



Ereignisse rund um den Oberfeldarzt der Armee

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 12. Oktober 2018

Das Wichtigste in Kürze

Ausgangslage und Vorgehen

In einer Medienmitteilung gab das Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) am 9. Dezember 2016 bekannt, dass der Oberfeldarzt der Armee aufgrund von (Zwischen-)Ergebnissen einer gegen ihn eingeleiteten Disziplinaruntersuchung per sofort freigestellt wurde und dass gegen ihn gleichzeitig eine Strafanzeige wegen Verdachts auf strafbare Handlungen gegen das Vermögen sowie strafbare Handlungen gegen die Amts- und Berufspflichten bei der Bundesanwaltschaft (BA) eingereicht wurde. Schon kurz darauf wurde bekannt, dass die BA wegen fehlender Zuständigkeit kein Strafverfahren eröffnete. Ende Januar 2017 teilte der Vorsteher des VBS mit, dass er einen externen Experten mit einer Administrativuntersuchung beauftragt habe. Diese sollte klären, welche konkreten Vorwürfe gegen den Oberfeldarzt der Armee erhoben werden und wie es zu dessen vorläufiger Freistellung kam. Der Oberfeldarzt blieb weiterhin freigestellt. Im September 2017 ergab die Administrativuntersuchung, dass die gegen den Oberfeldarzt erhobenen Vorwürfe weder arbeits- noch disziplinarrechtlich relevant respektive teilweise verjährt waren. Der Oberfeldarzt kehrte in der Folge wieder in sein Amt zurück. Die Geschäftsprüfungskommissionen, die sich bereits während den Abklärungen des VBS mehrmals nach dem Stand in Sachen Oberfeldarzt erkundigt und dabei verschiedene Fragen aufgeworfen hatten, hörten in der Folge den Vorsteher des VBS an. Weil sich im Rahmen dieser Anhörung nicht alle Fragen klären liessen, beauftragte die in dieser Sache federführende GPK des Nationalrates (GPK-N) ihre zuständige Subkommission EDA/VBS mit weiteren Abklärungen. Dabei sollte diese insbesondere untersuchen, wie der Vorsteher des VBS und sein Generalsekretariat im Rahmen der verschiedenen Abklärungen zum Oberfeldarzt involviert waren und ob sie angemessen gehandelt hatten.

Die Kommission prüfte dazu einerseits verschiedene Unterlagen (insbesondere die Berichte der verschiedenen, vom VBS durchgeführten oder angeordneten Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen) und hörte andererseits auch den Vorsteher des VBS, die Generalsekretärin, den in der Sache zuständigen stellvertretenden Generalsekretär und den externen Untersuchungsbeauftragten an.

Erkenntnisse und Schlussfolgerungen

Die GPK-N kam zum Schluss, dass das VBS nach anfänglichen Fehlern und Fehleinschätzungen, welche vor allem der Einheit «Recht Verteidigung» sowie teilweise auch der Armeeführung angelastet werden müssen, die nötigen Massnahmen getroffen hat, um die Vorwürfe umfassend und vertieft aufzuarbeiten und die dabei aufgedeckten Probleme anzugehen.

Trotzdem sind aus Sicht der GPK-N auch das Generalsekretariat VBS und der Vorsteher des VBS mitverantwortlich für das teilweise unangemessene Vorgehen, insbesondere für die vorschnelle Einreichung der Strafanzeige gegen den Oberfeldarzt. Das Argument des Vorstehers des VBS, er müsse sich auf die Fachexperten im Departement verlassen können, ohne vor jeder Entscheidung eine Zweitmeinung

