

Untersuchung freiwillige Dienstleistungen /EO-Zahlungen

Schlussbericht

Der vorliegende Schlussbericht fasst die Ergebnisse der gesamten Administrativuntersuchung zusammen.

Die Ausführungen im Zwischenbericht vom 7.9.2011 werden vollumfänglich bestätigt und vorliegend, soweit zum Verständnis nötig, wiederholt oder ergänzt.

I. Freiwillige Dienstleistungen im Allgemeinen

1. Grundlage nach Militärgesetz (MG)

Freiwillige Dienstleistungen haben in der Schweizer Armee eine lange Tradition. Sie sind bereits im Militärgesetz von 1996 in Art. 44 ausdrücklich erwähnt („Angehörige der Armee können zu freiwilligen Dienstleistungen zugelassen werden, wenn dafür ein militärisches Bedürfnis besteht“).

Grundsätzlich können alle Dienstleistungen freiwillig geleistet werden. Im Vordergrund stehen in dieser Untersuchung die „echten“ freiwilligen Dienstleistungen, die zusätzlich und ohne Anrechnung an die Gesamtdienstpflicht geleistet werden – ebenso bei bereits erfüllter Dienstpflicht wie bei noch offenen Diensttagen.

Das Potential dieser freiwilligen Dienstleistungen zur Entlastung von Verwaltung und Truppe wurde schon vor Jahren erkannt.

Insbesondere bei der Überführung in die Armee XXI wurde die Leistung von freiwilligen Dienstagen aus Gründen des Bestandes- und Kadern mangels bewusst gefördert. Aus einer Aktennotiz des FST A vom 30.11.2007, welche an den C VBS und den CdA gerichtet ist, ergibt sich, dass der C VBS die rechtliche Situation und die Möglichkeiten freiwilliger Dienstleistungen hat abklären lassen. Der FST A führt aus, dass die freiwilligen Dienstleistungen bereits einen festen Bestandteil bei Ausbildungsdiensten bildeten. Rund 1'000 AdA leisteten durchschnittlich 14'000 freiwillige Dienstage. Es sei eine stetige Zunahme zu verzeichnen. Dies

sei teilweise darauf zurückzuführen, dass Sdt (vor allem auch Durchdiener mit erfüllter Dienstleistungspflicht), die arbeitslos seien, diese „Beschäftigungsart“ immer mehr in Erwägung ziehen würden. Eine weitergehende Förderung der freiwilligen Dienstleistungen – insbesondere für Offiziere, die über die ordentliche Zeit hinaus in Stäben der aktiven Armee verbleiben möchten – werde aus der Sicht des FST A begrüsst. Angefügt wird, dass es für solche Förderungsmassnahmen einen politischen Auftrag brauche, da dies zur Erhöhung des aktiven Bestandes der Armee und der Anzahl der geleisteten Dienstage führe.

2. (Höchst)Dauer der freiwilligen Dienstleistungen nach der Militärdienstverordnung (MDV)

a. Anzahl Tage nach MDV

Die Grundsätze zu den freiwilligen Dienstleistungen sind in der Verordnung vom 19. November 2003 über die Militärdienstpflicht (MDV) geregelt. Die beiden massgeblichen Artikel 35 und 36 bilden dabei den 5. Abschnitt, welcher mit „Freiwillige Dienstleistungen“ betitelt ist.

Art. 35 Abs. 3 MDV hält dabei fest:

„Angehörige der Armee, die ihre Gesamtdienstleistungspflicht noch nicht erfüllt haben, dürfen jährlich zu höchstens 38 Tagen freiwilliger Dienstleistungen aufgeboden werden. Ausgenommen sind Dienstleistungen in Grundaubildungsdiensten“.

Dieser Passus ist seit dem Inkrafttreten am 1. Januar 2004 nicht geändert worden. Er findet sich bereits in der abgelösten Verordnung über das Bestehen der Ausbildungsdienste (VBA, in Kraft ab 1. Januar 1995) wie in der ebenfalls aufgehobenen Ausbildungsdienstverordnung (ADV, in Kraft ab 1. Januar 2000). Eingefügt wurde die Bestimmung mit den „höchstens 38 Tagen“ konkret in der Änderung vom 26. November 1997, allerdings seinerzeit absolut und ohne das Kriterium „Gesamtdienstleistungspflicht noch nicht erfüllt“.

Erwähnenswert ist, dass sowohl in der VBA wie in der ADV unter den besonderen Bedürfnissen, für welche AdA mit deren Einverständnis zu freiwilligem Dienst aufgeboden werden können, „Mithilfe bei militärischen Grossveranstaltungen“ aufgeführt ist.

b. Auslegung betreffend Anzahl Tage

Bereits ein erster Blick auf den Text zeigt, dass die Regelung unklar ist.

Die Variante „Gesamtdienstleistungspflicht *noch nicht erfüllt*“ bietet keinen Auslegungsspielraum, da der Wortlaut der Verordnung unmissverständlich ist.

Untersuchung VBS / EO-Leistungen

Anders verhält es sich mit den in der Untersuchung eruierten – insgesamt zahlreichen - Fällen, wo die Gesamtdienstleistungspflicht *bereits erfüllt* war, die betreffenden AdA also freiwilligen Dienst absolvierten, nachdem sie alle notwendigen Dienstage geleistet hatten. [In diesen Fällen ist das Total der obligatorischen Dienstage, gradabhängig, durch die MDV festgelegt.]

Der Text lässt für diese Variante verschiedene Deutungen zu.

Je nach Auslegungsmethode bieten sich prima vista folgende Lösungen an:

- Wenn die Gesamtdienstleistungspflicht erfüllt ist, ist kein freiwilliger Dienst möglich;
- wenn die Gesamtdienstleistungspflicht erfüllt ist, gilt sinngemäss die gleiche Regelung mit den 38 Tagen;
- wenn die Gesamtdienstleistungspflicht erfüllt ist, gilt das Gegenteil: freiwillige Dienstleistungen sind nicht beschränkt.

Die Mehrdeutigkeit wurde in den untersuchten Fällen entweder nicht erkannt oder nach eigenem Belieben aufgelöst.

[Ein Vorschlag für die Lösung in der Revision der MDV folgt hinten im Bericht.]

c. Bewilligung

Art. 36 MDV regelt die Modalitäten für freiwillige Dienstleistungen:

„Anträge für freiwillige Dienstleistungen sind *spätestens zwei Monate* vor Beginn dieses Dienstes *in schriftlicher Form* beim Führungsstab der Armee einzureichen. Die Anträge sind zu *begründen*, mit den *nötigen Beweismitteln* zu versehen und vom Antragsteller und von seinem Arbeitgeber zu unterschreiben.

Der Führungsstab der Armee entscheidet über den Antrag und eröffnet den Antragstellern den Entscheid *schriftlich*. (...)

II. Auftrag

1. Auslösung

In Rahmen der von der zentralen Ausgleichsstelle in Genf periodisch durchgeführten Doppelauszahlungskontrollen auf dem Gebiet der Erwerbsersatzordnung wurden im Dezember 2010 mehrere Fälle entdeckt, die das Bundesamt für Sozialversicherungen zum Einschreiten veranlassten. Neben den Fällen, wo einzelne AdA für dieselbe Periode bei mehreren EO-Stellen Erwerbsersatzzahlungen erhältlich gemacht hatten, bestand Anlass zum Verdacht, dass freiwillige Dienstleistungen in den letzten Jahren dazu verwendet wurden, Personalkosten zu reduzieren.

