

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



Geschäftsprüfungskommission
CH-3003 Bern

Sperrfrist:

Freitag, 17. April 1998, 11.00 Uhr

Das Instruktionskorps

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
vom 16. April 1998

Originaltext: deutsch

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Bericht der GPK-N zur Frage des Instruktorenmangels vom 22. Mai 1985	3
3	Abklärungen.....	4
4	Eingrenzung des Themas	5
5	Organisation und Aufgaben des Instruktionsskorps.....	6
6	Auswahl und Rekrutierung der Instruktoren	7
7	Beförderung der Instruktoren	8
8	Abkommandierungen.....	10
9	Stellenbesetzung bei hohen Posten der Armee und der Armeeverwaltung	12
10	Detaillkorrekturen oder Systemwechsel?	12
11	Entlöhnung.....	14
12	Vergünstigungen für Instruktoren.....	18
13	Vorzeitiger Altersrücktritt.....	23
14	Zusammenfassung und abschliessende Empfehlungen	28
15	Weiteres Vorgehen	30
	Liste der Abkürzungen	31
	Liste der angehörten Personen.....	32

1 Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommissionen als Oberaufsichtsbehörden können gestützt auf Art. 47quater des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) von allen Behörden und Amtsstellen des Bundes zweckdienliche Auskünfte einholen und - nach Anhörung des Bundesrates - wesentliche Akten einverlangen. Im Anschluss an die Vorkommnisse um Oberst Nyffenegger beschlossen die Geschäftsprüfungskommissionen ausgewählte Bereiche des Eidgenössischen Militärdepartements (EMD, ab 1.1.1998 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, VBS) einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen. Die erweiterte Sektion Behörden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) prüfte die Beschaffungs- und Beförderungspolitik des VBS sowie dessen Informations- und PR-Tätigkeit. Sie hat sich entschlossen, zu den einzelnen Themenbereich je separate Berichte zu verfassen.

Die GPK-N erstattete am 29. Mai 1997 einen ersten Bericht zur Informationstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung in ausserordentlichen Situationen. Der vorliegende Bericht behandelt ausgewählte Fragen des Instruktionsdienstes, wobei das Schwergewicht auf den Auswahl-, Anstellungs- und Beförderungskriterien beruht.

2 Bericht der GPK-N zur Frage des Instruktorenmangels vom 22. Mai 1985

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat sich mit dem Instruktorcorps letztmals in ihrem Inspektionsbericht „Zur Frage des Instruktorenmangels in der Schweizerischen Armee“ vom 22. Mai 1985 eingehend auseinandergesetzt. Auch wenn die damaligen Erkenntnisse nicht mehr in jeder Beziehung von aktueller Bedeutung sind, erscheint es sinnvoll, zumindest die wesentlichsten Schlussfolgerungen jenes Berichtes im Sinne einer Zusammenfassung nochmals kurz darzulegen. Dabei wird ohne weiteres ersichtlich, dass verschiedene Problemkreise keineswegs neu sind und immer wieder Anlass zu Diskussionen bilden, ohne dass sie definitiv gelöst werden können.

Wie bereits damals wird auch heute vom Instruktor nicht nur hohes berufliches Wissen und Können erwartet, sondern auch eine Persönlichkeit verlangt, welche von sich selbst abverlangt, was gegenüber den Auszubildenden gefordert wird. Dies muss nicht nur Konsequenzen für die Auswahl haben, sondern es sind auch die Voraussetzungen zu schaffen, welche dem Instruktor funktionsgerechte Entfaltungsmöglichkeiten bieten, die Berufskompetenz fördern, die Wechselbeziehungen zur Miliz gerecht berücksichtigen und einen persönlichen Freiraum für kontinuierliche Weiterbildung sowie für soziale und familiäre Integration gewährleisten.

Als Hauptursachen für den Mangel an geeigneten und fähigen Instruktoren wurde im damaligen Inspektionsbericht auf die intensive Berufsbelastung mit häufiger Abwesenheit von Wohnort und Familie sowie auf die unregelmässige Arbeitszeit und die damit verbundene erschwerte Integrierung im sozialen Umfeld verwiesen. Es wurden folgende Massnahmen zu einer Entschärfung der Situation in Betracht gezogen:

- bessere Personalführung auf Stufe Bundesämter,
- bessere Laufbahngestaltung auf der Grundlage von Stellenplänen,
- bessere Unterstützung des Arbeitsumfelds,
- bessere Information und Werbung,
- besseres Bildungs- und Ausbildungsangebot,
- uneingeschränkte Beibehaltung des Instruktorenstatus bei Abkommandierung in die Militärverwaltung,
- allenfalls Überführung der Instruktorenausbildung in einen Erst-Beruf akademischer Richtung.

Die Frage nach der Entkoppelung von beruflichen Funktionen und dienstlichem Grad in der Armee wurde bereits damals von der GPK eingehend geprüft. Auf eine Entkoppelung wurde ausdrücklich verzichtet, weil der Instruktor damit zu einem militärischen Ausbildungsspezialisten würde, der zwar der Armee zu dienen hat, aber sichtbar ausserhalb dieser Armee steht und ihr damit entfrVBSset werden könnte. Diese Empfehlung fand ihren gesetzlichen Niederschlag in Art. 9 Abs. 3 der Verordnung über das Instruktionkorps vom 21. November 1990 (IKV; SR 512.41), wonach die Beförderungen von Instruktoren als Milizoffiziere mit dem Einsatz im Rahmen der Berufslaufbahn zu koordinieren sind. Ebenfalls eingehend geprüft wurde die Frage, ob dem Instruktionsunteroffizier als Bestandteil der Berufslaufbahn die Möglichkeit eingeräumt werden soll, zum Einheitsinstruktor im Offiziersrang aufzusteigen. Diese Attraktivitätssteigerung der beruflichen Laufbahn wurde aber abgelehnt, weil dem Instruktionsunteroffizier die entsprechende militärische Schulung sowie die stufengerechte Erfahrung abgeht.

3 Abklärungen

Die Kommission liess sich anlässlich der Sitzungen vom 3. Mai und 14. August 1996 von Vertretern des VBS über die gesetzlichen Grundlagen und praktischen Abläufe bei der Beförderung von höheren Staboffizieren und Instruktoren informieren. Weitere Anhörungen zu den Anstellungsbedingungen, Gehältern und Spesenentschädigungen der höheren Staboffiziere und Instruktoren fanden am 30. August 1996 und 18. Februar 1997 statt. Im weiteren wurde anlässlich der Sitzungen vom 14. August 1996 und 18. Februar 1997 auch Vertretern des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) Gelegenheit gegeben, zu den spezifischen personalrechtlichen Fragestellungen im Bereich des VBS Stellung zu nehmen. Überdies hörte die Kommission anlässlich der Sitzung vom 3. Juli 1997 Vertreter der Pensionskasse des Bundes (PKB) an und liess sich über die pensionskassenrechtlichen Belange beim vorzeitigen Altersrücktritt von höheren Staboffizieren und Instruktoren informieren. Zudem beantwortete das VBS verschiedene Fragen schriftlich, welche dem Departement von der Kommission auf diesem Weg unterbreitet worden waren. Schliesslich wurden diverse Personaldossiers von höheren Staboffizieren und Instruktoren beigezogen.

4 Eingrenzung des Themas

Der Kommission ist durchaus bekannt, dass im Zusammenhang mit der Besetzung höherer Posten in der Armee und in der Armeeverwaltung gelegentlich Kritik an der Personalpolitik des VBS geäußert worden ist. Ebenso ist es ihrer Aufmerksamkeit nicht entgangen, dass die Abkommandierung von Instruktoren in die Verwaltung, sei es als Projektleiter, als zugeteilte Stabsoffiziere, als stellvertretende Direktoren oder in ähnliche Funktionen vereinzelt auf Unverständnis gestossen ist. Nicht zuletzt die Vorkommnisse um Oberst Nyffenegger haben dieser Kritik neuen Auftrieb gegeben. Es hätte deshalb grundsätzlich nahegelegen, die Berechtigung bzw. Haltlosigkeit dieser Kritik anhand der konkreten Personaldossiers zu überprüfen, um dann zu diesem Themenkomplex abschliessend Stellung nehmen zu können.

Die Kommission hat sich indessen die Frage gestellt, ob es zu ihren Aufgaben zählen kann, konkrete Stellenbesetzungen der Verwaltung im nachhinein auf ihre Angemessenheit hin zu würdigen. Sie ist dabei zum Ergebnis gelangt, dass pauschale Verdächtigungen sich mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln weder erhärten noch entkräften lassen. Zunächst einmal sind keine allgemeingültigen Kriterien ersichtlich, mit denen eine „richtige“ oder „falsche“ Stellenbesetzung innerhalb einer Verwaltungseinheit mit mehreren tausend Beschäftigten beurteilt werden könnte. Die insbesondere im Zusammenhang mit der Beförderung einzelner höherer Stabsoffiziere oder mit der Verwendung einzelner Instruktoren geäußerte Kritik beruht denn auch weitgehend auf subjektiven Empfindungen und Erfahrungen, welche individuelle Personen mit den betroffenen Amtsinhabern gemacht haben. Sie entzieht sich damit von vornherein - selbst wenn tatsächliche oder vermeintliche Fehlbesetzungen im Instruktionskorps gehäuft auftreten sollten - in aller Regel einer objektiven Überprüfung.

Dann kann es aber auch nicht zu den Aufgaben der Kommission zählen, ausgewählte oder gar sämtliche Stellenbesetzungen der Armee oder der Armeeverwaltung im nachhinein auf deren qualitative Angemessenheit hin zu überprüfen. Personalrekrutierung und Stellenbesetzung sind Aufgabe der Verwaltung und nicht des Parlaments; das betreffende Departement trägt die alleinige Verantwortung für die Auswahl und Qualifikation, aber auch für die Führung des Personals. Selbst eine stichprobenweise Überprüfung einzelner Stellenbesetzungen muss ausscheiden, da der Kommission das für eine objektive Beurteilung konkreter Personalentscheidungen erforderliche Sachwissen fehlt. Ein derartiges Vorgehen wäre überdies weitgehend von Zufällen abhängig, so dass die dabei gewonnenen Erkenntnisse keineswegs repräsentativ wären. Und letztlich müssten sich angesichts des Zufallscharakters auch die Betroffenen ungerecht behandelt fühlen. In Berücksichtigung dieser Ausgangslage muss sich die Kommission deshalb darauf beschränken, systembedingte oder strukturelle Mängel bei der Personalauswahl oder den Anstellungsbedingungen zu überprüfen und zu beseitigen sowie allenfalls einzelne konkrete Vorfälle von besonderer Tragweite näher darzulegen.

5 Organisation und Aufgaben des Instruktionkorps

Bevor auf die besonderen Problemkreise eingegangen werden kann, sind einige Ausführungen zu Organisation und Aufgaben des Instruktionkorps angezeigt. Nach Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über das Instruktionkorps (IKV) leiten die Instruktoren die militärische Erziehung und Ausbildung in Rekruten- und Kadernschulen. Den Berufsoffizieren obliegen die Führungsschulung sowie die operative, taktische und gefechtstechnische Ausbildung; sie bilden in der Regel Offiziere aus. Die Berufsunteroffiziere erteilen vorwiegend die gefechtstechnische Ausbildung sowie die Ausbildung an Waffen, Geräten, Systemen und Fahrzeugen; sie bilden in der Regel Unteroffiziere und Mannschaften aus (Art. 5 Abs. 2 IKV). Nach Art. 5 Abs. 3 IKV können Instruktoren auch zu Dienstleistungen in Stäben, Untergruppen, Bundesämtern, Kommandos oder Diensten des VBS sowie als Verteidigungsattachés bei einer schweizerischen Botschaft eingesetzt werden.

