestellter des Bundes unter Umständen an einen privaten Arbeitgeber ausgeliehen zu werden, dürfte es sich aus Sicht der Angestellten klarerweise um eine wichtige Regelung im Sinne von Art. 164 Abs. 1 BV handeln.

35 Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Arbeitgeber gemäss Art. 25 Abs. 3 f. BPV einseitig Änderungen der Funktion, des Arbeitsbereichs und/oder des Arbeitsorts anordnen darf, wenn die dienstliche Erforderlichkeit und die Zumutbarkeit gegeben sind. Sollen die Änderungen für länger als 12 Monate gelten, müssen die Kündigungsfristen nach Art. 12 Abs. 2 BPG bzw. Art. 30a BPV eingehalten werden. Der nicht einvernehmliche Verleih an einen anderen, privaten Arbeitgeber ist aber auch im Rahmen dieser Bestimmungen angesichts des sinngemäss zur Anwendung kommenden (Art. 6 Abs. 2 BPV) Verbots des nicht einvernehmlichen Personalverleihs (Art. 333 Abs. 4 OR) unzulässig. Sollte ein Bedarf für eine nicht einvernehmliche Anordnung eines Verleihs bestehen, wäre eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen.

36 Ginge man demgegenüber von einer grundsätzlichen Zulässigkeit aus, so müssten im Einzelfall immer noch die Anforderungen der dienstlichen Erforderlichkeit und der Zumutbarkeit gegeben sein, was nachfolgend für den Fall einer Pandemie diskutiert wird.

ii. *Dienstliche Erforderlichkeit und Zumutbarkeit*

37 Ob sich die einseitige Anordnung eines Verleihs auf Art. 25 Abs. 3 f. BPV stützen liesse, wäre im Einzelfall zu prüfen. Zunächst müsste dafür die dienstliche Erforderlichkeit gegeben sein. Diese kann nach der Rechtsprechung etwa im Fall von organisatorischen Veränderungen, von Veränderungen der zu erfüllenden Bundesaufgaben oder von Budgetrestriktionen liegen.³⁵ Hier könnte argumentiert werden, dass die Bekämpfung von Epidemien in einer besonderen oder in einer ausserordentlichen Lage nach Art. 6 f. EpG verstärkt zur Bundesaufgabe wird. Einzuwenden ist allerdings, dass der Gesetzgeber gerade nicht vorgesehen hat, dass der Bund die private Impfstoffproduktion durch den Verleih von Bundespersonal unterstützt (vgl. auch die Ausführungen zum Legalitätsprinzip unten Ziff. 62 ff.).

38 Weiter müsste die Zumutbarkeit der Anordnung gegeben sein. Das Bundesverwaltungsgericht stellt bei der Beurteilung der Zumutbarkeit auch in Fällen von Art. 25 Abs. 3 lit a und Art. 25 Abs. 3^{bis} lit. a BPV auf Art. 104a Abs. 1 BPV ab, der sich von

³⁵ BVGer, Urteil A-2498/2016 vom 11. April 2017, E. 3.3 m.w.H.

seiner systematischen Stellung her eigentlich nur auf Umstrukturierungen und Reorganisationen bezieht.³⁶

39 Art. 104a Abs. 1 BPV lautet wie folgt:

¹ Stellen in der Bundesverwaltung sind zumutbar, wenn:

- a. sie höchstens drei Lohnklassen tiefer eingereiht sind als die bisherige Stelle;*
- b. für den Hin- und Rückweg zwischen Wohn- und Arbeitsort mit den öffentlichen Verkehrsmitteln insgesamt höchstens vier Stunden benötigt werden; und*
- c. die angestellte Person nach Abschluss der Einführung und unter Berücksichtigung von Vorbildung, Sprache und Alter in der Lage ist, die Leistungs- und Verhaltensziele auf der Ebene der Beurteilungsstufe 3 zu erreichen.*

40 Wendet man Art. 104a Abs. 1 BPV auf die einseitige Anordnung des Verleihs von Bundespersonal an, so erweist sich primär lit. b als einschränkend, da etwa eine Mitarbeiterin der ETH Zürich mit Wohnsitz in der Nähe von Zürich mehr als vier Stunden pro Tag reisen müsste, um bei der Lonza in Visp zu arbeiten.

41 Es fragt sich allerdings, ob es nicht zu kurz greifen würde, auf Art. 104 Abs. 1 BPV abzustellen. So wurden beim Programm «Leute für Lonza» die Kosten für Übernachtungen am Arbeitsort übernommen, was das Problem der langen Anreise entschärft. Einzelne Personen arbeiteten auch im Homeoffice. Ausserdem kann in Krisensituationen ein sehr grosses öffentliches Interesse an einem Verleih von Mitarbeitenden an eine Herstellerin von kritischen Gütern oder Dienstleistungen bestehen. Gleichzeitig kann das Interesse des Bundesangestellten an einem Verbleib am angestammten Arbeitsplatz je nach beruflicher und persönlicher Situation sehr unterschiedlich gross ausfallen. Eltern kleiner Kinder etwa dürfte eine Versetzung an einen weit entfernten Arbeitsort kaum zumutbar sein und Forschenden ein Unterbruch eines laufenden Projekts womöglich ebenso wenig. Eine Rolle dürfte dabei auch spielen, wie stark sich die neue Tätigkeit von der bisherigen Tätigkeit unterscheidet.³⁷ Eine entsprechende Abwägung ist auch aus Sicht der grundsätzlich analog beizuziehenden (Art. 6 Abs. 2 BPG) privatrechtlichen Regelung erforderlich. Demnach wäre die Zumutbarkeit einer Weisung zum vorübergehenden Wechsel des Arbeitsorts unter anderem davon abhängig, wie lange die Abordnung dauert, ob das Privatleben dadurch stark beeinträchtigt wird und ob die Mehrkosten ersetzt werden.³⁸ Zudem wäre aus der Sicht der Verhältnismässigkeit klar

³⁶ BVGer, Urteil A-3558/2018 vom 12. März 2019, E. 5.3.

³⁷ Vgl. zur Zumutbarkeit einer Versetzung aus betriebsorganisatorischen Gründen unter dem GAV SBB BVGer, Urteil A-6329/2010 vom 1. April 2011.

³⁸ MÜLLER/HOFER/STENGEL (Fn. 29), 569.

zu fordern, dass der Bund zunächst versucht, Mitarbeitende zu finden, die sich freiwillig ausleihen lassen.

iii. Zwischenfazit

42 Das in Art. 333 Abs. 4 OR enthaltene Verbot des nicht einvernehmlichen Personalverleihs findet im vorliegenden Fall sinngemäss Anwendung (Art. 6 Abs. 2 OR). Damit ist kein Fall von Art. 25 Abs. 3 f. BPV gegeben. Ein nicht einvernehmlicher Verleih würde eine Grundlage im Bundespersonalgesetz bedingen. Wenn man dies anders beurteilen würde, wäre im Einzelfall immer noch eine sorgfältige Interessenabwägung nötig. In Frage käme eine Anordnung gegen den Willen der betroffenen Mitarbeitenden auch dann nur, wenn sich keine Freiwilligen finden liessen.

d) Weitere Grundlagen neben der Bundespersonalverordnung?

43 Die Bundespersonalverordnung ist nicht für alle im Fall des Programms «Leute für Lonza» betroffenen Arbeitgeber anwendbar (vgl. oben Ziff. 8). Das Gleiche gilt für potenzielle weitere Arbeitgeber des Bundes in anderen Fällen.

44 Im für die ETH einschlägigen Personalrecht findet sich keine Grundlage für einen Verleih an einen anderen, privaten Arbeitgeber. Art. 17 Abs. 2 PVO-ETH hält sogar deutlich fest, dass Verträge ohne Einvernehmen nur auf dem Weg der Kündigung abgeändert werden können. Für den Personalverleih ist somit nach Art. 6 Abs. 2 BPG das Verbot des nicht einvernehmlichen Verleihs in Art. 333 Abs. 4 OR zu beachten.