Das BSV ersuchte am 3. Februar 2011 für die Abklärung des Sachverhalts und zur Prüfung der Rechtmässigkeit der angesprochenen freiwilligen Dienstleistungen um Mithilfe des VBS.

Der C VBS erteilte am 10. Februar 2010 dem CdA einen Auftrag zur Abklärung; dieser verlangte am 15. Februar 2011 vom Chef Recht Verteidigung Vorabklärungen und entsprechende Berichterstattung. Eine interdepartementale (EDI/VBS) Untersuchungsgruppe wurde gebildet und ebenfalls das Inspektorat VBS beigezogen.

Der Chef Recht V lieferte am 23. Februar 2011 einen ersten und am 11. März 2011 einen zweiten Zwischenbericht ab.

Im vorläufigen Schlussbericht vom 16. März 2011 wurde eine provisorische Würdigung vorgenommen und wurden im Wesentlichen vier Sofortmassnahmen empfohlen. Es wurde der Antrag gestellt, mit den weiter gehenden Detailabklärungen einen externen Experten zu betrauen.

2. Auftrag

Die Mandatierung des Untersuchungsbeauftragten durch den C VBS erfolgte am 1. April 2011.

Gemäss Dienstleistungsauftrag soll abgeklärt werden, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert.

Gegenstand der Untersuchung bilden Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von Militärdienstleistungen zu Lasten der Erwerbsersatzordnung (EO). Im Vordergrund stehen dabei die freiwilligen und besonderen Dienstleistungen.

Die Untersuchung soll insbesondere ermitteln, ob Missstände oder fehlerhaftes Verhalten von Angehörigen des VBS oder der Armee feststellbar sind, welche

Untersuchung VBS / EO-Leistungen

Vorschriften verletzt wurden und ob gegebenenfalls (sc. weitere) Straf- oder Disziplinarverfahren einzuleiten sind.

Falls Mängel in Verfahren oder Abläufen feststellbar sind, sollen in der Untersuchung Verbesserungs- und Kontrollmassnahmen empfohlen werden.

Schliesslich soll ausgesagt werden, wie hoch der durch mangelhafte Verfahren und Abläufe oder das Fehlverhalten von Personen gegenüber der EO verursachte Schaden beziffert werden kann.

3. Strafverfahren

Von Anfang an stand fest, dass die Fälle mit mutmasslich strafrechtlichem Hintergrund (Fälschen oder Verfälschen von EO-Karten, Veranlassung von Doppel- oder Mehrfachauszahlungen, Gehilfenschaft dazu) nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sein sollten.

Die EO-Verwaltung hat diese fortlaufend bei den zuständigen militärischen oder zivilen Strafverfolgungsbehörden, bzw. bei der Staatsanwaltschaft des Bundes zur Anzeige gebracht.

Im Verlaufe der Untersuchung ergaben sich Verdachtsmomente für bis heute insgesamt zehn Strafanzeigen.

Der Verfahrensstand ist uneinheitlich. Erschwerend ist, dass die Zuständigkeiten verschieden und verstreut sind.

III. Chronologie der Untersuchung

1. Stand bei Beginn

a. Abklärungen

Die folgenden wertvollen Vorarbeiten lagen bereits vor:

- Vorabklärungen, 1. Zwischenbericht, 2. Zwischenbericht und vorläufiger Schlussbericht „Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Dienstleistungen“ von Dr. Hans Wipfli, C Recht V, erstattet an C VBS.
- Revision Nr. 5 „Dienst in der Militärverwaltung und deren Betrieben“, erstattet vom Inspektorat VBS, Oberst i Gst Ennio Scioli, an C VBS.

b. Bereits getroffene Massnahmen

Seitens FST A (J1)

Am 22.12.2010 erliess der Chef Personelles der Armee (J1) einen Aufgebotsstopp für AdA, die ausserhalb des Bereiches Verteidigung für Dienstleistungen zu Gunsten der Militärverwaltung aufgeboden wurden oder aufgeboden werden sollten.

Grundlage war die Anpassung von Art. 15a Absatz 2 MDV, welche am 1.1.2011 in Kraft trat und den Dienst in der zentralen Militärverwaltung allgemein auf die Verwaltungseinheiten der Gruppe Verteidigung beschränkte.

Seitens des Chefs der Armee

Zu Klärung der offenen Fragen hat der CdA am 4.4.2011 folgendes befohlen („Befehl für die einheitliche Anwendung der maximal zulässigen Dienstage bei den Fortbildungsdiensten der Truppe (FDT; inklusive der freiwilligen Dienstleistungen“):

- Innerhalb zweier aufeinander folgender Jahre dürfen AdA zu höchstens 60 anrechenbaren Tagen FDT aufgeboden werden (Art. 9 Abs. 8 MDV). Darüber hinaus können lediglich FDT als freiwillige Dienstleistungen gemäss den Bestimmungen von Art. 35 f MDV geleistet werden.
- Einzige Bewilligungsinstanz für freiwillige Dienstleistungen der Armee ist das FGG 1 / FST A (Art. 36 Abs. 3 MDV).
- Im Rahmen der freiwilligen Dienstleistungen dürfen höchstens 38 Tage pro Jahr geleistet werden (Art. 35 Abs. 3 MDV).
-
- Über Ausnahmen entscheidet in begründeten Einzelfällen der C Pers A (J1) FST A. Diese Ausnahmen sind mittels einer monatlichen Reportingliste des FGG 1 / FST A dem CdA zu melden; Kopien davon sind dem Trp Rw A / LBA und Recht V / A Stab zuzustellen.

[Gestützt darauf wurden verschiedene, mittlerweile bekannt gewordene längere freiwillige Dienstleistungen gestoppt.]

2. Abklärungen erste Phase

a. Freiwillige Dienstleistungen

In einer ersten Phase liess sich der Untersuchungsbeauftragte durch Dr. Wipfli und Oberst i Gst Scioli die bisherigen Erkenntnisse erläutern.

Anschliessend fanden Gespräche mit den involvierten Fachspezialisten, Jörg Reinmann, Adjunkt EO/EDI, Claude Sonnen, Chef Milizpersonal der Armee, und Claude Portmann, Chef Truppen-Rechnungswesen der Armee, in welchen die bereits ermittelten Teil-Ergebnisse diskutiert und die weiteren Massnahmen festgelegt wurden.

Anhand der ersten Unterlagen über 28 bekannt gewordene Fälle hat der Untersuchungsbeauftragte in 19 protokollierten Befragungen versucht, Details und Beweggründe herauszufinden.

Nach diesen ersten dokumentierten Fällen ergaben sich „Konzentrationen“ und Abklärungsschwerpunkte insbesondere an zwei Stellen. Der weitaus bedeutendere ist der Bereich „Öffentlichkeitsarbeit Verteidigung“ (ÖAV), wo insbesondere Ausstellungen (Publikumsmessen sowie Berufs- und Ausbildungsmessen) betreut werden. Die ÖAV betrafen 16 der zu diesem Zeitpunkt zu Tage getretenen 28 Fälle.