Während das VBS die Anforderungen für die Anstellung, Ernennung und Wahl von Instruktoren umschreibt (Art. 6 IKV), trägt der Chef Heer die Gesamtverantwortung für das Instruktionkorps; der Unterstabschef Lehrpersonal ist verantwortlich für das Instruktionkorps und führt es namentlich in den Bereichen Bereitstellung, Aus- und Weiterbildung, Verfügbarkeit und Einsatz (Art. 4 IKV). Für die Instruktoren der Luftwaffe ist der Direktor des Bundesamtes für Ausbildung der Luftwaffe zuständig.

Ende 1996 waren ca. 1'850 gewählte bzw. zu ständigen Angestellten ernannte Instruktoren beim VBS beschäftigt; rund 40% weisen den Grad eines Offiziers und 60% denjenigen eines Unteroffiziers auf. Im einzelnen verteilen sich die Offiziersgrade wie folgt auf das Instruktionkorps:

<u>Grad</u>	<u>Anzahl</u>	<u>Prozentanteil</u>
Leutnant	24	3,5
Oberleutnant	38	5,5
Hauptmann	183	25
Major	180	25
Oberstleutnant	66	9
Oberst	231	32

Ein grosser Teil der Instruktoren ist im eigentlichen Instruktiondienst, d.h. in der Ausbildung in Rekruten- und Kadernschulen tätig. Rund 180 Instruktoren sind zu den Stäben, Untergruppen, Bundesämtern des VBS, Kommandos oder Diensten abkommandiert; sie sind damit nicht mehr in ihrem ursprünglichen Arbeitsbereich tätig, sondern arbeiten wie die anderen beamtenrechtlich angestellten Personen in der Armeeverwaltung. Hinzu kommen zahlreiche weitere Instruktoren, die zwar nicht abkommandiert sind, aber Funktionen innehaben, welche primär administrativer Natur sind und mit der militärischen Erziehung und Ausbildung nur noch am Rande etwas zu tun haben.

Mit der Armee 95 ist der Bedarf an Instruktoren keineswegs geringer geworden. Vorgesehen ist, dass Instruktoren nicht mehr nur an Rekruten- und Kadernschulen tätig sind, sondern auch Ausbildungs- und Betreuungsaufgaben bei der Truppe übernehmen. Mit dem Übergang zum zweijährigen Rhythmus der Wiederholungskurse erscheint es in vermehrtem Umfang erforderlich, dass den Einheitskommandanten Fachkräfte zur Verfügung gestellt werden, welche insbesondere in technischen Belangen Ausbildungs- und Beratungsfunktionen übernehmen, welche bis anhin von den Milizkadern ausgeübt worden sind. Zu diesem Zweck sind Ausbildungsregionen und -abschnitte geschaffen worden, denen ein Instruktor als Kommandant vorsteht.

6 Auswahl und Rekrutierung der Instruktoren

Im Zusammenhang mit Armee 95 und Ausbildung 95 wurde vom VBS ein neues Leitbild für das Lehrpersonal erarbeitet und die Verordnung über die Anstellung und Ausbildung der Instruktoren vom 20. Dezember 1996 (SR 512.412) verabschiedet. Im Hinblick auf die berufliche Qualifikation wird für Instruktionsoffiziere in der Regel ein abgeschlossenes Hochschulstudium, ein Diplom einer vom Bund anerkannten Höheren Fachschule, ein Sekundarlehrerpatent, ein Primarlehrerpatent mit mindestens zweijähriger Berufserfahrung oder ein Maturitätsabschluss mit mindestens zweijähriger praktischer Tätigkeit verlangt. In begründeten Ausnahmefällen kann der Chef Heer auch andere berufliche Werdegänge anerkennen. Hat der Anwärter bereits eine Hochschulausbildung absolviert, ist eine abgekürzte Grundausbildung an den militärischen Führungsschulen vorgesehen. Die Kandidaten zum Berufsunteroffizier verfügen in aller Regel über das Diplom einer vom Bund anerkannten Höheren Fachschule oder über eine abgeschlossene Berufsausbildung von mindestens dreijähriger Dauer, wobei in beiden Fällen zusätzlich eine praktische Berufserfahrung von mindestens zwei Jahren verlangt wird (Art. 2 und 3 der Verordnung über die Anstellung und Ausbildung der Instruktoren).

Bewerber, welche die Aufnahmebedingungen erfüllen, werden spätestens auf den Zeitpunkt des Eintritts in die Grundausbildung an der Militärischen Führungsschule (MFS) bzw. an der Berufsunteroffiziersschule der Armee (BUSA) zum nichtständigen Angestellten ernannt. Nach Absolvierung des Grundausbildungslehrgangs erfolgt die Ernennung zum ständigen Angestellten und nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung die Wahl zum Beamten (Art. 11, 15 und 18 der Verordnung über die Anstellung und Ausbildung der Instruktoren).

Das Interesse am Instruktorenberuf wird von der allgemeinen Wirtschaftssituation stark beeinflusst. Es kann denn auch nicht überraschen, dass zur Zeit eine relativ grosse Nachfrage von seiten potentieller Bewerber besteht. Im Jahr 1996 begannen 36 Instruktionsoffiziere und 42 Berufsunteroffiziere ihre Ausbildung. 18 Anwärter mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluss werden nach einem einjährigen Ausbildungsgang, weitere 18 Anwärter mit Matura, Berufsmatura oder gleichwertigem Mittelschulabschluss nach einem dreijährigen Ausbildungsgang an der militärischen Führungsschule der ETHZ (MFS) ihren Be-

ruf aufnehmen. Die 42 Instruktionsunteroffiziere absolvieren ihre Ausbildung an der Berufsunteroffiziersschule (BUSA) in Herisau.

Über das konkrete Vorgehen bei der Rekrutierung und Beförderung von Instruktoren konnten relativ wenig konkrete Abklärungen getätigt werden. Insbesondere entzieht sich der qualitative Aspekt der Stellenbesetzungen aus den eingangs erwähnten Gründen der Beurteilung durch die Kommission. Die Kommission hat aber festgestellt, dass das VBS der Laufbahngestaltung grosses Gewicht beimisst und zu diesem Zweck im Rahmen funktioneller Laufbahnbilder allgemeingültige Kriterien aufgestellt hat.

7 Beförderung der Instruktoren

a) Dualismus von beamtenrechtlicher und milizmässiger Beförderung

Der Instruktor ist einerseits berufsmässig in der militärischen Ausbildung und Erziehung tätig; er bleibt aber andererseits als Milizangehöriger in den ordentlichen Formationen der Armee eingeteilt. Dieser Dualismus, insbesondere der Automatismus zwischen militärischem Milizgrad und beamtenrechtlicher Beförderung bei den Instruktionsoffizieren hat in der Vergangenheit immer wieder zu Diskussionen Anlass gegeben. Nach der früher massgebenden Rechtslage konnte ein Instruktor beamtenrechtlich grundsätzlich nur dann befördert werden, wenn er im Milizdienst den für die betreffende Stelle erforderlichen militärischen Grad erlangt hatte. Damit entschied faktisch weitgehend nicht die Verwaltung selbst, sondern die militärisch vorgesetzte Stelle über die weitere Laufbahngestaltung des Instructors. Dementsprechend gross war denn auch nicht nur der Erwartungsdruck gegenüber dem militärischen Vorgesetzten des Instructors, sondern auch die Anspruchshaltung des Instructors gegenüber der Verwaltung. Nur wer auf dem Milizweg befördert wurde, konnte in der Instruktorhierarchie aufsteigen; und wer befördert wurde, konnte faktisch zugleich auch einen Anspruch auf beruflichen Aufstieg geltend machen.

Mit der Reorganisation der Armee 95 und der Ausbildung 95 wurde die beamtenrechtliche Beförderung von der militärischen Beförderung weitgehend abgekoppelt. Die militärische Beförderung richtet sich - zumindest nach den massgebenden Rechtsgrundlagen - ausschliesslich nach den Kriterien der Milizarmee, während für die beamtenrechtliche Beförderung die beruflich ausgeübte Funktion massgebend ist. In diesem Sinn soll es in Zukunft durchaus möglich sein, dass ein Instruktionsoffizier aufgrund der Bedürfnisse und Kriterien der Milizarmee zum Oberst befördert wird, während er in seiner beruflichen Tätigkeit die bisherige Funktion und Besoldungseinreihung beibehält; aber auch umgekehrt soll die berufliche Beförderung nur mehr aufgrund der Anforderungen des Amtes oder der beruflichen Leistung erfolgen, ohne dass auf die militärische Karriere Rücksicht genommen wird.

Die Kommission begrüsst die vom VBS in die Wege geleiteten Massnahmen und erachtet sie als längst fällige Korrektur eines überholten Systems. Sie ist sich durchaus bewusst, dass die beschlossene Abkoppelung von militärischem Milizgrad und beruflicher Karriere nicht von einem auf den andern Tag in die Praxis umgesetzt werden kann. Sie wird aber

die weitere Entwicklung mit Aufmerksamkeit verfolgen und darauf achten, dass den vom VBS bis jetzt erst geäußerten Absichtserklärungen auch tatsächlich Nachdruck verschafft wird.

b) Laufbahngestaltung

Im Zusammenhang mit dem Beförderungswesen fällt weiter auf, dass zwar der unmittelbare Zusammenhang zwischen milizmässigem und beruflichem Aufstieg inzwischen weitgehend abgekoppelt ist. Hingegen besteht nach wie vor der Eindruck, dass der stetige berufliche Aufstieg weiterhin wesentlicher Bestandteil der Instruktorlaufbahn bilden soll. Das VBS hat in diesem Zusammenhang Laufbahntabellen entwickelt, welche bei den Instruktionsoffizieren einen Aufstieg von der Besoldungsklasse 17 bis 31 und bei den Instruktionsoffizieren einen solchen von der Besoldungsklasse 11 bis 23 vorsehen. Auch wenn für den einzelnen Instruktor zweifellos kein Rechtsanspruch auf Beförderung besteht und nicht jeder Instruktor in die oberste Besoldungsklasse aufsteigt, vermag dieses Modell doch den Eindruck eines gewissen Automatismus zu erwecken.

Nach Darstellung des VBS werden Berufsoffiziere nicht für eine bestimmte Stelle mit definiertem Pflichtenheft und Organigramm angestellt. Sie würden für eine vorgezeichnete Laufbahn ausgewählt, angestellt und ausgebildet. Diese Laufbahn sei gekennzeichnet von einer Folge von Tätigkeiten mit wachsendem Anspruchsniveau, mit entsprechenden Weiter- und Zusatzausbildungskonsequenzen mit häufig wechselnden Unterstellungen und Dienstorten. Typische Laufbahnstationen für Berufsoffiziere seien Klassenlehrer in einer Offiziersschule, Einheitsinstruktor in einer Rekrutenschule, Klassenlehrer in der höheren Kaderausbildung, Ausbildungs- und Einsatzsteuerungstätigkeit in einem Stab eines Bundesamtes oder einer Untergruppe, Kaderausbildung in einer Ausbildungsregion etc. Parallel dazu würden in der Regel Milizdienste als Zugführer, Kompaniekommandant, Generalstabsoffizier und Bataillonskommandant geleistet. Erst am Ende dieser "Normallaufbahn", im Alter von 40 bis 45 Jahren, erfülle der Berufsoffizier sein „Pflichtenheft“ und erst dann sei er polyvalent einsetzbar. Die Laufbahn von Berufsunteroffizieren sei weniger vielfältig, sie verlaufe aber ähnlich.

c) Schlussfolgerungen der Kommission

Die mit den sogenannten Laufbahntabellen zum Ausdruck gebrachte Grundhaltung innerhalb des Instruktorcorps scheint nicht unbedenklich zu sein. Einerseits ist damit die Gefahr verbunden, dass bei Beförderungen nicht in erster Linie die Bedürfnisse der Instruktion, sondern die individuelle Laufbahn des einzelnen Instructors im Vordergrund stehen kann. Zum andern wird mit der Vorgabe mehr oder weniger fester Laufbahnmodelle bei den Betroffenen eine Erwartungshaltung auf kontinuierlichen beruflichen Aufstieg geweckt, welche letztlich auch befriedigt werden will. Angesichts des veränderten wirtschaftlichen Umfelds stellt sich ernsthaft die Frage, ob es noch zeitgemäss sein kann, mit derartigen Laufbahnmodellen zu arbeiten.