einzuholen, ist zwar grundsätzlich richtig, doch ist es aus Sicht der GPK-N im konkreten Fall nicht hinreichend. Bei diesem Entscheid handelte es sich nicht um einen Sach- bzw. Führungsentscheid im politischen Prozess, sondern um eine heikle personalrechtliche Angelegenheit, welche mit einer besonderen Sorgfalt hätte angegangen werden müssen. Zudem äusserten vor der Einreichung der Strafanzeige verschiedene Personen im Generalsekretariat Zweifel an der Angemessenheit dieses Vorgehens, so dass es aus Sicht der Kommission nicht nur zweckmässig, sondern auch erforderlich gewesen wäre, diesen nachzugehen und allenfalls eine Zweitmeinung einzuholen. Die GPK-N erwartet vom Vorsteher des VBS, dass er aus dieser Erfahrung die nötigen Lehren gezogen hat und in solchen Fällen künftig mit grösserer Sorgfalt vorgeht. Die auf der Basis der verschiedenen Untersuchungen eingeleiteten Massnahmen – dazu gehören u. a. die Schaffung klarer Spesenregelungen, eine Umstrukturierung der Einheit «Recht Verteidigung», die Abtrennung der Whistleblowingstelle der Armee von der Einheit «Recht Verteidigung» sowie eine Überprüfung der Rollen und Aufgaben des Oberfeldarztes als Leiter der Sanität der Armee und als Beauftragter des Bundes für den koordinierten Sanitätsdienst – beurteilt die GPK-N insgesamt als sinnvoll. Sie bemängelt aber, dass die Umsetzung einiger Massnahmen nur sehr langsam voranging. Die GPK-N begrüsst die ergriffenen Massnahmen, erwartet jedoch vom VBS, dass die Regelungen möglichst rasch umgesetzt werden. Zudem erwartet die Kommission, dass die neue Spesenregelung des VBS, die auf den 1. September 2018 in Kraft trat, konsequent befolgt wird und Ausnahmen davon lediglich mit grösster Zurückhaltung bewilligt werden.

Dennoch erscheint es ihr von grosser Bedeutung, dass die erkannten Probleme, insbesondere in Bezug auf das Spesenverhalten, nicht nur mit Hilfe von neuen Vorgaben und Strukturen angegangen werden, sondern dass dabei auch die Führungsverantwortlichen in der Pflicht stehen. Diese müssen den Grundsatz der Sparsamkeit in der Praxis vorleben und so für einen Wandel in der Verwaltungskultur des VBS sorgen. Aus Sicht der GPK-N ist die Spesenkultur im VBS jener der übrigen Bundesverwaltung anzupassen. Die Kommission wird die Umsetzung der verschiedenen Massnahmen daher zu einem späteren Zeitpunkt kritisch überprüfen. Die GPK-N erwartet zudem, dass der Vorsteher des VBS und die Armeeführung sicherstellen, dass die von den Untersuchungen betroffenen Personen der Armee, welche sich im Rahmen der Abklärungen gegenseitig verschiedenste Versäumnisse oder inkorrektes Verhalten vorwarfen, künftig in jeder Hinsicht konstruktiv zusammenarbeiten.

Da sich aus dem konkreten Fall wie schon bei früheren Untersuchungen der GPK verschiedene grundsätzliche Fragen zu Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen ergaben, haben die GPK zudem im Januar 2018 beschlossen, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation dieser Instrumente und ihrer Anwendung zu beauftragen.

Bericht

1 Einleitung

Am 9. Dezember 2016 gab das Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) bekannt, dass der Oberfeldarzt der Armee auf der Basis der Erkenntnisse einer im Mai 2016 vom Bereich Verteidigung eingeleiteten Disziplinaruntersuchung per sofort freigestellt und dass gegen ihn gleichzeitig eine Strafanzeige wegen Verdachts auf strafbare Handlungen gegen das Vermögen sowie strafbare Handlungen gegen die Amts- und Berufspflichten bei der Bundesanwaltschaft (BA) eingereicht wurde. Mitte Dezember 2016 wurde bekannt, dass die BA kein Strafverfahren eröffnete und die Akten stattdessen zwecks Überprüfung der Zuständigkeit an die Militärjustiz weiterleitete. Etwas mehr als einen Monat später, am 23. Januar 2017 gab der Vorsteher des VBS bekannt, dass er einen externen Experten mit einer Administrativuntersuchung beauftragt habe. Diese sollte klären, welche konkreten Vorwürfe gegen den Oberfeldarzt der Armee erhoben werden und wie es zu dessen vorläufiger Freistellung kam. Der Oberfeldarzt blieb weiterhin freigestellt.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte (GPK) erkundigten sich daraufhin im Mai und Juli 2017 nach dem Stand der Abklärungen der Militärjustiz sowie des VBS bzw. des vom VBS beauftragten Experten und warfen dabei auch verschiedene Fragen zum Vorgehen des VBS auf. Die in dieser Sache federführende GPK des Nationalrates (GPK-N) erachtete die erhaltenen Auskünfte als nicht zufriedenstellend und beschloss, den Fall weiterzuverfolgen.