45 Nichts anderes gilt für das Institut für Geistiges Eigentum sowie das METAS. Art. 333 Abs. 4 OR kommt zur Anwendung (Art. 3 Abs. 3 IGE-PersV bzw. Art. 6 Abs. 2 BPG).

e) Zwischenfazit aus personalrechtlicher Sicht

46 Aus personalrechtlicher Sicht erscheint eine Anpassung der Rechtsgrundlagen nicht erforderlich, soweit der Verleih einvernehmlich mit den Mitarbeitenden erfolgt. In diesem Fall kann der Verleih zwischen den Arbeitgebern und den betroffenen Mitarbeitenden vereinbart werden.

47 Unzulässig wäre ein Verleih an einen anderen, privaten Arbeitgeber gegen den Willen der Betroffenen. Da das Bundespersonalrecht einen solchen nicht vorsieht, kommt das in Art. 333 Abs. 4 OR enthaltene Verbot des nicht einvernehmlichen Personalverleihs zur Anwendung (Art. 6 Abs. 3 BPG). Nicht anwendbar sind entsprechend Art. 25 Abs. 3 f. BPV, die eine einseitige Anpassung des Arbeitsvertrags vorsehen. Bei gegenteiliger Ansicht müsste eine Anordnung einer sorgfältigen Interessenabwägung standhalten, was insbesondere auch erfordern würde, dass sich keine Freiwilligen finden liessen. Die Frage des Verleihs an einen anderen, privaten Arbeitgeber erscheint auch

wichtig im Sinne von Art. 164 BV, so dass ein (expliziter) Entscheid des Gesetzgebers angezeigt ist. Klarerweise nicht anwendbar sind ausserdem Art. 25 Abs. 2 lit. b und c BPG, da keine disziplinarische Massnahme in Frage steht.

48 Für die beiden ETH, für das IGE und für das METAS ist die Bundespersonalverordnung nicht anwendbar. In den einschlägigen Verordnungen findet sich keine anderweitige Grundlage für die Anordnung eines Verleihs. Es kommt Art. 333 Abs. 4 OR zur Anwendung.

III. BEURTEILUNG VOR DEM HINTERGRUND DES GRUNDSATZES DER WIRTSCHAFTSFREIHEIT

1. Tragweite von Art. 94 Abs. 1 BV

a) *Wortlaut der Bestimmung und Rechtsprechung*

49 Art. 94 BV trägt die Überschrift «Grundsätze der Wirtschaftsordnung» und lautet in seiner Gesamtheit wie folgt:

¹ Bund und Kantone halten sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit.

² Sie wahren die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und tragen mit der privaten Wirtschaft zur Wohlfahrt und zur wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung bei.

³ Sie sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft.

⁴ Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere auch Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind.

b) *Auslegung der Bestimmung durch Lehre und Rechtsprechung*

50 Der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit wird primär durch die Unterscheidung zwischen grundsatzkonformen und grundsatzwidrigen Massnahmen konkretisiert.³⁹ Nach Art. 94 Abs. 4 BV sind grundsatzwidrige Massnahmen, d.h. «Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten», nur dann ausnahmsweise zulässig, wenn sie auf einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage beruhen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind. Die Bundesverfassung strebt damit den Schutz einer Wettbewerbswirtschaft an.⁴⁰

51 Die Unvereinbarkeit einer Massnahme mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit kann sich zunächst aus dem staatlichen Regelungsmotiv für eine Massnahme ergeben.⁴¹ Grundsatzwidrig und somit unzulässig sind staatliche Massnahmen, «mit denen in den freien Wettbewerb eingegriffen wird, um einzelne Gewerbetreibenden oder Unternehmensformen zu bevorteilen und das Wirtschaftsleben nach einem festen Plan zu

³⁹ GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017 (nachfolgend: «OFK BV-BIAGGINI»), Art. 94 Rz. 5 mit Nachweisen.

⁴⁰ FELIX UHLMANN, Art. 94, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar BV, Schweizerische Bundesverfassung, Basel 2015 (nachfolgend: «BSK BV»), Art. 94 Rz. 5; BGE 138 I 378, E. 6.3.

⁴¹ BSK BV-UHLMANN (Fn. 40), Art. 94 Rz. 7.

lenken».⁴² Verhindert werden sollen zudem Massnahmen, die darauf gerichtet sind, «gewisse Gewerbebezüge oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen oder die privatwirtschaftliche Tätigkeit oder die Wettbewerbsordnung auszuschalten».⁴³

52 Grundsätzlich zulässig sind demgegenüber «andere im öffentlichen Interesse begründete Massnahmen, wie namentlich gewerbepolizeilich oder sozialpolitisch begründete Einschränkungen».⁴⁴ Die Unvereinbarkeit einer Massnahme mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit kann sich aber auch aus ihren Auswirkungen ergeben.⁴⁵ Zu berücksichtigen ist insofern der als Teilgehalt der Wirtschaftsfreiheit geltende *Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbebesitzer*, dem eine Scharnierfunktion zwischen der Wirtschaftsfreiheit als grundlegendes Ordnungsprinzip (Art. 94 BV) und der Wirtschaftsfreiheit als Grundrecht (Art. 27 Abs. 1 BV) zukommt. Er geht weiter als das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV und verbietet namentlich Massnahmen, «die den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren und dadurch nicht wettbewerbsneutral sind».⁴⁶ Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbebesitzer gilt aber wiederum nicht absolut. Durch grundsatzkonform motivierte Massnahmen verursachte Ungleichbehandlungen sind zulässig, soweit sie verhältnismässig sind und spürbare Wettbewerbsverzerrungen so weit wie möglich vermeiden. Erforderlich ist eine Interessenabwägung.⁴⁷ Gewichtige öffentliche Interessen können demnach gewisse wettbewerbsverzerrende Wirkungen einer Massnahme rechtfertigen.⁴⁸

53 Auch die unternehmerische Tätigkeit des Staates wird durch den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit beschränkt. Bereits gemäss der Botschaft über eine neue Bundesverfassung «spricht sich die Bundesverfassung [mit der Gewährleistung der Wirtschaftsfreiheit] für eine *grundsätzlich staatsfreie Wirtschaftsordnung* aus».⁴⁹ Ob der Staat

42 BGE 116 Ia 345, E. 5.

43 BGE 138 I 378, E. 8.3; 131 I 223, E. 4.2.

44 BGE 131 I 223, E. 4; vgl. SGK BV-VALLENDER (Fn. 46), Art. 94 Rz. 5, mit Nachweisen; kritisch zur auf das Motiv abstellenden «Schrankentrias» von «wirtschaftspolizeilich/sozialpolitisch/wirtschaftspolitisch» OFK BV-BIAGGINI (Fn. 39), Art. 94 Rz. 5 mit Nachweisen.

45 BSK BV-UHLMANN (Fn. 40), Art. 94 Rz. 7.

46 BGE 147 V 423, E. 5.1.3; vgl. auch BGE 138 I 378, E. 6.1; 130 II 87, E. 3; KLAUS A. -VALLENDER, Art. 94, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), St. Galler Kommentar BV, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014 (nachfolgend: «SGK BV»), Art. 94 Rz. 4 u. 6.

47 BGE 147 V 423, E. 5.1.3, m.w.H.

48 RHINOW RENÉ A./SCHMID GERHARD/BIAGGINI GIOVANNI/UHLMANN FELIX, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Basel 2011, 67 f.; OFK BV-BIAGGINI (Fn. 39), Art. 94 Rz. 6.