Um den sich rasch wandelnden Ansprüchen der Gesellschaft gerecht zu werden, wird von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen allenthalben ein möglichst hohes Mass an Flexibilität erwartet. Auch wenn der Instruktorenberuf nicht ohne weiteres mit Arbeitsplätzen in der Verwaltung oder in der Privatwirtschaft verglichen werden kann, muss auch hier vermehrt darauf geachtet werden, dass nicht die individuellen Bedürfnisse des Einzelnen, sondern die Anforderungen des Amtes entscheidendes Kriterium sowohl für die Besetzung von Stellen wie auch für Beförderungen sind. Denn gerade die Erfahrungen mit der Umsetzung der Armee 95 haben gezeigt, dass eine sinnvolle Neuausrichtung staatlicher Aufgaben auf erheblichen Widerstand stösst, wenn an festgefahrenen Privilegien gerüttelt wird. Nachdem allerorten von Deregulierung und New Public Management gesprochen wird, erscheint es zumindest prüfenswert, ob im Instruktor-Korps weiterhin an einem Beamtenbild festgehalten werden soll, das zu bestimmten historischen Zeiten durchaus seinen Sinn gehabt hatte, dessen Wurzeln aber in die Anfänge unseres Jahrhunderts zurückreichen. Die GPK-N anerkennt durchaus, dass diesbezüglich auch innerhalb des VBS gewisse Umdenkungsprozesse schon stattgefunden haben.

Sie fordert deshalb den Bundesrat auf, die Laufbahngestaltung innerhalb des Instruktor-Korps zu überprüfen und allenfalls flexiblere Modelle zu entwickeln, die den veränderten wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Fakten Rechnung tragen. Für die Beförderung darf nicht mehr länger die Laufbahngestaltung des Instructors, sondern müssen ausschliesslich die Interessen der militärischen Ausbildung und Erziehung massgebend sein.

8 Abkommandierungen

a) Instruktorenstatus und Verwaltungsfunktionen

Nach Art. 8 IKV können Instruktoren zu den Stäben, Untergruppen, Bundesämtern, Kommandos oder Diensten abkommandiert werden. Die in erster Linie für die militärische Erziehung und Ausbildung in Rekruten- und Kadernschulen zuständigen Instruktoren übernehmen damit Aufgaben innerhalb der Zentralverwaltung des VBS.

Das VBS stellt sich auf den Standpunkt, dass die Abkommandierung von Instruktoren auch in anderen Ländern üblich sei. Einerseits sei bei einigen Funktionen das Fachwissen des Berufsoffiziers bzw. -unteroffiziers zwingend und andererseits sei eine Abkommandierung im Rahmen der Personalentwicklung förderlich. Eine im Herbst 1997 durchgeführte interne Untersuchung hat ergeben, dass 150 Berufsoffiziere und Berufsunteroffiziere in eigentliche Verwaltungsfunktionen bei den Stäben der Gruppen und Bundesämter, nicht aber in die Ausbildung abkommandiert sind.

Bei diesen rund 150 Abkommandierungen besteht zumindest Klarheit darüber, dass die betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht mehr im Bereich der militärischen Ausbildung und Erziehung tätig sind. Daneben existiert zusätzlich eine nicht unerhebliche Grauzone, indem zahlreiche Instruktoren zwar in Schulen und Kursen tätig sind, dort aber primär reine Verwaltungsaufgaben erfüllen, die mit der angestammten Lehr- und Ausbil-

dungsfunktion des Instruktionkorps nicht mehr viel Gemeinsames haben. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an Schuladministratoren, an die Kommandanten der Ausbildungsregionen und -abschnitte, an die Chefs Motorwagendienst etc.

Die Abkommandierung von Instruktoren in die Verwaltung betrifft nach Darstellung des VBS im wesentlichen drei Personalkategorien. Zunächst einmal erfolgen Abkommandierungen im Rahmen der Ausbildung; diese Abkommandierungen sind in aller Regel auf drei Jahre befristet. Eine weitere Kategorie betrifft die längerdauernden Abkommandierungen auf Stellen, bei denen die Ausbildung und Erfahrung eines Berufsmilitärs angeblich unerlässlich erscheint. Schliesslich kann die Verwendung eines Instruktors in der Verwaltung auch auf eigenen Wunsch erfolgen; dies ist anlässlich der durchgeführten Anhörungen ausdrücklich bestätigt worden. In sämtlichen Fällen der Abkommandierung werden der Instruktorenstatus - und damit die entsprechenden Privilegien - beibehalten; es erfolgt allenfalls eine neue Besoldungseinreihung, welche der neuen Funktion entspricht.

b) Schlussfolgerungen der Kommission

Für die Kommission sind die im Rahmen der Ausbildung erfolgten Abkommandierungen von Instruktoren ohne weiteres nachvollziehbar. Hier handelt es sich um relativ kurzfristige Einsätze von einzelnen Instruktoren, welche nach Abschluss eines verwaltungsinternen Lehrganges wieder in ihrem angestammten Aufgabenbereich tätig sind. Da die Abkommandierung in diesen Fällen nicht im Hinblick auf die Bedürfnisse der Verwaltung, sondern im Interesse der eigentlichen Instruktorentätigkeit erfolgt, erscheint die Beibehaltung des Instruktorenstatus durchaus gerechtfertigt.

Hingegen kann die Kommission den Sinn der längerdauernden Abkommandierungen oder der Abkommandierungen auf eigenen Wunsch unter Beibehaltung des Instruktorenstatus nicht ergründen. Diese Versetzungen sind auf Dauer ausgerichtet und zielen darauf ab, dem Instruktor eine Tätigkeit innerhalb der Verwaltung zu verschaffen. Selbst wenn für gewisse Verwaltungsstellen die Ausbildung und Erfahrung eines Instruktors nützlich oder gar unerlässlich sein soll, ist nicht einzusehen, weshalb bei dauernder Verwendung in der Verwaltung nicht die für alle anderen Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter geltenden Anstellungsbedingungen zur Anwendung gelangen und der Instruktorenstatus beibehalten werden soll; denn dieser besondere Status ist - wenn überhaupt - allein durch die erschwerten Arbeitsbedingungen im Rahmen der militärischen Ausbildung und Erziehung, nicht aber durch die Anforderungen einer normalen Verwaltungstätigkeit gerechtfertigt. Insbesondere besteht aber keine Veranlassung, den dauernd in die Verwaltung abkommandierten Instruktoren nach wie vor die Vorteile im Zulagen- oder Spesenbereich zuzuerkennen, die während ihrer früheren Tätigkeit im Instruktiondienst allenfalls gerechtfertigt waren, während die die gleiche Funktion ausübenden, aber beamtenrechtlich angestellten Mitarbeiter den üblichen Anstellungsbedingungen unterworfen sind. Allenfalls erhöhte Anforderungen an die dauernd in die Verwaltung abkommandierten Instruktoren sind - wenn schon - durch eine entsprechende Einreihung des Amtes, nicht aber durch Zulagen und verbesserte Spesenregelungen abzugelten; denn entscheidend für die Entlohnung können

nur die Anforderungen des betreffenden Amtes, nicht aber der frühere Status des Mitarbeiters sein.

Die Kommission erachtet es im übrigen als fraglich, ob für gewisse Verwaltungsstellen die Ausbildung und Erfahrung eines Berufsmilitärs tatsächlich unerlässlich erscheint. Die Instruktoren sind für die Belange der militärischen Ausbildung und Erziehung in Schulen und Kursen rekrutiert und ausgebildet worden; sie verfügen zweifellos über eine grosse Erfahrung in der praktischen Ausbildung und Erziehung von Rekruten, Soldaten, Unteroffizieren und Offizieren. Diese Erfahrung garantiert indessen noch keineswegs eine besondere Befähigung zur Übernahme führender Positionen in der Verwaltung; denn für die fachspezifische Ausbildung und Erziehung auf dem Kasernenplatz dürften andere Eigenschaften gefragt sein als sie für die vorausschauende Planung komplexer Zukunftsaufgaben, aber auch für die moderne Personalführung in Grossbetrieben gelten.

Die GPK-N fordert deshalb den Bundesrat auf, auf Dauer abkommandierte Instruktoren, die nicht mehr in der militärischen Ausbildung und Erziehung tätig sind, sondern Verwaltungsaufgaben erfüllen, vollumfänglich den allgemeinen beamtenrechtlichen Anstellungsbedingungen zu unterstellen.

9 Stellenbesetzung bei hohen Posten der Armee und der Armeeverwaltung

Die Kommission hat bei ihren Abklärungen festgestellt, dass offenbar die meisten Direktorenstellen - und selbst gewisse Abteilungsleiterstellen - innerhalb des VBS nicht zur öffentlichen Ausschreibung gelangen und vorwiegend mit Angehörigen des Instruktionkorps besetzt werden. So findet sich bei den vom Bundesrat auf den 1. Januar 1998 vorgenommenen Ernennungen in hohe Posten der Armee und der Armeeverwaltung ein einziger Milizoffizier, während für die restlichen zehn Positionen ausschliesslich Berufsoffiziere berücksichtigt worden sind. Die oberste Führung von Armee und Armeeverwaltung ist damit praktisch ausschliesslich den Angehörigen des Instruktionkorps vorbehalten und wird erst noch aufgrund eines kaum transparenten Auswahlverfahrens bestimmt. Dies steht in einem diametralen Gegensatz zum Milizgedanken, der für die schweizerische Armee nach wie vor bestimmend ist.

Die GPK-N fordert den Bundesrat auf, für die bis anhin praktisch ausschliesslich den Angehörigen des Instruktionkorps vorbehaltenen hohen Posten der Armee und der Armeeverwaltung den Zugang für sämtliche geeigneten Bewerberinnen und Bewerber zu öffnen, für die entsprechenden Stellen klare Pflichtenhefte und Anforderungsprofile zu erstellen sowie sämtliche zu besetzenden Stellen öffentlich auszuschreiben.

10 Detailkorrekturen oder Systemwechsel?

Die Abklärungen der Kommission in den Bereichen Auswahl und Rekrutierung, Beförderung sowie Abkommandierung von Instruktoren - aber auch hinsichtlich der Stellenbeset-

zung bei hohen Posten der Armee und der Armeeverwaltung - geben in verschiedener Beziehung zu Diskussionen Anlass. Ausgangspunkt bildet dabei die Überlegung, dass die Attraktivität des Instruktorberufs und das Ansehen der hauptberuflich im Militärdienst tätigen Personen nicht zuletzt vom allgemeinen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umfeld zumindest mitgeprägt werden.

Bereits bei der Auswahl und Rekrutierung der Instruktoren ist damit nicht selten auf Faktoren Rücksicht zu nehmen, welche nicht von der Aufgabenstellung her, sondern zumindest auch zum Teil von Zufällen bestimmt sind. In Zeiten wirtschaftlicher Verunsicherung wird es eher gelingen, fachlich qualifizierte Bewerber zu finden, während zu anderen Zeiten die Anforderungen an die schulische oder berufliche Vorbildung entscheidend reduziert werden müssen, um die vorhandenen Stellen überhaupt besetzen zu können. Obwohl mit der Neufassung der Verordnung über die Anstellung und Ausbildung der Instruktoren die Anforderungen erhöht worden sind, weist nach wie vor nur die Hälfte der Anwärter für eine Berufsoffizierslaufbahn einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss auf; die andere Hälfte verfügt lediglich über eine Matura bzw. Berufsmatura oder über einen gleichwertigen Mittelschulabschluss.