Im September 2017 lagen schliesslich die Ergebnisse der Administrativuntersuchung vor, welche der Vorsteher des VBS in Auftrag gegeben hatte. Der externe Beauftragte kam dabei zum Schluss, dass die gegen den Oberfeldarzt erhobenen Vorwürfe weder arbeits- noch disziplinarrechtlich relevant respektive teilweise verjährt waren. In der Folge gab auch die Militärjustiz bekannt, dass sie kein strafrechtlich relevantes Verhalten erkennen konnte, welches in ihre Zuständigkeit fallen würde. Der Oberfeldarzt der Armee nahm am 1. Oktober 2017 seine Arbeit wieder auf.

Die GPK liessen sich am 25. September 2017 vom Vorsteher des VBS über die Erkenntnisse und die daraufhin eingeleiteten Massnahmen informieren. Dabei erfuhren sie, dass der Vorsteher des VBS den externen Experten mit einer Folgeabklärung beauftragt hatte. Diese sollte Vorwürfen gegen weitere Armeekader nachgehen, welche von Personen, die im Rahmen der ersten Untersuchung angehört wurden, vorgebracht worden waren. Vor diesem Hintergrund und weil nach der Anhörung vom September 2017 noch verschiedene Fragen offenblieben, insbesondere zu den Vorgängen und Entscheidungsprozessen auf Stufe Departement, beauftragte die GPK-N ihre zuständige Subkommission EDA/VBS, die Angelegenheit weiter zu vertiefen. Dabei sollte die Subkommission insbesondere die Berichte der internen Disziplinaruntersuchung sowie der externen Administrativuntersuchungen analysieren und auf dieser Basis die Vorgänge im Departement und die Rolle der verschiedenen involvierten Stellen und Personen im VBS bewerten.

Aus dem eben Erwähnten ergibt sich, dass der Fokus der Abklärung der GPK-N klar auf dem Vorgehen lag und die GPK-N insbesondere zu klären hatte, wie der Vorsteher des VBS und sein Generalsekretariat im Rahmen der verschiedenen Abklärungen zum Oberfeldarzt und deren Nachfolgeabklärungen involviert waren und ob sie angemessen und mit der nötigen Sorgfalt und Dringlichkeit gehandelt hatten (vgl. Ziff. 3.1 und 4). Die Klärung der eigentlichen, «materiellen» Vorwürfe gegen den Oberfeldarzt und andere Kaderangehörige der Armee lag hingegen in der Zuständigkeit des VBS bzw. des vom VBS beauftragten externen Experten (vgl. Ziff. 2.2). Die GPK-N setzte sich ebenfalls mit den Ergebnissen dieser Untersuchungen und den daraufhin vom VBS eingeleiteten Massnahmen auseinander (vgl. Ziff. 3.2 und 4).

Die zuständige Subkommission erhielt im Rahmen ihrer Abklärungen vollständigen Zugang zu den ungeschwärzten Berichten der Disziplinaruntersuchungen gegen den Oberfeldarzt und seinen früheren Vorgesetzten, der beiden externen Administrativuntersuchungen und weiteren relevanten Unterlagen des VBS. Daneben verlangte sie weitere schriftliche Auskünfte vom VBS und hörte den Vorsteher des VBS, die Generalsekretärin, den stellvertretenden Generalsekretär (welcher von Seiten des Generalsekretariats für den Fall zuständig war) sowie den externen Untersuchungsbeauftragten an.

Im Rahmen der Verwaltungskonsultation wurden dem VBS die Kapitel zum Sachverhalt zur Stellungnahme zugestellt (Korrektur von formellen und materiellen Fehlern). Dessen Rückmeldungen wurden anschliessend von der Subkommission behandelt und der Bericht wo nötig angepasst. Die GPK-N verabschiedete den Bericht am 12. Oktober 2018.