49 Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 (nachfolgend: «Botschaft BV»), BBl 1997 I 1, 174, 290; vgl. OFK BV-BIAGGINI (Fn. 39), Art. 94 Rz. 2 viertes Lemma, mit Nachweisen; kritisch FELIX UHLMANN, Gewinnorientiertes Staatshandeln, Möglichkeiten und Zulässigkeit gewinnorientierter staatlicher Eigenbetätigung aus wirtschaftsverfassungsrechtlicher Sicht, Diss. Basel 1997, 174 ff., 220 ff.

unternehmerisch tätig sein kann, lässt sich den Materialien jedoch nicht entnehmen.⁵⁰ Nach der herrschenden Lehre sei die wirtschaftliche Tätigkeit grundsätzlich den Privaten vorbehalten bzw. vom Staat nur zurückhaltend auszuüben. Der Staat könne demnach aber grundsätzlich wirtschaftlich tätig sein.⁵¹ Von Lehre und Rechtsprechung wird denn auch erkannt, dass eine gewisse unternehmerische Tätigkeit des Staates «der gelebten Verfassungspraxis» entspricht.⁵² Mit Art. 94 BV vereinbar ist die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates, wenn eine formell-gesetzliche Grundlage besteht, die Massnahme im öffentlichen Interesse erfolgt und verhältnismässig ist sowie die Wettbewerbsneutralität wahrt.⁵³

2. Beurteilung des Programms

a) *Wirtschaftliche Tätigkeit des Staates*

54 Fraglich ist, ob der Bund durch den Personalverleih überhaupt wirtschaftlich tätig wird. Beim Programm «Leute für Lonza» leiht der Bund Lonza Mitarbeitende aus und erhält im Gegenzug ein Entgelt für die entsprechenden Personalkosten. Der Bund erzielt hingegen weder einen Gewinn durch den Personalverleih noch erhält er dadurch einen Beitrag zur Deckung weiterer Kosten. Dieser Umstand spricht aus unserer Sicht dafür, dass der Bund nicht im Wettbewerb tätig wird und der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit unter diesem Gesichtspunkt gar nicht oder nicht wesentlich tangiert wird. Für den Bund steht nicht eine wirtschaftliche Betätigung im Vordergrund, sondern die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, insbesondere jener der Gesundheitsversorgung. Der Ertrag, den der Bund dabei erzielt, dient lediglich der Deckung der effektiven Personalkosten, so dass der Bund keinerlei finanziellen Vorteil aus dem Verleih zieht. Der Ertrag stellt gerade keinen Selbstzweck dar, sondern ist Ausdruck eines sorgsamem Umgangs mit öffentlichen Mitteln – und eine Voraussetzung für eine wettbewerbsneutrale Unterstützung der Impfstoffproduktion.

b) *Wettbewerbsneutrales Verhalten des Staates*

55 Der Personalverleih ist als grundsatzkonforme Massnahme einzustufen, da das staatliche Regelungsmotiv mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit vereinbar ist. Der Personalverleih durch den Bund diene dem Zweck, ein privates Unternehmen bei der

⁵⁰ BGE 138 I 378, E. 6.3.1 mit Verweis auf Botschaft BV (Fn. 49), BBl 1997 I 1.

⁵¹ Statt vieler SGK BV-VALLENDER (Fn. 46), Art. 94 Rz. 17; siehe für eine Übersicht der Lehrmeinungen BGE 138 I 378, E. 6.3.2.

⁵² BGE 138 I 378, E. 6.3.3 (mit Nennung von Spitälern und Heimen, Gast-, Land- und Forstwirtschaftsbetrieben, Weingütern, Kellereien, touristischen Anlagen, Sportanlagen, Banken usw.); BSK BV-UHLMANN (Fn. 40), Art. 94 Rz. 11.

⁵³ BGE 138 I 378, E. 6.3.2; OFK BV-BIAGGINI (Fn. 39), Art. 94 Rz. 6a; BSK BV-UHLMANN (Fn. 40), Art. 94 Rz. 11.

Impfstoffproduktion zu unterstützen. Diese Massnahme war nicht gegen den Wettbewerb gerichtet. Sie diene nämlich nicht der Begünstigung oder Benachteiligung von Konkurrenten, sondern vielmehr dem Schutz der Gesundheit, indem zeitnah genügend Covid-19-Impfungen des US-amerikanischen Herstellers Moderna produziert werden sollten. Diese im Allgemeininteresse liegende Massnahme steht unserer Ansicht nach grundsätzlich im Einklang mit der Wirtschaftsfreiheit.

56 Weiter liegt bei der vorübergehenden Massnahme (April 2021 bis Ende Jahr) im Hinblick auf die Impfstoffproduzenten auch keine Ungleichbehandlung von Gewerbegegnossen vor. Es bestehen keine Hinweise, dass der Bund nur Lonza (und indirekt Moderna) ausgeholfen hätte, während andere Unternehmen in einer vergleichbaren Situation (Schweizer Unternehmen als Impfstoffproduzent für zugelassenen Impfstoff) nicht berücksichtigt worden wären (was wettbewerbswidrig gewesen wäre). So beabsichtigte einzig Lonza konkret die Produktion eines Covid-19-Impfstoffs bzw. dessen Wirkstoffs in der Schweiz und bekundete diesbezüglich einen Personalengpass. Andere Impfstoffhersteller bzw. -entwickler wurden zudem in anderen Ländern staatlich unterstützt.⁵⁴

57 Soweit man trotzdem eine gewisse Wettbewerbsverzerrung in der Unterstützung für Lonza erblicken möchte, erwiese sich diese aufgrund des gewichtigen öffentlichen Interesses an einer raschen Impfstoffproduktion dennoch als verhältnismässig. Angesichts des gewichtigen öffentlichen Interesses an einer raschen Produktion eines Covid-19-Impfstoffs und der Schwierigkeiten der Lonza bei der Personalrekrutierung erweist sich der vorübergehende Verleih von Fachpersonal des Bundes als verhältnismässig.

58 Überdies bestehen auch keine Hinweise darauf, dass der Bund seine Leistungen so billig angeboten hat, dass daraus der Lonza ein ungerechtfertigter Gewinn entstanden ist. Die Bundesangestellten erhielten nach Angaben der Programmleitung ihren üblichen Lohn plus eine Prämie von monatlich CHF 500 für ihre Flexibilität. Eine entsprechende Regelung wurde auch mit den beiden ETH vereinbart. Natürlich war die Rekrutierung zum Zeitpunkt des Verleihs offensichtlich schwierig, aber eine unzulässige Subventionierung der Unternehmen ist darin kaum zu erblicken.

59 Die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung erscheint je nach Ausgestaltung eines ähnlichen Programms jedoch als gegeben. Diese Gefahr würde sich wohl insbesondere dann realisieren, wenn mehrere Impfstoffproduzentinnen auf Bundesangestellte

⁵⁴ Deutschland unterstützte etwa im Rahmen des «Sonderprogramm[s] zur Beschleunigung von Forschung und Entwicklung dringend benötigter Impfstoffe gegen SARS-CoV-2» unter anderem die Erhöhung der Produktionskapazitäten für den Impfstoff von Biontech/Pfizer, vgl. <https://www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/sonderprogramm-zur-beschleunigung-von-forschung-und-entwicklung-dringend-benotigter-12534.php>, zuletzt abgerufen am 2. September 2022.

angewiesen sein sollten, der Bund jedoch nur eine Produzentin bevorzugen sollte. Eine Grundlage auf Gesetzesstufe, welche die Voraussetzungen für den Personalverleih regelt und eine gewisse Gleichbehandlung vorschreibt, würde dieses Problem entschärfen (zum Legalitätsprinzip siehe Ziff. 62 ff.).