Dies mag auf den ersten Blick unbedenklich erscheinen, da nicht jede spätere Verwendung im Offiziersinstruktionskorps zwingend einen Universitäts- oder höheren Fachhochschulabschluss voraussetzt. Zu einem Problem kann dies aber werden, wenn mit der Aufnahme in das Instruktorcorps nicht nur ein kontinuierlicher beruflicher Aufstieg, sondern auch eine Beschäftigung bis zum Eintritt ins Pensionsalter praktisch garantiert wird. Erst diese Kombination führt zu einem Bedürfnis nach Abkommandierungen in die Verwaltung, da der zum Zeitpunkt der Rekrutierung vorgesehene Verwendungszweck - nämlich militärische Ausbildung und Erziehung in Schulen und Kursen - ab einem gewissen Alter nicht mehr oder nur noch beschränkt erfüllt werden kann. Ob indessen die für die seinerzeitige Aufnahme in das Instruktorcorps massgebenden Aufnahmekriterien auch für die spätere Verwendung in Stäben, Untergruppen, Bundesämtern, Kommandos oder Diensten massgebend sein können, erscheint in Anbetracht der völlig unterschiedlichen Tätigkeit mehr als fraglich.

Die Kommission erachtet deshalb eine generelle Überprüfung des Instruktorwesens für angezeigt. Sie ist zur Auffassung gelangt, dass die aufgezeigten Mängel in den Bereichen Auswahl und Rekrutierung, Beförderung und Abkommandierung von Instruktoren sowie Stellenbesetzung bei hohen Posten der Armee und der Armeeverwaltung letztlich systembedingt sind. Mit einzelnen Korrekturen können zwar gewisse Auswüchse beseitigt werden; die systemimmanenten Mängel lassen sich damit aber nicht beheben.

Die GPK-N lädt deshalb den Bundesrat ein, die Instruktionstätigkeit in militärischen Schulen und Kursen grundsätzlich zu überdenken und dem Parlament mögliche Alternativen zum heutigen System vorzulegen. Eine dieser Varianten könnte nach Auffassung der Kommission darin bestehen, dass für die Instruktionstätigkeit kein eigenständiges, ausserhalb der Verwaltung angesiedeltes Korps mehr besteht, sondern die entsprechenden Aufgaben von dafür eigens bestimmten Beamten wahrgenommen werden. Diese würden ihre Laufbahn innerhalb der Zentralverwaltung absolvieren und auf Zeit in die militärische Aus-

bildung und Erziehung abkommandiert. Die Kommission ist überzeugt davon, dass mit diesem Systemwechsel zahlreiche Probleme gelöst und eine sich nicht länger an den Bedürfnissen der einzelnen Instruktoren, sondern der Armee als Ganzes orientierende Flexibilisierung geschaffen werden könnte.

11 Entlohnung

a) Höhere Stabsoffiziere

Der Generalstabschef, der Chef Heer, der Rüstungschef sowie die Kommandanten der Grossen Verbände im Grad eines Divisionärs oder Brigadiers unterstehen der Verordnung über die Rechtsstellung der hauptamtlichen höheren Stabsoffiziere und des Rüstungschefs (Rechtsstellungsverordnung; SR 510.22). Das gleiche gilt für die Direktoren gewisser Bundesämter und ihre Stellvertreter, für den Stellvertreter des Generalstabschefs, für gewisse Stabschefs und Unterstabschefs sowie für die Kommandanten der Stabs- und Kommandantenschulen. Diese Amtsinhaber unterstehen nicht dem Beamtengesetz (BtG; SR 172.221.10), wobei indessen gewisse Bestimmungen sinngemäss anwendbar sind (Art. 6 Rechtsstellungsverordnung). Der Bundesrat setzt die jährliche Entschädigung der genannten Personen fest. Sie haben Anspruch auf den Ortszuschlag und die Sozialzulagen nach den massgebenden Bestimmungen des Beamtenrechts. Überdies besteht ein Anspruch auf die besonderen Entschädigungen gemäss der Verordnung über das Instruktionkorps.

Bis Ende 1996 erhielten Brigadekommandanten nach der Verordnung über die Entschädigung von nebenamtlichen höheren Stabsoffizieren (SR 510.232) eine nicht indexgebundene jährliche Pauschalentschädigung von Fr. 6'000.--, auch wenn sie im Bundesdienst standen. Instruktionsoffiziere in der Funktion des Stabschefs eines Armeekorps oder der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen erhielten anstelle der Pauschalentschädigung eine Vergütung für ausserordentliche Dienstleistungen, welche der ausserordentlichen Besoldungserhöhung der 31. Besoldungsklasse entsprach und mit den ordentlichen Besoldungserhöhungen stieg, bis sie den Unterschied zwischen den Höchstbeträgen der Besoldungsklassen 29 und 31 erreicht hatte.

Seit anfangs 1997 unterstehen alle hauptamtlichen höheren Stabsoffiziere der Rechtsstellungsverordnung und sind damit nur mehr beschränkt dem Beamtengesetz unterstellt; Korpskommandanten sind in der Regel der Überklasse III, Divisionäre der Überklasse V und Brigadiers der Überklasse VII zugeordnet; die entsprechenden Höchstbeträge belaufen sich nach der Verordnung über die Besoldung der Beamten in der Überklasse (SR 172.221.105; Stand Dezember 1996) ohne Zulagen auf Fr. 235'610.-- (ÜK III), Fr. 205'315.-- (ÜK V) und Fr. 175'639.-- (ÜK VII). Die nebenamtlichen höheren Stabsoffiziere erhalten nach wie vor die in der massgebenden Verordnung vorgesehene Pauschalentschädigung von Fr. 6'000.--.

b) Instruktoren

Die übrigen Instruktoren unterstehen grundsätzlich dem Beamtengesetz, soweit nicht besondere Erlasse Abweichungen vorsehen (Art. 3 IKV). Ihre Besoldung wird im Rahmen der Besoldungsklasse, die ihrer Funktion entspricht, von der Wahlbehörde festgelegt (Art. 17 IKV). Gemäss der Verordnung über die Einreihung der Ämter der Beamten (Ämterklassifikation; SR 172.221.111.1) können die den Truppen und Schulen zugeteilten Instruktoren bis in die 29. Besoldungsklasse eingestuft werden. In besonderen Fällen kann das VBS zusätzliche Funktionszulagen ausrichten (Art. 18 IKV).

c) Stichprobenweise Kontrollen

Die stichprobenweise Durchsicht einzelner Personaldossiers, welche von der Kommission in anderem Zusammenhang beigezogen worden waren, hat ergeben, dass das Lohnsystem - zumindest das bis Ende 1996 geltende - wenig Transparenz aufgewiesen hatte. In verschiedenen Fällen stimmte der tatsächlich bezahlte Lohn mit der in der Verordnung über die Einreihung des Ämter und Beamten vorgesehenen Besoldungsklasse nicht überein. So waren etwa die Stabschefs eines Armeekorps oder der Flieger- und Fliegerabwehrtruppe als Endposition in der 31. Besoldungsklasse eingereiht. Es wurde ihnen aber regelmässig gestützt auf Art. 2 Abs. 2 der Verordnung über die Entschädigung von nebenamtlichen höheren Staboffizieren eine versicherte und teuerungszulagenberechtigte Vergütung für ausserordentliche Dienstleistungen ausgerichtet, welche dem Unterschied zwischen den Höchstbeträgen der 31. Besoldungsklasse und der Überklasse VII entspricht.

Die in der Folge vorgenommenen Abklärungen haben ergeben, dass das VBS im Jahr 1996 an 71 Angestellte, davon 49 Instruktoren, neben dem ordentlichen Lohn gemäss Ämterklassifikation eine feste, indexgebundene und rentenwirksame Zulage mit eigentlichem Lohncharakter ausgerichtet hatte. Weitere 519 Personen, davon 26 Instruktoren, bezogen eine befristete, nicht versicherte Zulage. Das Gesamttotal an derartigen Zulagen belief sich auf rund 1,75 Mio. Franken.

Einem konkreten Personaldossier konnte entnommen werden, dass ein höherer Staboffizier im Rang eines Brigadiers eine der Ämterklassifikation entsprechende Jahresbesoldung von Fr. 152'452.-- bezog; darüber hinaus wurde ihm aber zusätzlich noch eine Ortszulage von Fr. 4'758.-- sowie eine versicherte Funktionszulage von Fr. 60'459.-- ausgerichtet; allein die Zulagen kamen demzufolge auf über 42% des offiziell ausgewiesenen Lohnes zu stehen. In einem anderen Personaldossier fand sich ein Antwortschreiben der Gruppe für Ausbildung auf einen Beförderungsantrag, in welchem ausgeführt wurde: „... und eine Beförderung in die BK 29 nach den Beförderungsvorschriften nicht zulässig ist, wird die Verwendung in einem höher eingereihten Amt (...) mit einer Zulage abgegolten.“

Die Zulagenpraxis des VBS stützt sich in formeller Hinsicht auf Art. 44 Abs. 1 lit. f des Beamtengesetzes sowie auf Art. 52 der Beamtenordnung 1 (SR 172.221.101). Beide Bestimmungen regeln die Ausrichtung von Vergütungen für ausserordentliche Dienstleistungen, einschliesslich der Überstundenarbeit. Sie sind deshalb in erster Linie nicht auf wie-

derkehrende, sondern auf einmalige Vergütungen für ausserordentliche Situationen ausgerichtet. In einem beim VBS zu dieser Frage eingeholten Amtsbericht wird ausgeführt, dass in folgenden Fällen feste Zulagen zu dem nach der Ämterklassifikation massgebenden Lohn ausgerichtet werden:

- „1. Anstelle einer Beförderung, wenn die dauernde Verwendung nicht sichergestellt ist. Beispiel: Ein Mitarbeiter, der in der 14. Besoldungsklasse eingereiht ist, übernimmt auf unbestimmte Zeit, aber voraussichtlich nicht dauernd, Aufgaben, die mit der 16. Besoldungsklasse bewertet sind. Anstelle der Beförderung erhält er eine wiederkehrende nicht versicherte Vergütung.
2. Anstelle einer Beförderung, wenn das Amt in der Besoldungsklasse der bewerteten Stelle nicht vorhanden ist. Beispiel: Ein Instruktor übernimmt ein Amt in der Verwaltung (Abteilungschef 31. Besoldungsklasse). Die ordentliche Ämterreihe der Instruktoren endet in der 29. Besoldungsklasse. Anstelle einer Beförderung erhält er eine wiederkehrende Vergütung.
3. Ein Mitarbeiter muss eine Aufgabe übernehmen, die ausserhalb seines Pflichtenkreises und nicht dauernd ist. Er erhält eine einmalige, im Ausnahmefall auch eine wiederkehrende nicht versicherte Vergütung.
4. Für angeordnete Überzeitarbeit, die nicht durch gleichviel Freizeit kompensiert werden kann. Beamte, die höher als in der 23. Besoldungsklasse eingereiht sind, dürfen Überzeit nur durch Freizeit ausgleichen. Für Instruktoren richtet sich die Arbeitszeit nach den dienstlichen Bedürfnissen; es gibt folglich keine 'Überzeit'.“

d) Zulagen der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen

Ein spezifisches Problem der Zulagenregelung stellt sich bei der Luftwaffe. Nach Art. 22 der Verordnung über den militärischen Flugdienst (MFV; SR 512.271) haben die Angehörigen des militärischen Flugdienstes - wie auch andere Bundesbedienstete, welche aus Gründen des Flugbetriebs zu Flügen abkommandiert werden - für die sich daraus ergebende besondere Beanspruchung Anspruch auf eine Entschädigung. Diese sieht je nach beruflicher Stellung eine jährliche Grundvergütung zwischen Fr. 3'100.-- bis Fr. 12'800.-- vor. Hinzu kommt für Berufsmilitärpiloten nach Art. 27 der erwähnten Verordnung eine zusätzliche Vergütung von Fr. 8'690.-- bis Fr. 46'319.-- pro Jahr. Schliesslich beziehen Werkpiloten nach Art. 28 MFV eine weitere Vergütung von jährlich Fr. 7'611.-- bis Fr. 12'691.--.