Es ist festzuhalten, dass sich alle einvernommenen Personen kooperativ gezeigt haben und dass auch diejenigen, gegen welche bereits Strafverfahren eingeleitet worden sind, zu Aussagen bereit waren.

b. Dienst am Arbeitsplatz

Im Verlaufe der Untersuchungen zeigte sich, dass im A Stab des öftern AdA in Militärdienst versetzt wurden, die für die konkreten Stabsarbeits- und Übungsbelange nicht benötigt wurden. Diese AdA verrichteten im Büro das normale Tagesgeschäft, nur eben in Uniform („Restaufgebot“ des Stabes mit Dienstort Bern).

Nach Art. 5 der Weisungen über die Ausbildungsunterstützenden Dienste und die

Restdiensttage (WAUDR) des Chefs Personelles der Armee dürfen ausbildungsunterstützende Dienste *nicht am Arbeitsplatz* (...) geleistet werden.

Dieser Umstand wurde ebenfalls in die Abklärungen übernommen.

c. Fazit

Die in dieser Phase bekannten 28 Fälle und die Problematik „Dienst am Arbeitsplatz“ konnten im Detail erhellt werden. Die ersten Folgerungen führten zu einem Zwischenbericht.

3. Zwischenbericht vom 7.9.2011

a. Zielsetzung

Die bis zu diesem Zeitpunkt gewonnenen Erkenntnisse sowie der Umstand, dass die systematischen grossflächigen Auswertungen erst per 31.8.2011 vorliegen würden, führten dazu, dass im Hinblick auf die notwendigen Gesetzgebungsarbeiten bereits vorher erste Inputs gegeben werden konnten; daraus ergab sich ein nicht unwesentlicher Zeitgewinn für die Umsetzung. Der Zwischenbericht mit den entsprechenden Empfehlungen wurde am 7.9.2011 abgeschlossen und am 15.9.2011 dem C VBS vorgestellt.

b. Empfehlungen

Im Bereich Rechtssetzung ergingen die folgenden Vorab-Empfehlungen:

- Freiwillige Dienstleistungen: Klärung von Art. 38 Abs. 5 MDV, Beschränkung in jedem Fall auf 38 Tage pro Jahr.
Klare Zuständigkeit (eine verantwortliche Stelle), Durchsetzen der Formalien, Dokumentation und Nachverfolgbarkeit der getroffenen Entscheide.
- Dienst am Arbeitsplatz: Bestätigung des grundsätzlichen Verbots;
Präzisierung der wenigen Ausnahmen; Verschiebung der Vorschriften von der Ebene „Weisung des J1“ auf die höhere Ebene Verordnung („MDV“) bzw. Weisung CdA.
- Höchstzahl der Dienstage (Art. 9 Abs. 8 MDV): Anpassung an die effektiven Verhältnisse.
[Das Problem war für die vorliegende Untersuchung irrelevant.]
- Verstärkung des Controlling.

c. Umsetzung

Der C VBS initiierte unverzüglich ein entsprechendes Rechtsetzungsprojekt und beauftragte den Bereich Recht VBS mit der Umsetzung.

Der Untersuchungsbeauftragte stellt mit Befriedigung fest, dass alle Vorschläge übernommen worden sind; er konnte sich bereits frühzeitig dazu äussern.

Gegenwärtig befindet sich das Projekt im Fahrplan; mit Erscheinen des vorliegenden Schlussberichtes wird das Konsultationsverfahren eingeleitet.

Die Inkraftsetzung der Änderung der MDV ist auf 1. April 2012 vorgesehen.

Wenn die klaren und ziemlich einschneidenden heutigen Vorschläge umgesetzt werden, dürften die sich hier stellenden Fragen für die Zukunft gelöst sein und generell Abhilfe geschaffen werden.

4. Systematische weitere Abklärungen, zweite Phase

a. Allgemein

Vorliegend geht es, abgesehen von den Betrugsfällen (Doppel- und Mehrfachbezüge mittels gefälschten EO-Karten) nicht um ungerechtfertigte Bereicherung einzelner Personen. Für das Gros der Fälle gilt, dass die bescheinigten Dienstage effektiv geleistet worden sind – nur dass korrekterweise die Entschädigungen dafür nicht über die EO, sondern über einen Personaletat des VBS hätten geleistet werden müssen.

b. Fälle nach Kategorien

Nach Vorgaben der EO wurden, um möglichst viele der latent zweifelhaften oder missbräuchlichen Fälle zu erfassen, die PISA-Daten bezüglich freiwillige Dienstleistungen nach gewissen Kriterien sortiert:

- **Kategorie 1: Längerer Dienst**

Die Kategorie betrifft AdA, die in einem Kalenderjahr mehr als 40 Tage freiwilligen Dienst geleistet haben (ohne Gradänderungsdienst oder Durchdienerdienst). Diese Fälle weisen Ähnlichkeiten mit denjenigen auf, die in der ersten Phase der Untersuchungen zu Tage getreten sind.

- **Kategorie 2: Verlängerung Durchdiener**

Nicht selten führten Durchdiener am Ende der obligatorischen Militärdienstleistung den Dienst freiwillig weiter. Es stellt sich die Frage, ob

dadurch die Bestimmungen zur Anstellung von Zeitmilitärs umgangen wurden und die Weiterbeschäftigung der AdA in erster Linie zur Entlastung des Personalbudgets diene.

- **Kategorie 3: ADF zwischen GAD**

Bei freiwilligen Dienstleistungen zwischen zwei Grundausbildungsdiensten (GAD) sollte die Begründetheit geprüft werden. Es ist nicht Sache der EO, eine Entschädigung zwischen zwei GAD auszurichten, wenn diese Zeit nicht an die Gesamtdienstleistungspflicht angerechnet wird. Es handelt sich um die Problematik junger Arbeitsloser, die eine militärische Karriere verfolgen.

- **Kategorie 4: DD und GAD**

Durchdienern wird die Möglichkeit geboten, am Schluss ihrer Gesamtdienstleistungspflicht den Dienst nahtlos fortzusetzen, indem sie zur Weiterausbildung vorgeschlagen werden und dazu freiwillig GAD leisten. Am Schluss des Gradänderungsdienstes verfügt der AdA dann nicht nur über einen neuen Grad, sondern auch über neue Diensttage.
[Siehe unten „QMA-Fälle“.]

- **Kategorie 5: Diverse**

Fälle, die nicht eindeutig einer der Kategorien zugewiesen werden konnten.

Das Pers A (FGG-1) wurde ersucht, diese Fälle auszusortieren und zu dokumentieren: Verlangt wurden ein detaillierter PISA-Auszug und allfällige weitere Unterlagen.

Das Pers A kam diesem Ersuchen nach. Daraus ergaben sich gemäss den definierten Kategorien die Ordner 1 bis 5 über insgesamt 406 Einzelfälle (24 davon waren bereits aus der ersten Phase bekannt).

Die Unterlagen zu den Fällen sind insgesamt dürftig. Vielfach lautete die Antwort der vom Pers A (FGG-1) um Auskunft gebetenen anderen Dienststellen, Näheres sei nicht (mehr) bekannt, weitere Unterlagen seien nicht vorhanden oder man wisse nicht, wo sich diese befinden könnten bzw. das Personaldossier weise keine diesbezüglichen Einträge auf.