2. Zwischenfazit vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit

60 Beim Programm «Leute für Lonza» handelt es sich weder um eine wirtschaftliche Tätigkeit des Staates noch um eine im Sinne von Art. 94 Abs. 4 grundsatzwidrige Massnahme. Es ist auch keine Ungleichbehandlung von Gewerbetreibenden zu erkennen. Es bestehen keine Hinweise, dass der Bund nur Lonza (und Moderna) ausgeholfen hätte, während andere Unternehmen in einer vergleichbaren Situation (Schweizer Unternehmen als Impfstoffproduzent für zugelassenen Impfstoff) nicht berücksichtigt worden wären (was wettbewerbswidrig gewesen wäre).

61 Soweit man überhaupt eine wettbewerbsverzerrende Wirkung des Programms unterstellen will, so überwiegt das öffentliche Interesse an einer schnellen Impfstoffproduktion. Der Personalverleih erscheint aus unserer Sicht aus gesundheits- und krisenpolitischer Sicht als gerechtfertigt und steht im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Ihre konkrete Anwendung muss aber unter dem Aspekt der Wettbewerbsneutralität (keine Sondervorteile für einzelne Unternehmen) jeweils sorgfältig geprüft und ausgestaltet werden. Dies ist bei der Beurteilung vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips zu berücksichtigen (vgl. nachfolgend Ziff. 62 ff., 80).

IV. BEURTEILUNG VOR DEM HINTERGRUND DES LEGALITÄTSPRINZIPS

1. Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene

62 Das in Art. 5 Abs. 1 BV verankerte Legalitätsprinzip («Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht») verlangt, dass staatliches Handeln sowohl die Gesetze achtet als auch auf einem Gesetz beruht.⁵⁵ Letzterer Aspekt, das *Erfordernis der gesetzlichen Grundlage*, umfasst wiederum das Erfordernis des Rechtssatzes, das Erfordernis der genügenden Normdichte und das Erfordernis der genügenden Normstufe.⁵⁶

63 Das *Erfordernis des Rechtssatzes* ist erfüllt, wenn eine *generell-abstrakte Norm* vorliegt, die von einem dafür kompetenten Organ im dafür vorgesehenen Verfahren erlassen und ordnungsgemäss publiziert wurde. Die Norm muss sich grundsätzlich an die Allgemeinheit richten;⁵⁷ Verwaltungsverordnungen, die unmittelbar nur die Verwaltung binden, reichen als gesetzliche Grundlage nicht aus. Das Erfordernis des Rechtssatzes dient der Voraussehbarkeit des staatlichen Verhaltens und damit der Rechtssicherheit, aber auch der Rechtsgleichheit.⁵⁸

64 Das *Erfordernis der genügenden Normdichte* beschlägt die Qualität der generell-abstrakten Norm. Rechtssätze müssen *ausreichend bestimmt* sein, was das Bundesgericht in den folgenden Worten umschrieben hat: «Das Gesetz muss so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach richten bzw. die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann.»⁵⁹

65 Das *Erfordernis der genügenden Normstufe* verlangt, dass sich staatliches Handeln in seinen Grundzügen auf eine *Grundlage in einem* vom Parlament erlassenen und – je nach Ausgestaltung der Volksrechte – dem Referendum unterstehenden *Gesetz* («Gesetz im formellen Sinn») abstützen muss. Das bedeutet, dass wichtige Normen im vom Parlament erlassenen Gesetz selbst enthalten sein müssen, während weniger wichtige Normen in einer von der Regierung erlassenen Verordnung niedergelegt sein dürfen. Ob sich das Erfordernis der genügenden Normstufe bereits aus Art. 5 Abs. 1 BV ergibt oder erst aus Art. 36 Abs. 1 BV (allgemein für schwerwiegende Einschränkungen von Grundrechten), Art. 164 Abs. 1 BV (für wichtige Bestimmungen des Bundesrechts)

55 ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 325; OFK BV-BIAGGINI (Fn. 39), Art. 5 N 7.

56 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 55), Rz. 325; OFK BV-BIAGGINI (Fn. 39), Art. 5 N 7.

57 SGK BV-SCHINDLER (Fn. 46), Art. 5 N 19.

58 Vgl. BSK BV-EPINEY (Fn. 40), Art. 94 Rz. 40.

59 BGE 125 I 361, E. 4a.

sowie weiteren Bestimmungen der Bundesverfassung und der kantonalen Verfassungen, ist umstritten, aber im vorliegenden Zusammenhang nicht von Bedeutung.

66 Art. 164 Abs. 1 BV verlangt, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind, wozu die grundlegenden Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte (lit. a), die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte (lit. b), die Rechte und Pflichten von Personen (lit. c), den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung der Abgaben (lit. d), die Aufgaben und die Leistungen des Bundes (lit. e), die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug von Bundesrecht (lit. f) und die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden (lit. g) zählen. Die Aufzählung in lit. a–g nennt in nicht abschliessender Weise Bereiche, in denen wichtige Bestimmungen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 BV zu finden sind.⁶⁰ Lehre und Rechtsprechung beurteilen die Wichtigkeit einer Regelung anhand von Kriterien wie der Eingriffsintensität, der Zahl der Betroffenen, der finanziellen Auswirkungen, der Akzeptanz und der politischen Bedeutung, wobei eine Gesamtbetrachtung angewendet wird und auch berücksichtigt wird, inwiefern Kriterien wie Eignung und Flexibilität gegen die Aufnahme einer Regelung in das Gesetz spricht.⁶¹

67 Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage gilt für das gesamte Staatshandeln.⁶² Die Anforderungen an Normstufe und Normdichte sind aber nicht in allen Bereichen gleich hoch. Während sie in manchen erhöht sind (etwa im Abgaberecht, vgl. Art. 127 Abs. 1 BV),⁶³ sind sie in anderen deutlich herabgesetzt (etwa bei der Leistungsverwaltung).⁶⁴

2. Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage für das Programm (ausserhalb des Personalrechts)

a) Erforderlichkeit einer rechtsatzmässigen Grundlage

68 Mit dem Programm «Leute für Lonza» hat der Bund die private Impfstoffproduktion durch den Verleih von Bundespersonal unterstützt. Dabei handelt es sich um staatliches Handeln, das gemäss dem Legalitätsprinzip im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BV dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage unterstellt ist. Soweit im Personalrecht eine Grundlage für die Anordnung eines Verleihs besteht bzw. eine solche geschaffen

60 FELIX UHLMANN, Legalitätsprinzip, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 2, Zürich 2020, 1025 ff., Rz 13.

61 UHLMANN, Legalitätsprinzip (Fn. 60), Rz 14. Für weitere Kriterien vgl. Vgl. BSK BV-EPINEY (Fn. 40), Art. 94 Rz. 48.

62 SGK BV-SCHINDLER (Fn. 46), Art. 5 N 28.

63 OFK BV-BIAGGINI (Fn. 39), Art. 5 N 9.

64 SGK BV-SCHINDLER (Fn. 46), Art. 5 N 31.

würde (vgl. oben Ziff. 15 ff.), stellt dies noch keine hinreichende Grundlage für ein Programm wie «Leute für Lonza» dar, da das Personalrecht nur die Befugnisse des Bundes gegenüber seinem Personal regelt und nicht aber die Aufgaben, die der Staat mithilfe dieses Personals wahrnimmt. Nötig ist somit mindestens eine rechtssatzmässige Grundlage, damit der Bund Personal zur Unterstützung einer an sich privaten Aufgabe ausleihen darf.