Während die Flugentschädigung nach Art. 22 MFV nur bis zur endgültigen Einstellung im Flugdienst ausgerichtet wird, wird auf den Vergütungen nach Art. 27 und 28 MFV die beamtenrechtliche Teuerungszulage ausgerichtet; sie werden überdies im Ausmass der Realloohnerhöhung für das Bundespersonal heraufgesetzt und werden für die Berechnung des versicherten Verdienstes nach den Statuten der Pensionskasse des Bundes voll berücksichtigt (Art. 29 und 31 MFV). Obwohl die Militärflugdienstverordnung erst seit anfangs Januar 1995 in Kraft ist, scheint sie offenbar nicht unumstritten zu sein. Zwei verwaltungsin-

terne Arbeitsgruppen haben sich dieser Thematik angenommen, wobei erste konkrete Ergebnisse bereits vorliegen

e) Schlussfolgerungen der Kommission

Die Kommission sieht im Bereich der Zulagenregelung - und zwar sowohl im allgemeinen wie auch im besonderen in bezug auf die Flugdienstzulagen - einen dringenden Handlungsbedarf. Soweit einmalige Vergütungen für die Stellvertretung in einem höher eingereichten Amt oder für ausserordentliche Dienstleistungen ausgerichtet werden, erscheint dies unproblematisch zu sein. Hier geht es um die finanzielle Abgeltung besonderer Einsätze oder Leistungen, welche im ordentlichen, für die Ämterklassifikation massgebenden Stellenbeschrieb nicht vorgesehen sind. Nähern sich indessen die Zulagen einem festen Lohnbestandteil an, der nicht nur wiederkehrend ausgerichtet wird, sondern auch teuerungszulagenberechtigt ist und erst noch bei der späteren Rentenfestsetzung vollumfänglich berücksichtigt wird, verstösst diese Praxis gegen das Gebot der Transparenz des Verwaltungshandelns.

Das VBS betont zwar, dass die funktionsbezogenen Zulagen nur dann zum Tragen kommen, wenn eine dauernde Verwendung in einem höher eingestuftem Amt nicht feststeht. Mit der Zulagenregelung bestehe grösserer Handlungsspielraum, indem es ungleich leichter sei, die Funktionszulage wieder zu entziehen als eine besoldungsmässige Rückstufung vorzunehmen. Überdies bestehe ein Bedarf nach versicherten Zulagen, wenn ein Amt in einer bestimmten Klasse der Ämterklassifikation nicht vorhanden sei; werde beispielsweise ein Instruktor (begrenzt bis zur 29. Besoldungsklasse) Abteilungschef in der Zentralverwaltung (31. Besoldungsklasse), könne er nicht befördert werden, so dass der Weg über die Zulagen beschritten werden müsse. Gerade dieses Beispiel zeigt aber, dass versicherte Zulagen auch dann zur Ausrichtung gelangen, wenn ein Instruktor definitiv in die Verwaltung wechselt und eine spätere Rückversetzung in eine geringer dotierte Funktion mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann. Im übrigen ist in diesem Fall nicht einzusehen, aus welchem Grund der betreffende Beamte in seiner bisherigen Lohnklasse als Instruktor mit Gewährung entsprechenden Zulagen weiterbeschäftigt wird und nicht direkt als Abteilungsleiter gewählt werden kann. Dafür kann es eigentlich nur eine plausible Erklärung geben; würde der betreffende Instruktor nicht abkommandiert, sondern als Abteilungsleiter gewählt, könnte die Beibehaltung des Instruktorstatus und der damit verbundenen Vorteile wohl kaum mehr weiter gerechtfertigt werden.

Es kann nicht Aufgabe des Parlaments sein, diesbezüglich der Verwaltung konkrete Vorschläge zu unterbreiten; vielmehr ist die Verwaltung selbst gefordert, den Problembereich zu überdenken und gegebenenfalls dem Parlament Antrag zu stellen. Nach Auffassung der Kommission kann es jedenfalls nicht angehen, dass das gesetzlich vorgesehene System der Ämterklassifikation mit dauerhaften Provisorien - werden diese nun als Zulagen, als Vergünstigungen oder anders bezeichnet - zumindest teilweise unterlaufen wird. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundes haben Anspruch auf einen ihren Fähigkeiten und den wahrgenommenen Funktionen entsprechenden Lohn; ebensowohl hat aber auch die

Öffentlichkeit Anspruch auf ein transparentes Lohnsystem der öffentlichen Verwaltung. Reicht die in der Ämterklassifikation für eine bestimmte Funktion vorgesehene besoldungsmässige Einreihung nicht aus, sind nötigenfalls die gesetzlichen Vorkehrungen zu treffen, damit das betreffende Amt neu eingestuft wird. Allfällige Zulagen sind auf das absolute Minimum zu beschränken und dürfen nur noch für ausserordentliche Situationen oder Leistungen vorgesehen werden.

Die GPK-N fordert deshalb den Bundesrat auf, ein klares und transparentes Entlöhnungssystem für die Instruktoren zu erarbeiten, auf die Ausrichtung von Zulagen als festen Lohnbestandteilen zu verzichten und Zulagen nur noch für ausserordentliche Dienstleistungen vorzusehen.

12 Vergütungen für Instruktoren

a) Zusatzvergütungen gemäss Beamtenengesetz

Zunächst einmal geniessen die Instruktoren gegenüber anderen privatrechtlichen Angestellten die üblichen Zusatzvergütungen gemäss Beamtenengesetz (SR 172.221.10); ohne Anspruch auf Vollständigkeit kann beispielsweise auf folgende Zusatzleistungen verwiesen werden:

- Ortszuschlag samt Sonderzuschlag (Art. 37),
- ordentliche Besoldungserhöhung (Art. 40),
- Sozialzulagen wie Heirats-, Geburts- und Familienzulage (Art. 43),
- Besoldungsnachgenuss (Art. 47),
- Dienstaltersgeschenk (Art. 49),
- Bestattungskosten (Art. 62 Abs. 1 lit. c Beamtenordnung 1).

b) Spezifische Instruktorenvergütungen

Daneben kommen Instruktoren in den Genuss von spezifischen Zusatzvergütungen, welche in der Verordnung über das Instruktionkorps (IKV) sowie in der Instruktorenverordnung des VBS (IKV-VBS; SR 512.411) im einzelnen geregelt sind:

- Funktionszulagen (Art. 18),
- Vergütung für Dienstreisen bei Versetzung (Art. 22),
- Vergütung der Umzugskosten (Art. 25),
- Vergütung für Unterkunft und Verpflegung bei Wohnsitz ausserhalb des Dienstortes (Art. 23),
- Vergütung für Fahrten zwischen Wohnort und Dienstort (Art. 24),
- Vergütung für Dienstreisen (Art. 28),
- Vergütung für reservierte Hotel- oder Privatunterkunft (Art. 29),
- bezahlte Besuchsreisen (Art. 30),
- Dienstwagen (Verordnung über die Instruktorenwagen; VIW; SR 512.42 sowie Verordnung des VBS über die Instruktorenwagen; VIW-VBS; SR 512.421),

- Bundeshaftung für Unfall und Krankheit im Rahmen der Militärversicherung (MVG; SR 833.1),
- besondere Zulagen und Vergütungen bei Auslandseinsätzen (Beamtenordnung 3; SR 172.221.103)

Während einzelne Spesenregelungen ohne weiteres nachvollziehbar erscheinen und durch die besonderen Anforderungen und Bedürfnisse des Instruktorenberufs ausgewiesen sind, bestehen bei gewissen Positionen erhebliche Zweifel an der sachlichen Berechtigung. Denn immerhin darf nicht ausser acht gelassen werden, dass von diesen Regelungen nicht nur die in Schulen und Kursen eingesetzten, sondern auch die in die Verwaltung abkommandierten oder in der Verwaltung tätigen Instruktoren profitieren, welche nicht zuletzt aufgrund des ausgebauten Zulagensystems in aller Regel durchaus angemessen entlohnt erscheinen.

Ein besonders eindrückliches Bild über die Komplexität der Spesenregelung vermittelt die Vergütung der Umzugskosten, indem mit einer Detaillierungsdichte sondergleichen praktisch jede nur denkbare Position erfasst wird. Der auf Art. 25 IKV und Art. 1 IKV-VBS beruhende Anhang 2 lautet wie folgt:

„Verzeichnis der Vergütungen für Umzug (gültig ab 1. Januar 1991)

1. Für das Suchen einer Wohnung am neuen Wohnort werden vergütet:
 - 1.1 Verhältnismässige Insertionskosten und Kosten für die Wohnungsvermittlung.
 - 1.2 Die Fahrtkosten für höchstens vier Reisen des Instruktors oder eines Familienangehörigen, gegebenenfalls für zwei gemeinsame Reisen; dem Angehörigen werden die ausgewiesenen Billettkosten 1. Klasse vergütet.
 - 1.3 Die Vergütung für Dienstreisen für höchstens zwei Tage pro Reise; die gleichen Vergütungen werden auch dem Angehörigen ausgerichtet.
2. Für den Umzug werden vergütet:
 - 2.1 Die Kosten für das Einpacken und Auspacken des Hausrates, einschliesslich Miete von Packkisten oder Kauf von Packmaterial.
 - 2.2 Die Kosten für den Transport des Hausrates; der Bund übernimmt als Selbstversicherer das Transportrisiko für das Umzugsgut wie ein Versicherer; allfällige Schadenmeldungen sind umgehend an das Generalsekretariat VBS zu richten.
 - 2.3 Die üblichen Trinkgelder (die Zwischenverpflegung ist im tarifmässigen Trinkgeld inbegriffen).
 - 2.4 Die ausgewiesenen Fahrtkosten für den Instruktor und seine Familie sowie gegebenenfalls für eine Hausangestellte, wobei für diese ebenfalls die Billettkosten 1. Klasse vergütet werden.
 - 2.5 Die Dienstreisevergütung für den Umzugstag und in Ausnahmefällen für weitere drei Tage, wenn der Instruktor gezwungen ist, bis zum Einrichten der neuen Wohnung im Hotel zu übernachten; diese Vergütungen werden, soweit entsprechende Auslagen entstehen, auch für die Gattin, für Kinder vom erfüllten 6. Altersjahr an und für eine Hausangestellte ausgerichtet; sie werden zur Hälfte ausgerichtet für jüngere Kinder.