Zusammenstellungen auf Stufe Pers A (FGG-1) über erteilte Bewilligungen sind nicht vorhanden.

c. Umfang und Grenzen

Es liegt auf der Hand, dass nach erfolgter Zusammenstellung noch Ungenauigkeiten in beide Richtungen, nach oben wie nach unten, verbleiben. Es besteht keine vollständige Gewähr, dass mit der Rastersuche wirklich jeder in Frage kommende Fall erfasst worden ist. Dazu besteht eine Dunkelziffer, deren Grösse nicht abgeschätzt werden kann.

Untersuchung VBS / EO-Leistungen

Auf der anderen Seite ist es auch wahrscheinlich, dass erklärende Unterlagen zwar bestehen, aber innert Frist nicht beigebracht werden konnten. Das Risiko dieser „Beweislosigkeit“ trägt die Verwaltung.

d. Zeitliche Begrenzung

Für die Untersuchung spielt die Verjährungsregelung von Art. 20 des Erwerbersersatzgesetzes (EOG) eine Rolle. Der Anspruch auf nicht bezogene Entschädigungen erlischt fünf Jahre nach Abschluss des betreffenden Dienstes.

Diese Frist gilt auch für Rückforderungen und wurde analog für die vom VBS zu leistenden Vergütungen angewandt. Da weder eine Unterbrechungshandlung noch ein Verjährungsverzicht vorliegen und eine Forderungssumme erst mit Abschluss des vorliegenden Berichts bestimmbar sein wird, wurde das Jahr 2006 aus den Berechnungen eliminiert. Der massgebliche Zeitraum umfasst damit die letzten fünf Jahre, 2007-2011.

[Im Bericht des Bundesrates über die missbräuchliche Abrechnung von geleisteten *Zivilschutztagen* von 2011 wird dieses Erlöschen des Rückforderungsanspruches auf Seite 7 ebenfalls erwähnt.]

Aus den Unterlagen sind vorliegend für 2005 total 433 und für 2006 total 3'120 als unberechtigt zu qualifizierende Dienstage zu verzeichnen.

e. Weiteres Vorgehen

Nach Vorliegen der Ordner 1 bis 5 hat der Untersuchungsbeauftragte sechs weitere protokollierte Einvernahmen von Personalverantwortlichen bei der Truppe und von Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern des Personellen durchgeführt.

Anschliessend wurden die Eckwerte der Fälle in Listen zusammengefasst.

An drei halbtägigen Sitzungen wurden die Fälle in der Arbeitsgruppe einzeln besprochen und den Kategorien „rot“ (= unberechtigt und zu vergüten) oder „Y/weiss“ (= genügend erklärt und berechtigt) zugewiesen.

f. Nachträgliche Korrektur

Nachdem der Untersuchungsbeauftragte die vorläufigen Ergebnisse zusammengestellt hatte, erhielt das Pers A (FGG-1) noch die Gelegenheit, zu den „roten“ Fällen allenfalls sofort greifbare weitere Unterlagen nachzuliefern.

Auf einer Zusatzliste wurde dazu vom Personellen „hellrot“ markiert, in welchen Fällen noch ergänzende Dokumente hatten beschafft werden können. Das Pers A (FGG-1) war jedoch der Meinung, dass zusätzliche Abklärungen allzu aufwändig wären und nichts wesentlich Neues bringen würden; auf Weiterungen wurde demzufolge verzichtet. Die Zielsetzung sollte sein, den Fall möglichst rasch zu

Ende zu bringen und die notwendigen Korrekturen am Verhalten umgehend wirken zu lassen.

Die Zusammenstellung ist damit als Grundlage akzeptiert.

g. Zusätzliche Fälle

Seitens der EO wurde nachträglich noch eine weitere Liste vorgelegt, welche Fälle aufzeigte, in welchen die Zahl der abgerechneten EO-Tage erheblich von derjenigen im PISA differierte.

Zur Ergründung des Sachverhalts einigte sich die Untersuchungsgruppe darauf, vorerst denjenigen Fällen nachzugehen, bei welchen die Tage der EO-Abrechnungen höher waren, wo also ein unberechtigter Bezug denkbar war. Das Pers A (FGG-1) forderte dazu die Dienstbüchlein der Betroffenen ein. Die Umsetzung dieser Massnahmen dauert erfahrungsgemäss eine gewisse Zeit.

Die Kontrolle der ersten eingegangenen Dienstbüchlein ergab, dass die Erfassung der Dienstage im PISA offensichtlich fehlerhaft erfolgt war. Das Bild war völlig uneinheitlich: In einigen Fällen wurde die Differenz schliesslich Null, in anderen blieb sie minimal, in dritten verschob sie sich gar in die Richtung, dass sich plötzlich mehr Dienstage vorfanden, als gegenüber der EO geltend gemacht.

Aus den bis Mitte November eingelangten Dienstbüchlein und den darauf gestützten Nachkontrollen konnte festgestellt werden, dass sich die meisten Fälle bis auf marginale verbleibende Differenzen bereinigen liessen. Dieses provisorische Ergebnis lässt darauf schliessen, dass das definitive nicht wesentlich anders aussehen wird.

Die Arbeitsgruppe beschloss angesichts der zu erwartenden geringen Auswirkungen und des zur völligen Klärung notwendigen Aufwandes (Abwarten auf das Eintreffen sämtlicher eingeforderter Dienstbüchlein, bei verbleibenden Differenzen Bezug aller betroffenen Truppenbuchhaltungen zum Abgleich), das Ergebnis für die vorliegende Untersuchung wegen Geringfügigkeit ausser Acht zu lassen.

Die aufgelisteten Fälle erweisen sich im Weiteren auch gegenüber denjenigen in den Ordnern 1-5 als anders strukturiert: es handelt sich meist nicht um freiwillige Dienstleistungen und die betroffenen AdA weisen grösstenteils höhere Dienstgrade auf – womit „RAV-Fälle“ ausscheiden. Es muss angenommen werden, dass diese AdA öfters Einzeldienstage geleistet haben und dass die Erfassung unsorgfältig erfolgt ist.

In einem Fall war auffällig, dass die abgerechneten EO-Tage genau das Doppelte derjenigen im PISA betragen. Dies liess eigentlich auf eine strafbare Handlung schliessen (Doppelbezug). Es zeigte sich jedoch, dass seitens der EO eine zweifache Erfassung vorlag.

Die Detailabklärung wird seitens der EO und des Pers A (FGG-1) weiter geführt, um die Fehlerursachen zu analysieren und damit für die Zukunft die Datenqualität zu verbessern.

5. Auswertung

Für die Klassierung der in den Ordnern 1-5 erfassten Fälle in „nicht berechtigt, zu vergüten“ und „genügend belegt oder erklärt, akzeptiert“ hat der Untersuchungsbeauftragte Fallgruppen gebildet und Kriterien festgelegt. Diese wurden in der Arbeitsgruppe von den Vertretern der EO wie vom Personellen und Rechnungswesen akzeptiert.

a. Normalfall

Als solche wurden diejenigen Fälle eingestuft, bei denen nicht ohne weiteres ersichtlich ist, welches die Begründung für den längeren freiwilligen Dienst ist.