b) *Erforderlichkeit einer (formell)-gesetzlichen Regelung*

69 Für die Erforderlichkeit einer (formell-)gesetzlichen Regelung sprechen gleich mehrere der erwähnten (vgl. oben Ziff. 66) Kriterien. Der Verleih von Bundesangestellten an private Unternehmen ist politisch sicher umstritten. Er ist zudem heikel angesichts der Wettbewerbsneutralität (vgl. oben Ziff. 55 ff.). Auch wenn der Gesetzgeber an Letzteren gebunden ist, so erscheint er jedoch dazu berufen, eine allenfalls nötige Interessenabwägung (vgl. oben Ziff. 55) vorzuzeichnen. Die zu schaffende Regelung dürfte zwar selten angewendet werden, doch dürfte sie dann sowohl finanziell und auch gesundheitspolitisch (im Falle einer Pandemie) bedeutsam sein. Zudem greift der Verleih von Personal an ein privates Unternehmen auch in die ordentliche Aufgabenerfüllung bzw. in die dafür zugeteilten Ressourcen ein, was potenziell die Aufgabenerfüllung in den betroffenen Bereichen gefährden könnte. Insgesamt liegt aus unserer Sicht deshalb ein Fall von Art. 164 Abs. 1 BV vor. Die Voraussetzungen und die Rahmenbedingungen für die Unterstützung privater Unternehmen durch den Verleih von Bundespersonal sollten in den Grundzügen in einem Bundesgesetz geregelt werden.

c) *Zwischenfazit*

70 Der Verleih von Bundesangestellten an private Unternehmen erfordert aus unserer Sicht auch abgesehen von der personalrechtlichen Beurteilung sowohl eine rechtssatzmässige als auch eine Grundlage in einem Bundesgesetz (Art. 5 Abs. 1, Art. 164 Abs. 1 BV). Mit anderen Worten ist eine (formell-)gesetzliche Grundlage nicht nur für eine allfällige Anordnung des Verleihs gegenüber dem betroffenen Personal nötig, sondern auch für die Unterstützung der privaten Impfstoffproduktion durch den Verleih von Bundespersonal.

71 Es bleibt zu prüfen, ob dafür eine bereits bestehende gesetzliche Grundlage herangezogen werden kann.

3. Tragfähigkeit bestehender gesetzlicher Grundlagen (ausserhalb des Personalrechts)

a) Art. 44 EpG

72 Als Grundlage fällt zunächst Art. 44 EpG in Betracht. Dieser lautet:

¹ *Der Bundesrat stellt die Versorgung der Bevölkerung mit den wichtigsten zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten geeigneten Heilmitteln sicher, soweit er sie nicht durch Massnahmen nach dem Landesversorgungsgesetz vom 8. Oktober 19827 gewährleisten kann.*

² *Er kann Vorschriften erlassen über:*

a. die Zuteilung der Heilmittel;

b. die Verteilung der Heilmittel;

c. die Erleichterung der Einfuhr und die Beschränkung oder das Verbot der Ausfuhr der Heilmittel, sofern dies zur Abwehr einer Gefährdung der Gesundheit notwendig ist;

d. die Vorratshaltung von Heilmitteln in Spitälern und weiteren Institutionen des Gesundheitswesens.

³ *Er kann Massnahmen zur Versorgung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer mit Heilmitteln vorsehen.*

73 Impfstoffe gelten unbestrittenermassen als Heilmittel im Sinne des Heilmittelgesetzes.⁶⁵ Art. 44 Abs. 1 EpG verwendet soweit ersichtlich keinen davon abweichenden Heilmittelbegriff. Zudem geht aus der Botschaft zum Epidemienengesetz auch klar hervor, dass Impfstoffe Heilmittel im Sinne von Art. 44 Abs. 1 EpG sind. So gehören zu den wichtigsten Heilmitteln im Sinne der Bestimmung unter anderem «unverzichtbare Arzneimittel (wie Impfstoffe und antivirale Medikamente)».⁶⁶

74 Die Unterstützung der Produktion des Covid-19-Impfstoffs von Moderna kann ohne Weiteres auch als Beitrag an die in Art. 44 Abs. 1 EpG statuierte, sich an den Bundesrat richtende Vorgabe der *Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung* mit den wichtigsten zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten geeigneten Heilmitteln subsumiert werden.

75 Fraglich ist, ob es sich bei Abs. 1 von Art. 44 EpG um eine Generalklausel handelt oder ob Abs. 2 die Massnahmen im Sinne von Abs. 1 in abschliessender Weise aufzählt. Eine Generalklausel ermächtigt bei Vorliegen gewisser, relativ offen formulierter

⁶⁵ Vgl. etwa BVGer, C-4398/2008 vom 9. März 2012, zur Zulassung einer Impfung nach Art. 9 Abs. 1 HMG.

⁶⁶ Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemienengesetz, EpG) vom 3. Dezember 2010 (nachfolgend: «Botschaft EpG»), BBl 2011 311, 396.

Voraussetzungen zu einer nicht abschliessenden Zahl von Handlungsmöglichkeiten.⁶⁷ Formuliert sind Generalklauseln in der Regel in etwa nach dem Muster: «Um X zu begegnen, kann der Bundesrat die nötigen Massnahmen anordnen.»⁶⁸ Der Wortlaut von Art. 44 Abs. 1 EpG entspricht zwar nicht genau dieser Struktur, doch könnte die Bestimmung die Befugnis zur Ergreifung von Massnahmen trotzdem implizieren.

76 Die Entstehungsgeschichte von Art. 44 Abs. 1 EpG stützt die Einstufung der Bestimmung als Generalklausel. So wurde mit der Bestimmung im Wesentlichen Art. 6 des alten Epidemiengesetzes⁶⁹ in das neue übernommen.⁷⁰ Gemäss der Botschaft zur Änderung des Epidemiengesetzes vom 9. Juni 2006 bot Art. 6 EpG in der damals geltenden Fassung eine Grundlage, «dass der Bund die wichtigsten immunbiologischen Erzeugnisse für die zivile Bevölkerung beschaffen, Vorräte anlegen oder Dritte mit der Vorratshaltung beauftragen kann». Dies geht über die in Art. 44 Abs. 2 EpG ausdrücklich erwähnten Kompetenzen hinaus und spricht somit dafür, dass Art. 44 Abs. 1 EpG als Generalklausel zu verstehen ist.

77 In systematischer Hinsicht ist bemerkenswert, dass Massnahmen zur Förderung der Herstellung von Heilmitteln mit Finanzhilfen eigenständig und ausführlich in Art. 51 EpG geregelt sind, obwohl solche Massnahmen an sich auch unter Art. 44 Abs. 1 EpG subsumiert werden könnten, wenn es sich bei dieser Bestimmung um eine Generalklausel handelt. Aus den Materialien zum geltenden und zum alten Epidemiengesetz geht aber hervor, dass die ausführliche Regelung der finanziellen Förderung den Anforderungen des Subventionsgesetzes geschuldet ist.⁷¹ Art. 51 EpG spricht somit nicht gegen eine Einstufung von Art. 44 Abs. 1 EpG als Generalklausel.

78 Aus der Botschaft zum Covid-19-Gesetz geht schliesslich hervor, dass Art. 3 Abs. 1 lit. e Covid-19-Gesetz (dazu unten Ziff. 82), gemäss dem der Bund wichtige medizinische Güter beschaffen oder herstellen lassen darf, als Ergänzung zu Art. 44 Abs. 1 EpG geschaffen wurde, weil sich die letztere Bestimmung nur auf Heilmittel bezieht – und nicht, weil letztere keine Beschaffung von Heilmitteln oder ähnliche Massnahmen

67 Eine dahingehende Definition von Generalklauseln findet sich bei HINNERK WISSMANN, Generalklauseln, Verwaltungsbefugnisse zwischen Gesetzmässigkeit und offenen Normen, Habil. Augsburg 2007, Tübingen 2008, 2.

68 Vgl. für Beispiele von Generalklauseln etwa Art. 185 Abs. 3 BV und Art. 7 EpG.

69 Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 18. Dezember 1970 (Epidemiengesetz, EpG).