3. Für weitere mit dem Umzug im Zusammenhang stehende Aufwendungen werden bis zu einem Höchstbetrag von gesamthaft 3000 Franken vergütet:
 - 3.1 Die Kosten für das Demontieren und Montieren von Beleuchtungskörpern.
 - 3.2 Die Gebühren für die Niederlassungsbewilligung.
 - 3.3 Das Reinigen der verlassenen Wohnung durch Drittpersonen.
 - 3.4 Das Einrichten der neuen Wohnung, inbegriffen Telefonanschluss, Fernsehanschluss bis zur Antenne und andere Installationen.
 - 3.5 Das Anschaffen, Aendern und die Montage von Vorhängen.
 - 3.6 Das Anschaffen von neuem Kochgeschirr beim Wechsel von Gasküche auf elektrische Küche oder umgekehrt.
4. Wird der Instruktor an einen Ort versetzt, wo das Anschaffen von Kochherd, Kühlschrank und Küchenschrank Sache des Wohnungsmieters ist und erwachsen ihm deshalb Auslagen, setzt das Generalsekretariat VBS nach Vorlage der Rechnungen die Vergütungen von Fall zu Fall fest.“

c) Instruktorwagen

Die Verordnung über die Instruktorwagen (VIW) und die dazugehörige Verordnung des VBS über die Instruktorwagen (VIW-VBS) sind keineswegs weniger detailliert. Es existieren nicht nur mehrere, nach den Besoldungsklassen abgestufte Berechtigungsstufen (Art. 2 VIW). Dem Instruktor steht auch innerhalb der ihm zustehenden Berechtigungsstufe und im Rahmen der Mindestanforderungen der Fachstelle Personenwagen die freie Wahl von Fahrzeugmarke und Fahrzeugtyp der auf dem Schweizer Markt angebotenen Neuwagen zu (Art. 3 VIW). Der Dienstwagen steht nicht nur für Dienstreisen, sondern auch während der dienstfreien Zeit zur privaten Verwendung zur Verfügung (Art. 7 VIW); der Bund übernimmt das Haftpflichtrisiko (Art. 11 VIW) und leistet eine „Entschädigung für Abschreibung, Kapitalverzinsung, Verkehrssteuer, kantonale Fahrzeugausweis, kantonale Kontrollschilder, Fahrzeugpflege, Wertverminderung, Betriebsstoffe, Reifen, Service, Abgasreinigung und Reparaturen“ (Art. 5 VIW).

d) Militärversicherung

Schliesslich bleibt darauf hinzuweisen, dass die Instruktorinnen nach Art. 1 i.V.m. Art. 4 des Bundesgesetzes über die Militärversicherung (MVG; SR 833.1) nicht nur während der Dauer ihres Dienstes, sondern in ihrer Eigenschaft als Angehörige des Instruktorkorps generell gegen Schädigungen der körperlichen oder der geistigen Gesundheit sowie für die unmittelbaren wirtschaftlichen Folgen solcher Schädigungen versichert sind. Sie haben demzufolge weder Krankenversicherungen noch allfällige Ergänzungsversicherungen - allenfalls mit Ausnahme der Privat- oder Halbprivatbehandlung an Spitälern - abzuschliessen und können sich erst noch nach der Pensionierung bei der Militärversicherung freiwillig versichern lassen (Art. 2 MVG).

Der Leistungskatalog der Militärversicherung ist dabei weit umfassender als derjenige von privaten Unfall- oder Krankenversicherungen, wobei insbesondere hervorzuheben bleibt,

dass ein zeitlich nicht befristete Taggeld von 95% des versicherten Verdienstes ausgerichtet wird (Art. 28 Abs. 2 MVG). Versichert sind nach Art. 8 MVG folgende Leistungen:

„Die Leistungen der Militärversicherung bestehen aus:

- a. der Heilbehandlung (Art. 16);
- b. der Uebernahme von Reise- und Bergungskosten (Art. 19);
- c. Zulagen für Hauspflege oder Kuren sowie Hilflosenentschädigung (Art. 20);
- d. der Uebernahme von Hilfsmitteln (Art. 21);
- e. Taggeldern (Art. 28);
- f. Entschädigungen für die Verzögerung der Berufsausbildung (Art. 30);
- g. Entschädigungen an Selbständigerwerbende (Art. 32);
- h. Eingliederungsleistungen (Art. 33-39);
- i. der Nachfürsorge (Art. 34 Abs. 2);
- k. Invalidenrenten (Art. 40-42);
- l. Altersrenten für invalide Versicherte (Art. 47);
- m. Integritätsschadenrenten (Art. 48-50);
- n. Hinterlassenenrenten (Art. 51-53 und 55);
- o. Ehegatten- und Waisenrenten bei ungenügenden Vorsorgeleistungen (Art. 54);
- p. der Uebernahme von Sachschaden (Art. 57);
- q. Abfindungen (Art. 58);
- r. Genugtuungen (Art. 59);
- s. Bestattungsentschädigungen (Art. 60);
- t. Entschädigungen für Berufsausbildungskosten (Art. 61);
- u. der Verhütung von Gesundheitsschäden (Art. 62);
- v. der medizinischen Untersuchung vor der Aushebung (Art. 63).

e) Schlussfolgerungen der Kommission

Eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe „Zulagen und Vergütungen“ hat unter der Leitung des Eidgenössischen Personalamtes die Zulagen- und Spesenregelung des allgemeinen Bundespersonals überprüft und entsprechende Vorschläge unterbreitet. Für das VBS sieht diese Arbeitsgruppe - mit Ausnahme der Flugdienstzulagen - keinen Handlungsbedarf vor. Zugleich sind aber auch innerhalb des VBS offenbar Bestrebungen im Gange, die Spesenregelung als Ganzes einer Ueberprüfung zu unterziehen.

Im Zusammenhang mit den Spesenentschädigungen für Instrukturen stellen sich zwei grundsätzliche Probleme. Zunächst einmal erachtet es die Kommission angesichts des veränderten wirtschaftlichen Umfelds dringend angezeigt, die sachliche Berechtigung einzelner Positionen zu überprüfen. Zahlreiche der detaillierten Einzelregelungen sind allenfalls in ihrem historischen Entstehungszusammenhang erklärbar, am Ausgang des 20. Jahrhunderts aber überholt. So erscheint es beispielsweise gerade in der heutigen Zeit nicht einsehbar, aus welchem Grund eine bestimmte Personalkategorie des Bundes ohne Erbringung eigener Leistungen vollumfänglich gegen das mit der dienstlichen Betätigung in keinem Zusammenhang stehende Krankheits- und Unfallrisiko versichert ist, während alle

andern Berufstätigen und Nichtberufstätigen innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung für den entsprechenden Risikoschutz selbst zu sorgen und dafür nicht unerhebliche Prämien zu bezahlen haben.

Zur Diskussion steht aber nicht nur die sachliche Berechtigung einzelner Spesenregelungen, sondern auch deren konkrete Handhabung. Angesichts des Detaillierungsgrads und der Kompliziertheit der Materie ist ein Abrechnungsaufwand und Kontrollaufwand erforderlich, der unter Berücksichtigung der dazu erforderlichen Personal- und Sachaufwendungen tendenziell durchaus in die Grössenordnung der ausbezahlten Spesen gelangen kann. Im Interesse einer Verfahrensvereinfachung, aber auch mit dem Ziel grösserer Transparenz wird deshalb zu prüfen sein, ob nicht zumindest wiederkehrende oder pauschalisierbare Spesen - falls deren Entschädigung als berechtigt erachtet wird - in den ordentlichen Lohn einzubauen oder nach allgemeinen Erfahrungswerten in pauschalisierter Form abzugelten sind.

Die Kommission erachtet es deshalb erforderlich, dass die Spesenregelungen des VBS als Ganzes, insbesondere aber diejenige für die Instruktoren, einer umfassenden Überprüfung unterzogen werden. Es kann - wie bereits bei der Überprüfung der Zulagenregelung - nicht Aufgabe der Kommission sein, diesbezüglich konkrete Vorschläge zu unterbreiten oder gar ausgearbeitete Entwürfe vorzulegen. Ziel der geforderten Überarbeitung muss es sein, sachlich nicht berechnete Privilegien einzelner Berufskategorien abzuschaffen, Spesenentschädigungen in Form verdeckter Lohnbestandteile zu eliminieren sowie den Abrechnungs- und Kontrollaufwand auf das unerlässliche Minimum zu beschränken.

Das zweite Problem betrifft die Tatsache, dass der Instruktorenstatus und damit die entsprechenden Vorteile unverändert beibehalten werden, auch wenn die betreffende Mitarbeiterin oder der betreffende Mitarbeiter nicht mehr im eigentlichen Instruktionssdienst tätig ist, sondern eine reine Administrativfunktion innerhalb der Verwaltung zu erfüllen hat. Dies führt zu zwei Beamtenkategorien in der Zentralverwaltung, deren Rechtsstellung unterschiedlich geregelt ist. Während der beamtenrechtlich angestellte Mitarbeiter lediglich Anspruch auf die ihm nach Beamtengesetz zustehenden Spesenentschädigungen erheben kann, kommen dem abkommandierten, aber auch generell dem in der Verwaltung tätigen Instruktor nach wie vor in vollem Umfang die bisherigen Vorteile zu. In diesem Sinn dürfte es beispielsweise nur schwer verständlich sein, dass der beamtenrechtlich angestellte Mitarbeiter für seinen Arbeitsweg selbst aufzukommen hat, während dem in der gleichen Funktion tätigen, aber als Instruktor abkommandierten Beschäftigten ein Dienstwagen entschädigt wird, wobei allenfalls erst noch eine Vergütung für Dienstreisen nach der Instruktorverordnung ausgerichtet wird. Ebenso dürfte keine vernünftige Erklärung dafür gefunden werden können, weshalb der eine administrative Mitarbeiter in der Verwaltung seine Krankenkassenprämien selbst zu bezahlen hat, während der andere bei der Militärversicherung nicht nur gegen Unfall, sondern auch noch gegen Krankheit versichert ist.

Damit schliesst sich der Kreis zum eingangs angesprochenen Problem der Zulagenregelung. Wird ein Instruktor auf eine Dienststelle innerhalb der Verwaltung versetzt oder übt er auf Dauer eine reine Verwaltungstätigkeit aus, besteht nicht mehr länger eine sachliche

Berechtigung für Zulagen oder Spesenentschädigungen, welche allenfalls mit den besonderen Erschwernissen und Unannehmlichkeiten der eigentlichen Instruktorentätigkeit in Schulen und Kursen zu rechtfertigen ist. Vielmehr ist er in vollem Umfang den beamtenrechtlichen Regelungen zu unterstellen, welche auch für die übrigen Bundesbeamten zur Anwendung gelangen.

Die GPK-N fordert deshalb den Bundesrat auf, die Spesenregelungen des VBS als Ganzes, insbesondere aber diejenige für die Instruktoren, einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen, sachliche nicht berechnete Privilegien einzelner Berufskategorien abzuschaffen, Spesenentschädigungen in Form verdeckter Lohnbestandteile zu eliminieren sowie den Abrechnungs- und Kontrollaufwand auf ein vernünftiges Mass zu reduzieren. Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in reinen Verwaltungsfunktionen sind die allgemeinen Spesenregelungen des Beamtengesetzes zur Anwendung zu bringen.

13 Vorzeitiger Altersrücktritt

a) Gesetzliche Regelung

In Art. 57 Abs. 1bis des Beamtengesetzes ist festgelegt, welche Personalgruppen vorzeitig vom Amt zurücktreten können. Gestützt darauf hat der Bundesrat die Verordnung über die Leistungen bei vorzeitigem Altersrücktritt von Bediensteten in besonderen Dienstverhältnissen (VLVA; SR 510.24) erlassen. Von der Möglichkeit des vorzeitigen Altersrücktritts können Gebrauch machen die in Art. 1 der Rechtsstellungsverordnung genannten Personen (Stabschefs und Stabsoffiziere), die Angehörigen des Instruktionkorps und des Grenzwachtkorps sowie gewisse Kategorien von Angehörigen der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen oder des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (Art. 1 VLVA).