Die Dossiers, welche vom Personellen vorgelegt wurden, sind, wie bereits oben ausgeführt, ausgesprochen dürftig. Auf die Formalien der MDV (Schriftlichkeit, Begründung, Beweismittel) wurde kein Wert gelegt. Was in aller Regel vorliegt, ist die Freiwilligkeitserklärung des AdA. Das Einverständnis des Arbeitgebers war in den wenigsten Fällen notwendig, da die betreffenden AdA im fraglichen Zeitpunkt arbeitslos waren.

Vereinzelt liegen die förmlichen Bewilligungen vor; daneben wurde in den Einvernahmen von telefonischen Bewilligungen, mündlichen oder „automatisierten Zusagen“ berichtet und davon, dass jedenfalls die Situation zuständigenorts allgemein bekannt gewesen sei.

Das Pers A (FGG-1) ist nicht in der Lage, eine gesamthafte Liste der erteilten Bewilligungen abzugeben.

Die betroffenen Kommando- und Dienststellen berufen sich unisono darauf, mit der Auslösung eines entsprechenden Marschbefehls durch das Pers A (FGG-1) liege im Grund der Dinge eine Bewilligung vor, ausdrücklich oder stillschweigend, „un accord écrit ou tacite“.

Akzeptiert wurden vom Untersuchungsbeauftragten diejenigen Fälle, wo sich seitens der ersuchenden Stelle eine valable *Begründung* zum Gesuch in den Akten findet und wo seitens des Pers A (FGG-1) ein Dokument vorliegt, das zumindest in die Nähe einer schriftlichen Bewilligung kommt.

Alle anderen Fälle, bei welchen von einem Bewilligungsverfahren nichts ersichtlich ist oder wo eine Begründung bzw. ein Entscheid fehlen, wurden unter die Kategorie „nicht berechtigt und zu vergüten“ eingereiht.

b. „QMA-Fälle“

Nach den geltenden Vorschriften müssen diejenigen AdA, welche die Weiterausbildung nicht auf dem direkten Weg (Regellaufbahn) absolvieren bzw. erst später, z.B. im WK, dazu vorgeschlagen werden, zwangsläufig freiwillige Dienstage leisten.

Das Reglement „Qualifikations- und Mutationswesen in der Armee“ (QMA) umschreibt dies in Art. 19 Abs. 5 wie folgt: „Bei Vorschlagserteilung nach Abschluss der Grundausbildungsdienste ist darauf zu achten, dass in der neuen Funktion noch mindestens 4 WK zu leisten sind, ansonsten ist die Weiterausbildung oder Teile davon als freiwillige Dienstleistung zu absolvieren“. [Für diese ist das Maximum von 38 Tagen gemäss Art. 35 Abs. 3 MDV nicht anwendbar.]

Ausgangspunkt dazu ist Art. 9 MDV, welcher die Gesamtdienstleistungspflicht gradabhängig festlegt. Die Anpassung (Erhöhung) der Dienstage erfolgt dabei erst mit Erreichen des höheren Grades, so dass für die Beförderungsdienste freiwillige Dienstleistungen eingesetzt werden müssen.

Solche Fälle finden sich ziemlich viele. Fast immer sind die Vorschlagserteilung und die Genehmigung des Vorschlages dokumentiert, weiter liegen die Freiwilligkeitserklärung und allenfalls die Zustimmung des Arbeitgebers vor. In dieser Phase wurde das Dossier dem Pers A (FGG-1) übermittelt, wo die zuständige Mitarbeiterin oder der zuständige Mitarbeiter die Berechnung der Zahl der notwendigen freiwilligen Dienstage vornahm und die erforderlichen Lehrgänge oder Kurse arrangierte. Der AdA und die betroffenen Kommandostellen erhielten anschliessend das Formular „Dienstanzeige“, auf welchem die Daten und Details aufgeführt sind.

Obwohl Art. 20 Abs. 5 QMA ausführt, dass das Dossier mit dem genehmigten Vorschlag *zum Entscheid* an den FST A/J1 Personelles der Armee geht, erfolgte keine weitere förmliche Behandlung. Das verwundert nicht weiter, denn mit der Erteilung (Stabsof) und Genehmigung des Vorschlages (Kdt LVb, Brigadier) gemäss QMA Anhang 2 war eigentlich die notwendige Prüfung erfolgt. Wenn das Dossier vollständig war und namentlich Freiwilligkeitserklärung wie Zustimmung des Arbeitgebers vorlagen und die persönlichen Voraussetzungen beim AdA gegeben waren, hat das Pers A (FGG-1) sich darauf beschränkt, die Umsetzung vorzunehmen, das heisst die Dienstleistungen zu planen und mitzuteilen.

Der Untersuchungsbeauftragte hat diese Fälle, wo eigentlich nur noch ein *förmlicher* Genehmigungsbeschluss fehlt, die im Übrigen aber vollständig dokumentiert sind, anerkannt.

c. Durchdiener

Die Vermutung hat sich bestätigt, dass eine stattliche Anzahl von Durchdienern nach Erfüllung ihrer Dienstpflicht „behalten“ wurden und weiterhin unter dem entsprechenden Kommando Dienst leisteten (Fälle Ordner 2).

Untersuchung VBS / EO-Leistungen

Die administrative Behandlung war dabei praktisch auf Null reduziert. Es genügte ein Telefon oder das Ausfüllen des eigens kreierten Formulars „Bestellung von Marschbefehlen für freiwillige Dienstleistung“, um das Aufgebot auszulösen. In „Dringlichkeitsfällen“ konnte der Marschbefehl auch als .pdf-Dokument per E-Mail angefordert werden.

Die Freiwilligkeitserklärung des AdA liegt in aller Regel vor; eine Zustimmung des Arbeitgebers war nicht erforderlich, da es keinen gab (noch keine Arbeit am Ende der Durchdienerzeit).

Wenn seitens des Pers A (FGG-1) eine ausdrückliche Bewilligung erteilt wurde (wenige Fälle), wurde immerhin auf den Ausnahmecharakter hingewiesen.

Vereinzelte finden sich in den Unterlagen auch Angaben wie „Arbeitsgeber ist froh“, „möchte Dienst verlängern“ oder „möchte für Arbeitssuche einen günstigeren Moment abwarten“.

Von einer Stelle wurde zu diesen „RAV-Fällen“ ausgeführt, der betreffende AdA sei aus sozialem Verantwortungsbewusstsein eingesetzt worden, er hätte sonst keine Arbeit gefunden und wäre beim RAV gelandet.

Der Untersuchungsbeauftragte hat den Grossteil der Durchdiener-Fälle als unberechtigt qualifiziert, da die Gesuche – soweit die „Bestellung von Marschbefehlen“ als solche angeschaut werden könnte – in vielerlei Hinsicht unkorrekt abgehandelt wurden. Selbst wenn man inhaltlich argumentieren wollte (bei korrekten Formalien wäre nach der Praxis eine Bewilligung aller Wahrscheinlichkeit nach erteilt worden), führt dies zu keinem anderen Ergebnis. Es ist kaum wahrscheinlich, dass das notwendige ausgewiesene *militärische Bedürfnis* immer zeitlich mit dem Ende der Dienstpflicht des betreffenden AdA einher gegangen ist.