70 Botschaft EpG (Fn. 66), BBI 2010 311, 396.

71 Botschaft zur Änderung des Epidemiengesetzes (Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln) vom 9. Juni 2006 5605, 5615 f.; Botschaft EpG (Fn. 66), BBI 2010 311, 401.

erlauben würde.⁷² Auch Art. 3 Abs. 1 lit. e Covid-19-Gesetz spricht somit nicht gegen das Vorliegen einer Generalklausel.

79 Art. 44 Abs. 1 EpG ist unter diesen Umständen als Generalklausel einzustufen und kommt folglich als gesetzliche Grundlage für einen Personalverleih entsprechend dem Programm «Leute für Lonza» in Betracht. Es handelt sich allerdings um eine reichlich unbestimmte Norm. Es lässt sich kaum sagen, dass der Gesetzgeber mit Art. 44 Abs. 1 EpG die wichtige Frage des Verleihs von Bundespersonal an Private geregelt habe. Insbesondere hat er neben dem Ziel der Versorgung der Bevölkerung mit den wichtigsten zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten geeigneten Heilmitteln sowie der Subsidiarität zum Landesversorgungsgesetz keinerlei Voraussetzungen für den Verleih aufgestellt und gerade auch hinsichtlich der Wahrung der Wettbewerbsneutralität sowie der Sicherstellung der Erfüllung der ordentlichen Aufgaben der vom Verleih betroffenen Verwaltungseinheiten keinerlei Leitplanken aufgestellt.

80 Insgesamt erscheint es im Rahmen einer grosszügigen Auslegung knapp vertretbar, den Verleih von Bundespersonal an private Unternehmen zwecks Sicherstellung der Impfstoffproduktion auf Art. 44 Abs. 1 EpG abzustützen. Insbesondere das Spannungsverhältnis zur Wettbewerbsneutralität spricht aber dafür, dass der Gesetzgeber die Grundzüge eines solchen Personalverleihs selbst regeln und eine spezifische gesetzliche Grundlage dafür schaffen sollte.

b) Art. 51 EpG

81 Nach Art. 51 Abs. 1 EpG kann der Bund «die Herstellung von Heilmitteln nach Artikel 44 in der Schweiz mit Finanzhilfen fördern, wenn die Versorgung der Bevölkerung in besonderen oder ausserordentlichen Lagen nicht anderweitig gewährleistet werden kann». Während die Bestimmung grundsätzlich auf die Pandemie anwendbar erscheint, handelt es sich beim Verleih von Personal nicht um eine Finanzhilfe, weshalb auch Art. 51 EpG als Grundlage für ein Programm wie «Leute für Lonza» ausser Betracht fällt.

c) Art. 3 Abs. 1 lit. e Covid-19-Gesetz

82 Seit dem 26. September 2020 steht Art. 3 Abs. 1 lit. e Covid-19-Gesetz in Kraft, wonach der Bundesrat wichtige «medizinische Güter selber beschaffen» bzw. in der seit dem 20. März 2021 geltenden Fassung «medizinische Güter selber beschaffen oder herstellen lassen» darf. Der Verleih von Personal zur Unterstützung der Produktion medizinischer Güter ist auch hier gerade nicht vorgesehen; ebenso wenig wird die

⁷² Vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 12. August 2020, BBl 2020 6563, 6592 f.

Impfstoffproduktion an sich zur Aufgabe des Staates erklärt. Auch Art. 3 Abs. 1 lit. e Covid-19-Gesetz stellt somit keine gesetzliche Grundlage für ein Programm wie «Leute für Lonza» dar.

d) Bestimmungen des Landesversorgungsgesetzes

83 Nach Art. 44 Abs. 1 EpG sind Massnahmen nach Art. 44 EpG subsidiär zu Massnahmen nach dem Landesversorgungsgesetz. Das bedeutet, dass der Bundesrat etwa einen Verteilschlüssel für die wichtigsten Heilmittel zur Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten nur dann erlassen dürfte, wenn etwa die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Branchenvereinbarungen (Art. 6 LVG), die Pflichtlagerhaltung (Art. 7 ff. LVG),⁷³ Vorschriften über lebenswichtige Güter (Art. 31 LVG) und die Förderung von Massnahmen privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Unternehmen (Art. 35 LVG) nicht zum Ziel führen. Auch hier ergibt sich, nämlich aus Art. 35 Abs. 2 LVG («die Höhe der Finanzhilfen»), dass mit «Förderung» Finanzhilfen gemeint sind. Entsprechend ist auch im Landesversorgungsgesetz keine Grundlage für ein Programm wie «Leute für Lonza» ersichtlich.

e) Zwischenfazit

84 Mit Art. 44 Abs. 1 EpG besteht eine (formell)-gesetzliche Grundlage zur Sicherstellung der Versorgung mit Heilmitteln unter anderem während einer Pandemie. Darunter lässt sich im Rahmen einer grosszügigen Auslegung auch der Verleih von Bundespersonal an ein privates Unternehmen zwecks Unterstützung der Impfstoffproduktion knapp noch subsumieren. Die Bestimmung ist aber reichlich unbestimmt und erzielt keine lenkende Wirkung hinsichtlich insbesondere einer Vereinbarkeit mit der Wettbewerbsneutralität. Die Schaffung einer spezifischen (formell)-gesetzlichen Grundlage ist aus unserer Sicht deshalb angezeigt.

4. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage

a) Zeitpunkt und Art der Verankerung

85 Wie sich während der Pandemie zeigte, ist der Gesetzgeber in der Lage, während einer Krise mittels Erlasses eines dringlichen Bundesgesetzes im Sinne von Art. 165 BV rasch eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. So schlug der Bundesrat dem Parlament am 17. Februar 2021 eine Anpassung des Covid-19-Gesetzes vor,⁷⁴ wobei die

⁷³ Vgl. dazu Botschaft EpG (Fn. 66), BBI 2010 311, 396.

⁷⁴ Botschaft zu einer Änderung des Covid-19-Gesetzes betreffend Härtefälle, Arbeitslosenversicherung, familienergänzende Kinderbetreuung und Kulturschaffende, zu einem Bundesbeschluss über die Finanzierung von Härtefallmassnahmen nach dem Covid-19-Gesetz und zu einer Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 17. Februar 2021 (nachfolgend: «Botschaft Änderung Covid-19-Gesetz», BBI 2021 285).

Ergänzung von Art. 3 Abs. 1 lit. e Covid-19-Gesetz um den Zusatz «oder herstellen lassen» im Entwurf⁷⁵ nicht enthalten war. Das Parlament verabschiedete die Änderung des Covid-19-Gesetzes am 19. März 2021 inklusive Zusatz.⁷⁶ Zu beachten ist, dass die Verabschiedung eines Gesetzes innerhalb von rund einem Monat nur möglich ist, wenn sich das Parlament in dieser Zeit versammelt. Dies kann zwar auch ausserordentlich geschehen (Art. 2 Abs. 3 ParlG), doch haben die Eidgenössischen Räte bisher nur zurückhaltend von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

86 Noch rascher handeln kann der Bundesrat unter den Voraussetzungen von Art. 185 Abs 3 BV. Gestützt auf diesen Absatz kann er Verordnungen erlassen, die Bestimmungen mit Gesetzesrang enthalten, soweit schwere Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit unmittelbar drohen oder bereits eingetreten sind. Solche Verordnungen sind allerdings zu befristen und müssen gegebenenfalls durch einen Erlass des Parlaments ersetzt werden.