Gestützt auf Art. 13 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz; SR 510.10) und in Anwendung der erwähnten Verordnung werden die hauptamtlichen höheren Stabsoffiziere im Grade eines Brigadiers in der Regel mit dem erfüllten 60. Altersjahr, im Grade eines Divisionärs oder Korpskommandanten mit erfülltem 62. Altersjahr in den Ruhestand versetzt. Instruktoren sowie Angehörige des Überwachungsgeschwaders und des Grenzwachtkorps haben in der Regel nach erfülltem 58. Altersjahr, die militärischen Werk- und Testpiloten sowie das militärische Flugsicherungspersonal wie auch das zivile Flugdienstpersonal nach erfülltem 62. Altersjahr Anspruch auf vorzeitigem Ruhestand (Art. 2 VLVA). Die Wahlbehörde kann überdies Angehörigen des Instruktionkorps und des Überwachungsgeschwaders mit 50 Jahren und den mit Flugdiensten oder Flugsicherungsaufgaben betrauten Personenkategorien mit 58 Jahren den vorzeitigen Altersrücktritt gewähren.

Die Bezüger von Rentenleistungen erhalten nach Art. 5ff. VLVA zunächst einmal eine Leistung in der Höhe der ordentlichen Invalidenrente i.S. von Art. 39 der Verordnung über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Statuten; SR 172.222.1). Im weitern steht ihnen bis zur Vollendung des 65. Altersjahres eine Zusatzleistung des Bundes zu, welche dem Unter-

schied zwischen den Leistungen der PKB und - je nach familienrechtlichen Unterstützungspflichten - 80 bis 90% des vorherigen Lohnes inkl. Ortszulage und versicherten Zulagen und Vergütungen entspricht. Der Anspruch auf die Zusatzleistung kann auf Verlangen des Bediensteten ganz oder teilweise durch eine Kapitalzahlung ausgekauft werden (Art. 9 VLVA). Da die Bezüger von VLVA-Rentenleistungen nicht mehr in einem Anstellungsverhältnis zum Bunde stehen, haben sie darauf keine Beiträge an die Pensionskasse zu leisten. Dafür wird der PKB das fehlende Deckungskapital bis zum ordentlichen Pensionierungsalter sowie die Zusatzleistungen des Bundes aus allg. Bundesmitteln zurückerstattet (Art. 13 VLVA).

Konkret bedeutet dies, dass beim vorzeitigen Altersrücktritt der Berechtigte bis zum Erreichen des ordentlichen Pensionierungsalters weiterhin zwischen 80 und 90% seines ordentlichen Lohnes inklusive allfälliger versicherter Zulagen erhält. Dem bereits erwähnten Personaldossiers eines höheren Staboffiziers im Rang eines Brigadiers der Flieger- und Fliegerabwehrtruppe konnte in diesem Zusammenhang entnommen werden, dass sich beim vorzeitigen Altersrücktritt die Jahresrente auf Fr. 111'551.--, der feste Zuschlag auf Fr. 22'698.-- und die Zusatzleistung des Bundes auf Fr. 50'770.-- beläuft; die jährliche Gesamtentschädigung beträgt somit insgesamt Fr. 185'019.--. Für den Betroffenen besteht überdies die Möglichkeit, die Zusatzleistung des Bundes als einmalige Kapitalabfindung im Betrag von Fr. 325'530.-- auszahlen zu lassen; die Rentenleistung der PKB bis zum ordentlichen Pensionierungsalter würde sich in diesem Fall auf jährlich Fr. 138'249.-- reduzieren. Mit Ausnahme der gesetzlichen AHV-Beiträge kommen überdies keine Sozialversicherungsbeiträge mehr in Abzug, so dass sich ein Nettoeinkommen von bedeutend mehr als 80% der früheren Bezüge ergibt. Dem gleichen Personaldossier liess sich überdies entnehmen, dass der betreffende Beamte noch ein Jahr vor seinem vorzeitigen Altersrücktritt um zwei Besoldungsklassen befördert worden war.

b) Finanzielle Auswirkungen

Das VBS beziffert die Anzahl der vorzeitigen Altersrücktritte auf jährlich rund 40 Personen. Es bestehen weder statistische Angaben über die Anzahl vorzeitiger Altersrücktritte oder vorzeitiger Pensionierungen noch über die dafür ausbezahlten Leistungen. Das Eidgenössische Personalamt schätzt die Kosten für das fehlende Deckungskapital bis zum ordentlichen Pensionierungsalter bei einem Divisionär in der Überklasse V auf rund Fr. 243'000.--, bei einem Instruktor in der Besoldungsklasse 29 auf rund Fr. 510'000.-- sowie bei einem Grenzwächter in der Besoldungsklasse 11 auf rund Fr. 240'000.--. Weitergehende Aussagen können von der Verwaltung nicht gemacht werden. Insbesondere fehlt es an jeglichen statistischen Angaben über die Belastung der Pensionskasse des Bundes oder des Bundeshaushaltes im allgemeinen, welche auf die Gewährung des vorzeitigen Altersrücktritts zurückzuführen sind.

Nachdem weder VBS noch Eidgenössisches Personalamt Angaben über die finanziellen Auswirkungen des vorzeitigen Altersrücktritts machen konnten, liess sich die Kommission von Vertretern der Pensionskasse des Bundes über die entsprechenden Abläufe informieren. Nach der geltenden Regelung werden offenbar sämtliche Leistungen der PKB, welche

von ihr über die normalen statutarischen Leistungen hinaus an Rentenbezüger erbracht werden, der allgemeinen Bundeskasse - und nicht etwa den betroffenen Departementen - in Rechnung gestellt; die betroffene Amtsstelle erhält eine Orientierungskopie. Beim vorzeitigen Altersrücktritt von höheren Staboffizieren oder Instruktoren werden demzufolge von der PKB die Kosten für das fehlende Deckungskapital und die Zusatzleistung errechnet. Das fehlende Deckungskapital wird der allgemeinen Bundeskasse einmalig - und zwar je separat für den einzelnen Rentenbezüger - in Rechnung gestellt; die ebenfalls von der PKB ausbezahlte VLVA-Zusatzleistung des Bundes wird auf der Basis der effektiv geleisteten Zahlungen monatlich berechnet und ebenfalls der allgemeinen Bundeskasse in Rechnung gestellt.

Die PKB beziffert die Anzahl der vorzeitigen Pensionierungen - und zwar ohne die Personalmassnahmen bei Umstrukturierungen - für den Bereich der gesamten Bundesverwaltung inklusive Regiebetriebe für das Jahr 1996 auf 454, für das erste Halbjahr 1997 gar auf 311 Personen. Die daraus entstandenen Kosten für die allgemeine Bundeskasse beliefen sich im Jahr 1996 auf rund 115 Millionen Franken. Die Möglichkeit des vorzeitigen Altersrücktritts nach VLVA verursachte dabei Kosten in der Grössenordnung von rund 40 Millionen Franken.

c) Stellungnahme des VBS

Anlässlich ihrer Anhörung durch die Kommission haben die Vertreter des VBS die Gewährung des vorzeitigen Altersrücktritts für Instruktoren im wesentlichen damit begründet, dass der Instruktor keine geregelte Arbeitszeit und keine 42-Stunden-Woche kenne. Die durchschnittliche Arbeitszeit betrage über 50 Stunden; bei Klassenlehrern oder Gruppenchefs in Kadernschulen übersteige sie gar 70 Stunden pro Woche. Das gleiche gelte während der Verlegungsperioden der Schulen oder bei Durchhalteübungen in Offiziers- oder Rekrutenschulen, wobei in diesen Zeiten erst noch die Abwesenheit von der Familie hinzukomme. Wegen dieser hohen Beanspruchung in der Ausübung des Berufs mit längeren Perioden von höchster Arbeitsintensität rechtfertige sich ein vorzeitiger Altersrücktritt mit 58 Jahren ohne weiteres. Werde ein Vergleich mit den anderen Personalkategorien des Bundes vorgenommen, entspreche der vorzeitige Altersrücktritt nichts anderem als einer Kompensation der während der gesamten Dienstdauer geleisteten Überzeit. Insofern sei der vorzeitige Altersrücktritt auch kostenneutral, da die Ausrichtung einer Überzeitschädigung teurer zu stehen käme. Bei der Möglichkeit des vorzeitigen Altersrücktritts handle es sich deshalb keineswegs um ein Privileg, sondern um eine Abgeltung von Sonderleistungen.

d) Verwaltungsinterne Abklärungen

Offenbar erachtet nicht nur die Kommission, sondern auch der Bundesrat im Zusammenhang mit dem vorzeitigen Altersrücktritt bzw. der Pensionierung einen Handlungsbedarf als gegeben. Der Bundesrat hat deshalb das Finanzdepartement im Dezember 1996 im Zusammenhang mit den Besoldungsmassnahmen 1997 beauftragt, die entsprechende Verordnung aufgrund des heutigen personal- und finanzpolitischen Umfelds zu überprüfen, wobei vor allem die Dauer und Höhe der Leistungen zur Diskussion stehen. Der Vertreter

des Eidgenössischen Personalamtes hat denn auch anlässlich der Anhörung zu Recht darauf hingewiesen, dass beim vorzeitigen Altersrücktritt zwar der Bund die Kosten zu übernehmen habe, die betreffenden Dienststellen sich aber der Kostenfolgen überhaupt nicht bewusst seien. Bei einem vorzeitigen Altersrücktritt mit 58 Jahren bezahle die PKB das fehlende Deckungskapital in der Grössenordnung von Fr. 500'000.-- bis Fr. 1'000'000.- - pro Fall und finanziere überdies die VLVA-Rente bis zum ordentlichen Pensionierungsalter. In der heutigen Zeit müsse aber überprüft werden, ob dies finanz- und sozialpolitisch noch tragbar sei; vielleicht komme man zum Schluss, dass das sehr wohl vernünftig sei; überprüft werden müsse die Sache aber ohnehin.

e) Schlussfolgerungen der Kommission

Die Kommission teilt vollumfänglich die Auffassung des Eidgenössischen Personalamtes. Unerlässlich scheint jedenfalls, dass zumindest Klarheit über die aus dem vorzeitigen Altersrücktritt entstehenden finanziellen Folgen für die Bundeskasse geschaffen wird. Diese Forderung betrifft keineswegs nur die höheren Staboffiziere und Instruktooren, sondern stellt ein generelles Problem der gesamten Bundesverwaltung dar. Angesichts der Tatsache, dass zur Finanzierung des vorzeitigen Altersrücktritts jährlich Beträge von rund 115 Millionen Franken aus der allgemeinen Bundeskasse ausgeschüttet werden, erscheint es der Kommission unverständlich, weshalb sich die Verwaltung bis heute keine Rechenschaft über diese Kosten abgelegt hat und nicht einmal in der Lage war, den sich aus der Möglichkeit des vorzeitigen Altersrücktritts ergebenden Aufwand zu beziffern.

Zu fordern ist weiter, dass die Kosten des vorzeitigen Altersrücktritts, aber auch der vorzeitigen Pensionierung, nicht einfach zu Lasten der PKB anfallen und von dieser der allgemeinen Bundeskasse in Rechnung gestellt werden; vielmehr ist dringend erforderlich, dass diese Personalaufwendungen dem Personalbudget des betroffenen Departements belastet werden. Denn nach dem heutigen System hat der vorzeitige Altersrücktritt oder die vorzeitige Pensionierung eine vermeintliche Einsparung der Personalaufwendungen des Bundes zur Folge, indem die Personalbudgets der einzelnen Departemente entlastet werden. Effektiv tritt aber lediglich eine Aufwandverlagerung ein, indem nun anstelle des Departements einfach die allgemeine Bundeskasse für die aus dem vorzeitigen Altersrücktritt bzw. der vorzeitigen Pensionierung anfallenden Kosten aufzukommen hat. In diesem Zusammenhang hat der Vorsteher des Eidgenössischen Personalamtes anlässlich seiner Anhörung eindrücklich auf das Problem der SBB hingewiesen, welche in den letzten zehn Jahren zwar 10% ihres Personals eingespart haben; trotzdem seien die Personalkosten wegen der Belastung der Pensionskasse angestiegen. Es habe sich gezeigt, dass die vorzeitigen Pensionierungen praktisch kaum zu einer Einsparung des Personalaufwands führen würden. Wären diese Kosten beim Pensionierungsentscheid transparent, würden vermutlich andere Überlegungen im Hinblick auf eine allfällige Weiterbeschäftigung angestrengt.