Der Untersuchungsbeauftragte hat in dieser Kategorie einen strengen Massstab angelegt und beispielsweise auch ein Gesuch als unkorrekt bezeichnet, bei welchem die Bewilligung vom unzuständigen Kdt LVb erteilt worden ist und sich eine förmliche Zustimmung im Pers A (FGG-1) nicht nachweisen lässt.

Die übrigen Vertreter in der Arbeitsgruppe konnten sich dieser Würdigung anschliessen.

Bei den Durchdienern eingereicht wurden auch die Fälle der „Kategorie 4“. Hier wurde am Ende der Dienstzeit noch ein Vorschlag erteilt. Die Beförderungsdienste mussten freiwillig geleistet werden („QMA-Fälle“), daraus ergaben sich weitere Dienstage für den neuen Grad.

Die aufgestellten Kriterien erfüllten vorab nur 16 Fälle. Es liessen sich dabei keine Anhaltspunkte finden, wonach die Vorschlagserteilung nur erfolgt ist, um weitere Dienstage zu „generieren“. Es liegt in der Natur der Sache, dass bei Durchdienern Vorschläge ausserhalb der Regellaufbahn erst gegen das Ende der Dienstpflicht erteilt werden. Die Anwärter-Dossiers wurden, so weit ersichtlich, korrekt geführt und es wurde in der Regel eine „Vereinbarung über die

Ausbildung ausserhalb der Regellaufbahn als Durchdiener“ geschlossen.
In wenigen Fällen ist ersichtlich, dass die AdA selber ein entsprechendes Gesuch gestellt haben.

d. Weitere Fälle

Die übrigen Fälle, die sich keinem der geschilderten Typen zuordnen liessen, wurden so weit möglich analysiert und in sinngemässer Anwendung der Kriterien entschieden.

6. Erklärungen

a. Zeitliche Einordnung

Wie bereits eingangs erwähnt, haben freiwillige Dienstleistungen – in der einen oder anderen Ausprägung – eine lange Tradition. Sie sind im Militärgesetz seit dessen Inkrafttreten auf den 1.1.1996 aufgeführt. Die Details wurden geregelt in der Verordnung über das Bestehen der Ausbildungsdienste (VBA, ab 1.1.1996), in der Ausbildungsdienstverordnung (ab 1.1.2000) wie in der heutigen Militärdienstverordnung (seit 1.1.2004).

Der Begleitbericht des damaligen EMD zur Teilrevision 1998 der VBA wird von einen „neuen Typ von freiwilligen Dienstleistungen“ gesprochen, nämlich von der Möglichkeit freiwilliger Dienstleistungen in *Schulen und Kursen* zwecks Verbesserung der Kaderbestandessituation.

Gleichzeitig wurde die ebenfalls erwähnt Limite von 38 Tagen eingeführt, „damit eine übermässige Ausweitung der freiwilligen Dienstleistungen in der Praxis möglichst verhindert werden kann“.

In Schulen sollte diese Limite allerdings nicht gelten.

Nach den Unterlagen wurden die sich bietenden Möglichkeiten im Jahre 2005 in zwei Fällen erkannt. Die betreffenden AdA hatten am entsprechenden Ort einen oder zwei WK absolviert und wurden dann weiterbeschäftigt als freiwillig Dienstleistende. Die Möglichkeit hat sich offensichtlich herumgesprochen: 2006 steigt die Zahl der freiwillig geleisteten Dienstage stark an und in den Folgejahren explodierte sie förmlich.

Auffällig ist, dass die Durchdienerfälle erst mit zeitlicher Verzögerung einsetzen, schwergewichtig ab 2008.

d. Hintergrund

Die Parallelität von Personalrestriktionen zu vermehrten freiwilligen Dienstleistungen ist evident und auch unbestritten.

Untersuchung VBS / EO-Leistungen

Die betroffenen Kommandanten und die Personalverantwortlichen der Kommandostellen wurden nach einer Begründung für das mit der Zeit vermehrt unkonventionell gewordene Vorgehen gefragt. Sie argumentierten immer etwa gleich: Für die Aufrechterhaltung des Betriebes oder die Besorgung des „courant normal“ habe das Personal gefehlt. Es sei schwierig gewesen, technisch bestens ausgebildete AdA in den speziellen Funktionen zu ersetzen (Luftwaffe), gewisse Chargen (Materialchef, Chauffeure) hätten mit der Reduktion der Zeitmilitärstellen anders nicht besetzt werden können. Vielfach wird auch ausgeführt, zuerst habe ein Durchdiener oder Zeitmilitär die fragliche Funktion ausgeübt, sei dann aber nicht mehr ersetzt worden.

Entsprechende Personalbegehren seien erfolglos geblieben oder auf die lange Bank geschoben worden.

Die gesamte Situation sei jedoch „in Bern“ bestens bekannt gewesen und das Pers A (FGG-1) habe schliesslich (in den meisten Fällen) die Marschbefehle selber ausgestellt.

Die folgenden Zitate erhellen die Beweggründe:

„Eine Profi-Organisation muss, wenn sie einen Auftrag erhält, auch über die entsprechenden Mittel verfügen können. Besteht hier eine Diskrepanz, ergibt sich bei einer Milizarmee das Risiko, dass das Ventil ‚Milizionär‘ geöffnet wird.“

„Die freiwilligen langen Dienstleistungen wurden eingesetzt als Notbehelf, in Ermangelung von ordentlichen Angestellten“.

„Das ist die Lösung des armen Mannes“.

„Mit freiwilligen Dienstleistungen wurden Planungsfehler im Personellen korrigiert.“

„Einerseits gab es personelle Sachzwänge, andererseits hat man bewusst eine gewisse Sozialkomponente einfließen lassen. Man hat sich einfach aus diesem Gefäss bedient.“

„Gewisse Funktionen konnten schlicht nicht mehr besetzt werden“.

„Für spezielle Funktionen kann man nicht irgendjemanden engagieren.“

Diese Formulierungen zeigen im Übrigen auch auf, dass man sich bewusst war, dass das gewählte Vorgehen zumindest grenzwertig war.

Soweit man die Einschränkungen nach MDV (höchstens 38 Tage, wenn die Gesamtdienstleistungspflicht noch nicht erfüllt ist, siehe oben S. 2 f.), überhaupt erkannt hatte, argumentierte man bei denjenigen AdA, die die Gesamtdienstleistungspflicht bereits erfüllt hatten, ohne weiteres mit der günstigsten Variante („dann bestehen keine Einschränkungen“).

e. Formalien

Wie bereits ausgeführt, wurde auf die Formalien (Schriftlichkeit, Begründung, förmliche Bewilligung), wie sie die MDV ausdrücklich vorschreibt, kein grosses Gewicht gelegt. Die „ersuchende Stelle“ und die Bewilligungsinstanz fanden sich auf einem ziemlich formlosen „pragmatischen“ Weg. Stellen, welche die Marschbefehle selber erstellen konnten, verzichteten vielfach auf „Weiterungen“ und behandelten die Fälle in eigener Regie. Solches Vorgehen öffnet Missbräuchen Tür und Tor. Die Wendung „Sich-Bedienen“ dürfte nicht nur für denjenigen zutreffen, der sie gebraucht hat.