87 Das Programm «Leute für Lonza» wurde kurzfristig geschaffen. Eine erste Skizze dafür wurde am 16. April 2021 ausgearbeitet. Die ersten Mitarbeitenden des Bundes standen ab Juni 2021 im Einsatz für Lonza.⁷⁷ Ob mittels eines dringlichen Bundesgesetzes rechtzeitig eine gesetzliche Grundlage für ein solches Programm hätte geschaffen werden können, ist unsicher. Im Vergleich zu einem nicht dringlichen Bundesgesetz ist zudem die Mitwirkung der Stimmberechtigten (nur nachträgliches Referendum, Art. 165 Abs. 2 BV), der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Institutionen und Organisationen (teilweise keine ordentliche Vernehmlassung⁷⁸) und unter Umständen auch der Parlamentarierinnen und Parlamentarier (verkürzte Behandlungsfristen) eingeschränkt. Soweit eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage vorgängig, d.h. im Hinblick auf eine kommende und nicht auf eine gegenwärtige Krise geschaffen werden kann, ist dies folglich vorzuziehen. Das Gleiche gilt noch verstärkt für den Erlass von Notverordnungen nach Art. 185 Abs. 3 BV, die ohne Zutun des Parlaments erlassen werden.

88 Die Grundlage für einen Verleih von Bundespersonal an private Unternehmen sollte folglich vorsorglich vom Parlament erlassen werden, soweit dies für die Bewältigung künftiger Krisen als möglicherweise nötig erachtet wird.

75 Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) (Härtefälle, Arbeitslosenversicherung, familienergänzende Kinderbetreuung, Kulturschaffende) (Entwurf), BBl 2010 286.

76 AS 2021 153.

77 Bericht GPK-N (Fn. 1), 17.

78 Vgl. Botschaft Änderung Covid-19-Gesetz, BBl 2021 285, 16.

b) Ort der Verankerung

- 89 Fraglich ist schliesslich, wo der Verleih von Bundespersonal verankert werden soll. Richtig erscheint, dass dieser am gleichen Ort wie andere Unterstützungsmassnahmen geregelt wird. In Betracht fällt damit Art. 44 EpG, aber auch das Kapitel «Fördermassnahmen» des Epidemiengesetzes (Art. 50 ff. EpG). Sinnvollerweise würden Letztere wohl nicht in einem eigenen Kapitel, sondern im Anschluss an Art. 44 EpG geregelt.
- 90 Soweit auch für andere Sachgebiete der Verleih von Bundespersonal an private Unternehmen zwecks Krisenbewältigung vorgesehen werden soll, wäre für die jeweiligen Sachverhalte einzeln zu prüfen, wo eine Verankerung erfolgen sollte. Ergäbe sich ein Regelungsbedarf in einer Vielzahl von Gebieten, wäre unter Umständen zu prüfen, ob eine gemeinsame Regelung sinnvoll wäre.
- 91 Nicht der richtige Ort für eine solche Regelung wäre aus unserer Sicht das Bundespersonalgesetz. Dieses beschlägt das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Mitarbeitenden (vgl. Art. 1 BPG) und regelt nicht die Aufgaben des Bundes bzw. die in diesem Rahmen zulässigen Massnahmen.

V. SYNTHESE UND EMPFEHLUNGEN

1. Fragestellung

92 Aus rechtlicher Sicht ist im Rahmen der Evaluation des Programms «Leute für Lonza» zu klären, ob eine ausreichende Rechtsgrundlage für den Verleih von Bundespersonal an Lonza bestand und ob für künftige Fälle das geltende Recht anzupassen wäre. Zu prüfen ist dabei einerseits, inwiefern das *Personalrecht* des Bundes eine Grundlage für die mit einem Verleih verbundene Änderung des Anstellungsverhältnisses bietet bzw. eine solche zu schaffen wäre. Andererseits ist zu prüfen, inwiefern für die Unterstützung der Impfstoffproduktion durch den Verleih von Personal als staatliches Handeln eine gesetzliche Grundlage im Sinne des *Legalitätsprinzips* (Art. 5 Abs. 1 BV) besteht bzw. eine solche zu schaffen wäre.

93 Zu berücksichtigen ist dabei, inwiefern sich das Programm «Leute für Lonza» mit dem Grundsatz der *Wirtschaftsfreiheit* (Art. 94 Abs. 1 BV) vereinbaren lässt (zum Ganzen oben Ziff. 7 ff.).

2. Beurteilung aus personalrechtlicher Sicht

94 Aus personalrechtlicher Sicht ist zu unterscheiden, ob das betroffene Personal sich freiwillig verleihen lässt oder ob der Verleih gegen dessen Willen angeordnet wird.

95 Am Programm «Leute für Lonza» hat das betroffene Personal freiwillig teilgenommen. Dies ist unter geltender Rechtslage unproblematisch. Öffentlich-rechtliche Arbeitsverträge des Bundespersonals i.S.v. Art. 8 Abs. 1 BPG, können *im gegenseitigen Einvernehmen* grundsätzlich jederzeit geändert oder um Zusatzvereinbarungen ergänzt werden.⁷⁹ Ebenso ist es möglich, Arbeitsverträge i.S.v. Art. 8 Abs. 1 BPG unter gleichzeitiger Vereinbarung einer Wiedereinstellung zu kündigen, wie dies beim betroffenen Personal der beiden ETH gehandhabt wurde. Eine Anpassung der Rechtslage drängt sich für künftige, ebenfalls freiwillige Programme nicht auf (zum Ganzen oben Ziff. 13).

96 Anders wäre ein nicht freiwilliger Verleih zu beurteilen. Das Bundespersonalgesetz, sieht an sich keine Möglichkeit zur *einseitigen Anpassung* von Arbeitsverträgen durch den Arbeitgeber vor. Auf Verordnungsstufe wird zwar ein gewisser Spielraum gewährt (Art. 25 Abs. 3 und Abs. 3^{bis} BPV), was von der Rechtsprechung akzeptiert wird und sich bei dienstlicher Erforderlichkeit und Zumutbarkeit für gewisse temporäre Abweichungen vom Arbeitsvertrag analog zum privaten Arbeitsrecht (Art. 6 Abs. 2 BPG) durch das Weisungsrecht des Arbeitgebers (Art. 321d Abs. 1 OR) in Verbindung mit

⁷⁹ Das Gleiche gilt für öffentlich-rechtliche Arbeitsverträge des Personals des IGE nach Art. 1 und 3 IGE-PersV.

der Treuepflicht der Arbeitnehmenden (Art. 321a Abs. 1 OR) begründen lässt (zum Ganzen oben Ziff. 31).

97 Mit dem Verleih an einen anderen, privaten Arbeitgeber wird allerdings nicht nur die Funktion, der Arbeitsbereich und/oder der Arbeitsort verändert; vielmehr liegt eine Übertragung von Rechten aus dem Arbeitsvertrag an einen Dritten vor. Dem steht das Verbot entgegen, Rechte aus dem Arbeitsverhältnis auf einen Dritten zu übertragen bzw. des Personalverleihs ohne Einverständnis des Mitarbeiters nach Art. 333 Abs. 4 OR («Übergang des Arbeitsverhältnisses»; «Wirkungen»). Das Bundespersonalrecht bietet entsprechend keine Grundlage für die Anordnung eines Verleihs.⁸⁰ Bei der vom Privatrecht abweichenden Regelung des Verleihs von Mitarbeitenden an einen anderen, privaten Arbeitgeber gegen den Willen der Arbeitnehmenden handelt es sich zudem klarerweise um eine wichtige Regelung, die gemäss Art. 164 Abs. 1 BV einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Für ein künftiges, nicht freiwilliges Programm wäre folglich eine solche zu schaffen (zum Ganzen oben Ziff. 47).

3. **Beurteilung vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit**

98 Der *Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit* wird primär durch die Unterscheidung zwischen grundsatzkonformen und grundsatzwidrigen Massnahmen konkretisiert. Nach Art. 94 Abs. 4 BV sind «Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten» nur dann ausnahmsweise zulässig, wenn sie über eine ausdrückliche Grundlage in der Bundesverfassung verfügen oder wenn sie durch kantonale Regalrechte begründet sind.