Obwohl die Departemente mit dem vorzeitigen Altersrücktritt bzw. der vorzeitigen Pensionierung personalpolitische Entscheidungen mit erheblichen Kostenfolgen treffen, tragen sie heute dafür keinerlei finanzielle Verantwortung; die daraus erwachsenden Kosten sind ihnen weder bekannt noch werden sie ihnen belastet. Dies führt zu einem System organi-

sierter Unverantwortlichkeit, indem weder das betreffende Departement noch die PKB bzw. die allgemeine Bundeskasse für die Kostenfolgen verantwortlich sind; der Entscheid wird im jeweiligen Departement gefällt, das keine Verantwortung für die Kosten zu übernehmen hat, und die Kosten fallen bei der PKB bzw. bei der allgemeinen Bundeskasse an, die ihrerseits für den Entscheid nicht verantwortlich ist. Eine vernünftige Kosten/Nutzen-Analyse personalpolitischer Entscheidungen ist damit von vornherein ausgeschlossen. Hier ist nach Auffassung der Kommission dringender Handlungsbedarf gegeben.

Die vom VBS angestellten Überlegungen zur sachlichen Rechtfertigung des vorzeitigen Altersrücktritts für Instruktoren sind zwar zumindest zum Teil nachvollziehbar. Die in Anrechnung gebrachte Lebensarbeitszeit eines Instructors beruht auf reinen Annahmen, die nicht weiter belegt sind. Im übrigen erscheint bereits das Berechnungsmodell als solches fragwürdig, da das unterschiedliche Rücktrittsalter für höhere Staboffiziere und Instruktoren wohl kaum mit der unterschiedlichen Belastung gerechtfertigt werden kann. Soll an diesem oder einem ähnlichen Berechnungsmodell festgehalten werden, wären auf jeden Fall statistisch gesicherte Daten zu erheben.

Zu berücksichtigen bleibt weiter, dass die Möglichkeit des vorzeitigen Altersrücktritts für höhere Staboffiziere und Instruktoren die Personalaufwendungen des VBS - allenfalls im Unterschied zu den echten vorzeitigen Pensionierungen - keineswegs entlastet. Die mit dem vorzeitigen Altersrücktritt freigewordenen Stellen werden nicht etwa ersatzlos aufgehoben, sondern wieder neu besetzt. Das Personalbudget des VBS bleibt zwar grundsätzlich unverändert oder wird gar entlastet, weil für die neu angestellte Arbeitskraft eine tiefere Anfangsbesoldung ausgerichtet werden kann. Zugleich laufen aber die Bezüge des vorzeitig Pensionierten weiter; welche nun allerdings nicht mehr dem Departement, sondern der allgemeinen Bundeskasse belastet werden. Es erscheint deshalb dringend angezeigt, nach anderen Lösungen für die Bewältigung des zweifellos vorhandenen „Burn-Out-Syndroms“ oder der Überzeitkompensation Ausschau zu halten; dies darf aber zweifellos nicht zu einer Belastung des Systems mit doppelten Kosten führen. Naheliegend wäre einerseits eine - bei transparenter Aufwanderfassung letztlich kostenneutrale - Personalaufstockung und andererseits eine verstärkte Kostenbeteiligung der späteren Rentenbezüger. Soll jedoch die Problematik gesamthaft angegangen werden, sind auch andere Modelle zu prüfen, die zu völlig neuen Lösungsansätzen führen, indem beispielsweise - wie teils in ausländischen Armeen bekannt - die Instruktoren nur auf Zeit angestellt werden und ihnen eine blosse Abgangsentschädigung ausgerichtet wird.

Schliesslich könnten die vom VBS genannten Gründe von vornherein nur bei denjenigen Instruktoren einen vorzeitigen Altersrücktritt rechtfertigen, die bis zum Abschluss ihrer beruflichen Tätigkeit in Schulen und Kursen tätig sind; denn nur dort kann allenfalls von einer erhöhten Belastung gesprochen werden. Hingegen dürfte sich die Tätigkeit der in die Verwaltung abkommandierten oder dort tätigen Instruktoren nicht wesentlich von derjenigen der beamtenrechtlich angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterscheiden. Insofern besteht zumindest für diese Personalkategorie keine Veranlassung, sie in bezug auf den vorzeitigen Altersrücktritt oder die Überstundenkompensation anders zu behandeln als die ordentlichen Beamten.

Die GPK-N fordert deshalb den Bundesrat auf, die Gewährung des vorzeitigen Altersrücktritts für gewisse Personalkategorien des Bundes einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen. Die daraus entstehenden Kosten sind detailliert zu ermitteln und dürfen nicht mehr länger der PKB bzw. der allgemeinen Bundeskasse belastet werden, sondern sind im Personalbudget des betreffenden Departements auszuweisen. In bezug auf die in der VLVA genannten Personalkategorien ist die sachliche Berechtigung des vorzeitigen Altersrücktritts zu überprüfen, wobei insbesondere auch andere Kompensationsmodelle mitzubetrachten sind.

14 Zusammenfassung und abschliessende Empfehlungen

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen unterbreitet die GPK-N dem Bundesrat die nachfolgenden Empfehlungen:

141 Prüfung eines Systemwechsels

Der Bundesrat überdenkt grundsätzlich die Instruktionstätigkeit in militärischen Schulen und Kursen und unterbreitet mögliche Alternativen zum heutigen System. Eine dieser Varianten könnte nach Auffassung der Kommission darin bestehen, dass für die Instruktionstätigkeit kein eigenständiges, ausserhalb der Verwaltung angesiedeltes Korps mehr besteht, sondern die entsprechenden Aufgaben von dafür eigens bestimmten Beamten wahrgenommen werden. Diese würden ihre Laufbahn innerhalb der Zentralverwaltung absolvieren und auf Zeit in die militärische Ausbildung und Erziehung abkommandiert.

142 Durchbrechung des Beförderungsaufstiegs

Die GPK-N begrüsst die vom VBS in die Wege geleiteten Massnahmen zur Abkoppelung von militärischem Milizgrad und beruflicher Karriere bei der Beförderung von Instruktoren.

Der Bundesrat überprüft die Laufbahngestaltung innerhalb des Instruktionsskorps und entwickelt flexiblere Modelle, die den veränderten wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Fakten Rechnung tragen.

Für die Beförderung darf nicht mehr länger die Laufbahngestaltung des Instruktors, sondern müssen ausschliesslich die Interessen der militärischen Ausbildung und Erziehung massgebend sein.

143 Öffnung des Zugangs für hohe Posten der Armee und der Armeeverwaltung

Der Bundesrat öffnet für die bis anhin praktisch ausschliesslich den Angehörigen des Instruktionsskorps vorbehaltenen hohen Posten der Armee und der Armeeverwaltung sämtlichen geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern, erstellt für die entsprechenden Stellen klare Pflichtenhefte und Anforderungsprofile und schreibt sämtliche zu besetzenden Stellen öffentlich aus.

144 Transparentes Entlöhnungssystem unter Verzicht auf feste Zulagen

Der Bundesrat erarbeitet ein klares und transparentes Entlöhnungssystem für die Instruktoren, verzichtet auf die Ausrichtung von Zulagen als feste Lohnbestandteile und sieht Zulagen nur noch für ausserordentliche Dienstleistungen vor.

145 Überprüfung der Spesenregelung

Der Bundesrat unterzieht die Spesenregelungen des VBS als Ganzes, insbesondere aber diejenige für die Instruktoren, einer umfassenden Überprüfung, schafft sachliche nicht berechnete Vorteile einzelner Berufskategorien ab, eliminiert Spesenentschädigungen in Form verdeckter Lohnbestandteile und reduziert den Abrechnungs- und Kontrollaufwand auf ein vernünftiges Mass.

146 Verzicht auf den Instruktorenstatus für die in der Verwaltung tätigen Beamte

Der Bundesrat unterstellt die nicht kurzfristig abkommandierten Instruktoren, die nicht mehr in der militärischen Ausbildung und Erziehung tätig sind, sondern Verwaltungsaufgaben erfüllen, vollumfänglich den allgemeinen beamtenrechtlichen Anstellungsbedingungen.

147 Überprüfung des vorzeitigen Altersrücktritts

Der Bundesrat unterzieht die Gewährung des vorzeitigen Altersrücktritts für gewisse Personalkategorien des Bundes einer umfassenden Überprüfung. Die daraus entstehenden Kosten sind detailliert zu ermitteln und dürfen nicht mehr länger der PKB bzw. der allgemeinen Bundeskasse belastet werden, sondern sind im Personalbudget des betreffenden Departements auszuweisen.

In bezug auf die in der VLVA genannten Personalkategorien ist die sachliche Berechtigung des vorzeitigen Altersrücktritts zu überprüfen, wobei insbesondere auch andere Kompensationsmodelle mitzubersichtigen sind.

15 Weiteres Vorgehen

Die GPK-N bittet den Bundesrat, zu den aufgrund dieses Berichtes getroffenen Massnahmen bis Ende 1998 Bericht an die GPK-N zu erstatten.

Für die Sektionen Behörden/Mitteleinsatz

Fulvio Pelli, Nationalrat

Der Präsident der Geschäftsprüfungskommission

Alexander Tschäppät, Nationalrat

Die Sekretärin der Geschäftsprüfungskommissionen

Mariangela Wallimann-Bornatico

Liste der Abkürzungen

AHVG	Bundesgesetz vom 20.12.1946 über die Alters- und Hinterlassenen-Versicherung
BtG	Beamtengesetz vom 30.6.1927
BUSA	Berufsunteroffiziersschule
EMD	Eidg. Militärdepartement
EPA	Eidg. Personalamt
ETHZ	Eidg. Technische Hochschule, Zürich
EVED	Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GVG	Geschäftsverkehrsgesetz vom 23.3.1962
IKV	Verordnung über das Instruktionkorps
MFS	Militärische Führungsschule
MFV	Verordnung über den militärischen Flugdienst
MVG	Bundesgesetz vom 19.6.1992 über die Militärversicherung
PKB	Pensionskasse des Bundes
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SR	Ständerat
ÜK	Überklasse
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VIW	Verordnung über die Instruktorwagen
VLVA	Verordnung über die Leistungen bei vorzeitigem Altersrücktritt von Bediensteten in besonderen Dienstverhältnissen

Liste der angehörten Personen

Berger Bernhard	GS VBS, stv. Personalchef a.i.
Dousse Jacques, KKdt	Chef Heer
Eymann Waldemar, Divisionär	Unterstabschef, Untergruppe Personelles der Armee
Gaegouf Peter	Untergruppe Personelles der Armee
Geiser Peter	Sektionschef der Sektion II, Rentendienst und Dossierüberprüfung, PKB
Hablützel Peter	Direktor des Eidg. Personalamtes
Hämmerli Roland	Fachberatung und Stellenbewertung, Eidg. Personalamt
Peternier Jean Pierre	Stv. GS VBS und Chef der Personalabteilung
Nacht Paula Ilse	Buchhalterin PKB
Stahel Martin	Abteilung für Recht, Kommerz, Transport und Zoll, Gruppe Rüstung
Steiner Kurt, Oberst	Chef Sektion Führung Lehrpersonal
Von Niederhäusern Paul	Ehem. Sektionschef Personaldienst, VBS
Wittwer Peter	Vizedirektor Bundesamt für Waffensysteme und Munition, Gruppe Rüstung
Zollinger Paul, Divisionär	Unterstabschef Lehrpersonal