Das Pers A (FGG-1) hat immerhin dort, wo eigentliche Bewilligungen erteilt wurden, regelmässig auf den Ausnahmecharakter und die Ein- bzw. Letztmaligkeit hingewiesen.

IV. Würdigung

1. Grundsätzlich

Das Potential dieser freiwilligen Dienstleistungen zur Entlastung von Verwaltung und Truppe wurde schon vor Jahren erkannt, nach den Unterlagen schwergewichtig ab 2005. In der Folge hat sich das Vorgehen, Lücken im Personalbestand mit freiwillig Dienstleistenden aufzufüllen, offensichtlich als allgemein anwendbares, einfaches Hilfsmittel erwiesen; die untersuchten Fälle verteilen sich praktisch über die gesamte Armee.

Die Praxis ist aber schliesslich ausgeufert und die betroffenen Stellen haben teilweise jedes vernünftige Mass verloren. Das führte zu freiwilligen Dienstleistungen über mehrere hundert Tage, vereinzelt auch ununterbrochen über mehrere Jahre. Dass dabei auch gewisse Sachzwänge (Personalrestriktionen) einen Einfluss hatten, liegt auf der Hand.

Klar und unbestritten ist bzw. wäre, dass freiwillige Dienstleistungen nicht dazu dienen dürfen, langfristig und grossflächig Personal zu beschäftigen, das aus dem ordentlichen Etat nicht oder nicht mehr finanziert werden kann. Nicht nur werden dadurch Bestimmungen aus dem Personalwesen umgangen, die betreffenden AdA leisten auch keine BVG-Beiträge bzw. gehen der entsprechenden Leistungen des Arbeitgebers verlustig. (Ordentlich bezahlt werden jedoch die Sozialabgaben für AHV, AIV, IV, EO.)

Ganz allgemein verlieren bei einer solchen Art von Anstellung die Arbeitnehmer (bzw. AdA) auch den Sozialschutz aus dem Arbeitsrecht.

Untersuchung VBS / EO-Leistungen

Ungerechtfertigte freiwillige längere Dienstleistungen haben auch noch weitere Konsequenzen: Mit 60 zusammenhängenden Diensttagen wird die Versicherungspflicht der Krankenkassen suspendiert. Das führt dazu, dass die Militärversicherung die Risiken an Stelle der Krankenkasse trägt und daraus für Krankheiten oder Unfälle ungerechtfertigter Weise in Anspruch genommen werden kann.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass Marschbefehle, wie sie in vielen Fällen ausgestellt wurden (zusammenhängend für mehrere Monate oder für ein ganzes Jahr) konkret die Möglichkeiten eines Generalabonnementes bieten.

2. Zusammenstellung

a. Nach Tagen

Die Auswertung der Fälle aus den erwähnten fünf Ordnern hat folgendes Resultat ergeben:

Zeitraumen: 2007-2011. Konkret 4 ¼ Jahre, da ab dem zweiten Quartal 2011 infolge des ersten Einschreitens keine Fälle mehr vorliegen.

Ordner	Total Fälle überprüft	Total Fälle negativ	Total Tage unberechtigt
1	182	79	13'179
2	135	106	11'160
3	35	5	272
4	16	2	27
5	12	0	0
Zusätzlich	26	2	561
	406	194	25'199

Von 406 überprüften Fällen wurde in 194 eine missbräuchliche Anwendung der Möglichkeit der freiwilligen Dienstleistungen festgestellt, was 47,8 Prozent ausmacht.

b. Nach Schwergewichten

Im Gesamten zeigt sich eine eindeutige Konzentration beim ÖAV: 32 Fälle mit 7'442 Diensttagen betreffen diesen Bereich.

Ansonsten ist die missbräuchliche Nutzung des Behelfs „Längerer freiwilliger Dienst“ ziemlich flächendeckend erfolgt. Sowohl Schulen, Lehrverbände und Kommandostellen wie auch Waffenplätze und Kompetenzzentren haben ihn breit angewendet.

Die Fälle im „Ordner 2“, die überwiegend als missbräuchlich beurteilt worden sind, betreffend die „Dienstverlängerungen“ der Durchdiener. Auch hier sind verschiedene Waffengattungen betroffen, schwergewichtig die Infanterie und die Luftwaffe inkl. Fliegerabwehr.

V. Verbesserungs- und Kontrollmassnahmen, Empfehlungen

Die bereits im Zwischenbericht angebrachten Empfehlungen behalten ihre Gültigkeit.

Die detaillierteren Abklärungen der zweiten Phase haben keine grundlegend neuen Erkenntnisse, sondern bloss die Gewissheit gebracht, dass es sich nicht um Einzelfälle handelt, sondern dass der missbräuchliche Einsatz von freiwilligen Dienstleistungen ziemlich flächendeckend erfolgte.

1. Rechtssetzung, insbesondere MDV

- Für freiwilligen Dienstleistungen ist Art. 38 Abs. 5 MDV dahin gehend zu ergänzen, dass die bereits bestehende Höchstdauer von 38 Tagen pro Jahr in jedem Fall gilt, auch wenn keine Dienstleistungspflicht mehr besteht;
- Es ist klarer festzuhalten, in welchen Fällen oder unter welchen Voraussetzungen freiwillige Dienstleistungen zulässig sind, eventuell auch mit einem Negativ-Katalog;
- Dienst am Arbeitsplatz: Bestätigung des grundsätzlichen Verbots; Verdeutlichung der wenigen Ausnahmen; Verschiebung der Vorschriften von der Ebene „Weisung des J1“ auf die höhere Ebene Verordnung („MDV“) bzw. Weisung CdA;
- Höchstzahl der Dienstage (Art. 9 Abs. 8 MDV): Anpassung an die effektiven Verhältnisse;
- Für alle Bewilligungen ist *eine* zuständige Stelle zu bezeichnen.

2. Kontrollmassnahmen

Es muss sichergestellt werden, dass die Vorgaben konsequent eingehalten, insbesondere die geltend gemachten Begründungen überprüft werden und dass die Ausnahmepraxis restriktiv bleibt.

Dazu müssen die Formvorschriften eingehalten sowie Gesuche wie Entscheide nachvollziehbar dokumentiert werden.

Um die Durchsetzung der Vorgaben sicherzustellen und Auswüchse zu vermeiden, ist ein systematisches Controlling vorzusehen.

3. Technische Massnahmen

Im Bereich PISA sollte geprüft werden, ob gewisse Einträge (Dienstleistungen über ein Jahr und mehr, über sämtliche Kalendertage, z.B. 365 Dienstage in einem Jahr) nicht gesperrt oder mit einer Plausibilitätskontrolle versehen werden könnten.

Bei der Informatik der EO besteht ähnlicher Bedarf: Es sollte geprüft werden, ob es Massnahmen gibt, missbräuchliche Mehrfachbezüge über dieselbe Zeit, aber bei mehreren Kassen, frühzeitig festzustellen.