99 Grundsatzwidrig in diesem Sinne sind Massnahmen, deren Regelungsmotiv eine Einschränkung des Wettbewerbs beinhaltet. Demgegenüber sind Massnahmen mit anderweitigen Regelungsmotiven – etwa polizeilichen oder sozialpolitischen – grundsatzkonform. Auch solche Massnahmen können gegen den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit verstossen, wenn ihre Auswirkungen in unnötiger oder anderweitig unverhältnismässiger Weise den Wettbewerb verzerren. Insofern ist der *Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbege nossen* zu beachten, wonach sich der Staat *wettbewerbsneutral* zu verhalten hat.

100 Beschränkungen ergeben sich aus dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit auch für unternehmerische Tätigkeiten des Staates.

⁸⁰ Das gilt im Übrigen die vom EDI als Rechtsgrundlage vorgebrachten Art. 25 Abs. 2 lit. b und c BPG, die nur für Disziplinarfälle einschlägig sind (vgl. oben Ziff. 26). Nichts anderes gilt für Arbeitsverträge nach Art. 1 und 3 IGE-PersV.

101 Das Programm «Leute für Lonza» war gesundheitspolizeilich motiviert. Insofern ist der Verleih von Bundespersonal als grundsatzkonform und mit der Wirtschaftsfreiheit vereinbar einzustufen.

102 Weiter liegt bei der vorübergehenden Massnahme (April 2021 bis Ende Jahr) im Hinblick auf die Impfstoffproduzenten auch keine Ungleichbehandlung von Gewerbegegnossen vor. So beabsichtigte einzig Lonza konkret die Produktion eines Covid-19-Impfstoffs bzw. dessen Wirkstoffs und bekundete diesbezüglich einen Personalengpass. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass sich andere Unternehmen in der gleichen Position befunden hätten. Andere Impfstoffhersteller bzw. -entwickler wurden zudem in anderen Ländern staatlich unterstützt. Soweit man unter diesen Umständen in der Unterstützung für Lonza überhaupt eine wettbewerbsverzerrende Massnahme erblicken mag, erweist sich diese aufgrund des gewichtigen öffentlichen Interesses an einer raschen Impfstoffproduktion dennoch als verhältnismässig.

103 Je nach Ausgestaltung künftiger, ähnlicher Programme könnte sich eine Wettbewerbsverzerrung jedoch ergeben. Namentlich dann, wenn mehrere Impfstoffproduzentinnen auf Bundesangestellte angewiesen sein sollten, der Bund jedoch nur eine Produzentin bevorzugen sollte. Die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung liesse sich mit einer entsprechenden Regelung auf Gesetzesstufe entschärfen.

104 Der Umstand, dass der Bund seine Mitarbeitenden ausleiht und im Gegenzug lediglich ein Entgelt für die entsprechenden Personalkosten erhält, eine wirtschaftliche Betätigung somit nicht im Vordergrund steht, sondern vielmehr die Erfüllung öffentlicher Aufgaben – insbesondere jener der Gesundheitsversorgung –, spricht dafür, dass der Bund nicht im Wettbewerb mit den Privaten steht und der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 BV) unter diesem Gesichtspunkt nicht tangiert wird.

4. Beurteilung vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips

105 Das in Art. 5 Abs. 1 BV verankerte *Legalitätsprinzip* («Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht») verlangt, dass staatliches Handeln sowohl die Gesetze achtet als auch auf einem Gesetz beruht. Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 BV).

106 Der politisch potenziell umstrittene Verleih von Bundesangestellten an private Unternehmen und die mit dem Verleih einhergehende Gefährdung der Aufgabenerfüllung in den betroffenen Dienststellen des Bundes, aber auch der Ressourceneinsatz sowie das Spannungsverhältnis zur Wettbewerbsneutralität erfordern eine Regelung des Personalverleihs durch den Gesetzgeber. Die spezifische gesetzliche Grundlage muss neben dem Verleih von Bundespersonal auch die Möglichkeit des Bundes regeln, eine an sich private Aufgabe (Impfstoffproduktion) zu unterstützen.

107 Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen vermögen aus unserer Sicht diesen Anforderungen nicht zu genügen. Weder Art. 51 Abs. 1 EpG (finanzielle Förderung der Herstellung von Heilmitteln in der Schweiz), Art. 3 Abs. 1 lit. e Covid-19-Gesetz (Beschaffung bzw. Auftrag zur Produktion wichtiger medizinischer Güter) noch die Bestimmungen des LVG erlauben den Verleih von Bundespersonal zwecks Unterstützung der Impfstoffproduktion. Mit Art. 44 EpG besteht zwar eine Generalklausel zur Sicherstellung der Versorgung mit Heilmitteln unter anderem während einer Pandemie, auf die sich *im Rahmen einer grosszügigen Auslegung* der Verleih von Bundespersonal an ein privates Unternehmen zwecks Unterstützung der Impfstoffproduktion knapp noch abstützen liesse. Angesichts der Wichtigkeit einer solchen Massnahme erscheint aber der Gesetzgeber berufen, diese in den Grundzügen zu regeln und dabei auch dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität Rechnung zu tragen.

5. Empfehlungen

108 Für allfällige künftige, ähnliche Programme wie «Leute für Lonza» wäre aus unserer Sicht eine (formell-)gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche die Voraussetzungen und die Modalitäten eines Verleihs in den Grundzügen regelt.

109 Der Zeitpunkt und die Art der Verankerung der gesetzlichen Grundlage sind bedacht zu wählen. Wie sich während der Pandemie zeigte, ist der Gesetzgeber in der Lage, während einer Krise mittels Erlasses eines dringlichen Bundesgesetzes im Sinne von Art. 165 BV rasch eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Es bleibt aber eine Unsicherheit, ob eine gesetzliche Grundlage gegebenenfalls rechtzeitig geschaffen werden kann. Zudem ist die politische Mitwirkung bei der dringlichen Gesetzgebung eingeschränkt. Eine Grundlage für den Verleih von Bundespersonal an private Unternehmen sollte deshalb vorsorglich vom Parlament erlassen werden, soweit dies für die Bewältigung künftiger Krisen als möglicherweise nötig erachtet wird.

110 Im Falle einer Regelung des Personalverleihs für eine Pandemie wäre eine Platzierung im Anschluss an Art. 44 EpG angezeigt. In anderen Sachgebieten wäre für die jeweiligen Sacherlasse einzeln zu prüfen, wo eine Verankerung sinnvoll ist.

111 Sollte ein Verleih personalrechtlich gegebenenfalls auch gegen den Willen des betroffenen Personals angeordnet werden können, so wäre dafür zusätzlich eine Grundlage im BPG zu schaffen.

* * *



Prof. Dr. Felix Uhlmann



Martin Wilhelm, MLaw



Jasmina Bukovac, MLaw

Literatur

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) 2021a: Projektplan und -organisation Lonza, internes Arbeitspapier vom 19. April 2021.

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) 2021b: Leute für Lonza Stand, interne Notiz vom 20. April 2021.

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) 2021c: Leute für Lonza Stand, interne Notiz vom 23. April 2021.

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) 2021d: Leute für Lonza Stand, interne Notiz vom 26. April 2021.

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) 2021e: Leute für Lonza Stand, interne Notiz vom 3. Mai 2021.

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) 2021f: Leute für Lonza Stand, interne Notiz vom 15. Mai 2021.

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) 2021g: Leute für Lonza Stand, interne Notiz vom 27. Mai 2021.

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) 2021h: Leute für Lonza Stand, interne Notiz vom 16. Juli 2021.

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) 2021: Kontakte der Bundesbehörden mit den Unternehmen Lonza und Moderna betreffend die Herstellung und die Beschaffung von Covid-19-Impfstoffen. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 16. November 2021, Bern.