Generell hat sich gezeigt, dass die Datenqualität noch verbessert werden kann. Die Anzahl der geleisteten Dienstage gemäss Eintrag im Dienstbüchlein, Eintrag im PISA und auf den einzureichenden EO-Karten sollte identisch sein. Die noch weiter geführten Abklärungen über festgestellte Differenzen zwischen Dienstbüchlein, PISA-Eintrag und EO-Abrechnung werden dazu noch Erkenntnisse bringen.

Das Verfahren hat weiter aufgezeigt, dass die EO-Formulare ziemlich leicht gefälscht werden können. Möglicherweise kann mit einfachen Massnahmen die Fälschungssicherheit verbessert werden. Ist dies nicht der Fall, muss die Lösung wohl in einem vorgängigen Datenabgleich mit dem PISA gesucht werden.

4. Weiteres

Die vorliegende Untersuchung hat nach Meinung des Untersuchungsbeauftragten drei weitere allgemeine Schwachstellen in der Militärverwaltung ergeben:

- Mangelnde gegenseitige Orientierung („Einander-auf-dem-Laufenden-Halten“):
Das seit 2006 mit ähnlicher Problematik laufende Verfahren „ARGUS“ (Abklärung über missbräuchlich der EO belastete Dienstage im Zivilschutz)

war in der Militärverwaltung an den potentiell interessierten Stellen gänzlich unbekannt;

- Wenig Initiative oder Beharrlichkeit nach dem Erkennen von Problemen, welche (noch) nicht offiziell aufgegriffen worden sind:
Bereits in früheren Jahren gab es Besprechungen über mögliche Grenzen oder Ausuferungen des freiwilligen Dienstes. Obwohl die sich stellenden Fragen erkannt wurden, geschah weiter nichts.
- Es hat sich im Verlauf der Befragungen ergeben, dass die Bestimmungen aus dem Verwaltungs- (Personal-)Bereich bei den militärischen Stellen vielfach nicht oder nicht genügend bekannt sind.

Aus den aufgeführten Beispielen ergibt sich ein allgemeines Ausbildungsbedürfnis.

5. Folgerung

Der Untersuchungsbeauftragte ist überzeugt, dass mit der Realisierung der vorgeschlagenen Verbesserungen die freiwilligen Dienstleistungen auf ihren ursprünglichen Sinn zurückgeführt und auf ein vernünftiges Mass reduziert werden können.

Das bereits nach Vorliegen des Zwischenberichts eingeleitete Rechtssetzungsprojekt erfüllt in der heute bekannten Version diese Vorgaben.

VI. Weitere Massnahmen

1. Auftrag

Die Untersuchung soll insbesondere ermitteln, ob Missstände oder fehlerhaftes Verhalten von Angehörigen des VBS oder der Armee feststellbar sind, welche Vorschriften verletzt wurden und ob gegebenenfalls (sc. weitere) Straf- oder Disziplinarverfahren einzuleiten sind.

2. Folgerung

Dass Missstände und fehlerhaftes Verhalten festzustellen sind, hat die vorliegende Untersuchung ergeben.

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen sollten diese in Zukunft vermieden werden können.

3. Strafverfahren

Dort, wo begründeter Verdacht auf strafbare Handlungen bestand (Doppelzahlungen, Gehilfenschaft dazu), hat das BSV bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde direkt Strafanzeige eingereicht. Diese Fälle bildeten nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Für die Rückforderung dieser betrügerisch bezogenen Beträge wurden vom BSV die nötigen Verfügungen erlassen.

4. Disziplinarverfahren

Unabhängig von der vorliegenden Untersuchung waren bereits zwei Disziplinarverfahren gegen die unmittelbar und mittelbar Verantwortlichen des ÖAV eingeleitet wurden. Das eine wurde wegen des parallelen Strafverfahrens eingestellt, das andere ist noch hängig.

Die vorliegende Untersuchung hat ergeben, dass das ÖAV den eindeutigen Schwerpunktsbereich darstellt: 32 von 194 beanstandeten Fällen (16,5 %) mit 7'442 von zu Unrecht abgerechneten 25'199 Diensttagen (29,5 %) betreffen diesen Bereich. Die als missbräuchlich erachteten freiwilligen Dienstleistungen im

ÖAV ziehen sich im Übrigen über den gesamten untersuchten Bereich hin: von 2005 bis Frühling 2011, als die ersten Massnahmen erfolgten.

Nach Aussagen der Verantwortlichen wurden nie formelle Gesuche für freiwillige Dienstleistungen gestellt.

Die übrigen untersuchten Fälle verteilen sich ziemlich flächendeckend über zahlreiche Amts- und Dienststellen. Hier eindeutig Verantwortliche zu bezeichnen, ist schwierig. Bei Kommando- und Funktionswechseln wurden offenbar die Gepflogenheiten der Vorgänger übernommen. Weiter befinden sich verschiedene Funktionsträger mittlerweile im Ruhestand – was ein Disziplinarverfahren grundsätzlich ausschliesst.

Zweck eines Disziplinarverfahrens ist es, das einwandfreie Funktionieren der Verwaltung sicherzustellen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in diese zu erhalten. Für Disziplinarverfahren gilt das Prinzip der Opportunität. Von weiteren Verfahren ist abzusehen, wenn genügend andere Massnahmen getroffen sind, um künftigen Pflichtwidrigkeiten vorzubeugen und den ordentlichen Gang der Verwaltungstätigkeit zu sichern.

Das ist nach Meinung des Untersuchungsbeauftragten vorliegend der Fall. Es kann deshalb von weiteren Verfahren abgesehen werden.

5. Lösung mit der EO (Rückzahlung durch das VBS)

Zum Umfang der vorliegenden Untersuchung gehört ebenfalls eine Abschätzung, wie hoch der durch mangelhafte Verfahren und Abläufe oder das Fehlverhalten von Personen gegenüber der EO verursachte Schaden beziffert werden könnte.

In der Arbeitsgruppe war man sich einig, dass eine frankengenaue Ermittlung des Schadensbetrages einerseits nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand zu bewerkstelligen wäre und andererseits doch bloss Scheingenauigkeit bringen könnte. Wie bereits früher erwähnt, besteht eine Dunkelziffer an analogen Fällen und ebenso die Möglichkeit, dass bei akribischer Nachsuche beim Pers A (FGG-1) noch relevante Dokumente zu finden wären.

Die Arbeitsgruppe einigte sich darauf, die festgestellten 25'199 (gerundet: 25'200) Dienstage mit einer Pauschale (angenommener Durchschnitt der zu Unrecht ausbezahlten Entschädigung pro Tag) zu multiplizieren.

Da es sich vorwiegend um jüngere und häufig arbeitslose AdA handelt, gab die EO eine Bandbreite von Fr. 130.- bis 150.- pro Tag vor. An Stelle eines

Untersuchung VBS / EO-Leistungen

Unsicherheitszuschlag wird vom höheren Betrag ausgegangen und wird das so ermittelte Zwischenresultat (3,78 Mio. Franken) aufgerundet auf Fr. 4'000'000.-.

Der Untersuchungsbeauftragte unterstützt diese Lösung und empfiehlt sie zur Erledigung per Saldo. Er erachtet sie als juristisch begründet, ausgewogen und fair.

2564 Bellmund, 27.11.2011

Der Untersuchungsbeauftragte

Hans-Jürg Steiner