2 Chronologie und Ergebnisse der verschiedenen Untersuchungen von Seiten des VBS

2.1 Chronologie

Aus den ausgewerteten Dokumenten und den Abklärungen der Subkommission wird deutlich, dass es bereits ab 2011 Hinweise auf ein allfälliges problematisches Speiserverhalten des Oberfeldarztes gab, darunter insbesondere auch eine Whistle-blowing-Meldung im Jahr 2014. Im Frühling 2016 erfuhr der Chef der Logistikbasis der Armee (LBA) von den Kosten eines Weihnachtsessens, das auf Veranlassen des Oberfeldarztes durchgeführt wurde, und forderte diesen in der Folge zu mehr «Bescheidenheit» auf. Im Mai 2016 gelangten Mitarbeiter des Controllings der LBA an den Chef LBA und wiesen ihn auch auf andere hohe Rechnungen des Oberfeldarztes hin.

Der Chef LBA gelangte daraufhin an den damaligen Chef der Armee. Dieser wies den Chef LBA an, eine Disziplinaruntersuchung durchzuführen und die Einheit «Recht Verteidigung» (d. h. den Rechtsdienst der Armee)¹ damit zu beauftragen.

¹ Die Einheit gehört zum Armeestab und genauer zum Stab des Chefs der Armee. Sie beschäftigte zum damaligen Zeitpunkt 20 Personen.

Anschliessend wurden auch der Vorsteher des VBS und das Generalsekretariat über die Untersuchung informiert. Diese unterstützten das Vorgehen.

Am 20. Mai 2016 wurde die Disziplinaruntersuchung eingeleitet und der Oberfeldarzt darüber informiert. In der Folge führte das «Recht Verteidigung» verschiedene Abklärungen durch und befragte diverse Personen. Anfang November 2016 wurde das «Recht Verteidigung» von der Eidg. Finanzkontrolle (EFK) kontaktiert; die EFK informierte, dass sie einen Hinweis auf die Spesenpraxis des Oberfeldarztes erhalten habe. Ende November 2016 erstellte das «Recht Verteidigung» einen Zwischenbericht zuhanden des damaligen Chefs der Armee und seines designierten Nachfolgers.

Der Zwischenbericht vom 30. November 2016 und die dazugehörige Folienpräsentation vom 1. Dezember 2016 beinhalteten die bisherigen Erkenntnisse und listeten diverse «Rechtsverstösse» auf, darunter u. a. Verstösse gegen Spesenvorschriften und solche im Umgang mit Finanzmitteln des Bundes sowie Veruntreuung, Betrug und ungetreue Geschäfts- und Amtsführung. Der Zwischenbericht empfahl, den Vorsteher des VBS zu informieren und – mit dessen Einverständnis – den Oberfeldarzt freizustellen und Strafanzeige bei der BA einzureichen.

In der Folge gelangten der damalige Chef der Armee und sein angehender Nachfolger am 2. Dezember 2016 direkt an den Vorsteher des VBS und legten diesem die Erkenntnisse aus dem Zwischenbericht vor. Der Vorsteher des VBS stimmte dem vorgeschlagenen Vorgehen zu und bewilligte die Einreichung der Strafanzeige. In der Folge orientierte er seine engsten Mitarbeitenden im Generalsekretariat über den Fall. Dabei äusserten diese teilweise Zweifel an der Korrektheit des Disziplinarverfahrens und insbesondere am weiteren Vorgehen (Einreichung einer Strafanzeige). Auch der Vorsteher des VBS gab gegenüber den GPK an, dass er im Nachhinein Zweifel an der Korrektheit des Vorgehens hatte und eine juristische Zweitmeinung vonnöten gewesen wäre. Schliesslich habe er aber Vertrauen in die Einheit «Recht Verteidigung» gehabt; auch müsse er sich auf seine Experten verlassen können. So hielt der Vorsteher des VBS letztlich am Vorgehen fest.

Am 9. Dezember 2016 reichte das «Recht Verteidigung» Strafanzeige gegen den Oberfeldarzt bei der BA ein.² Der Vorsteher des VBS informierte am selben Tag vorgängig den Gesamtbundesrat. Der Oberfeldarzt wurde vom damaligen Chef der Armee über seine Freistellung und die Strafanzeige informiert. Anschliessend wurde er von der Militärpolizei ins Büro und nach Hause begleitet und musste die Dienstwaffe abgeben. Im späteren Verlauf des Tages publizierte das VBS eine Medienmitteilung. Diese hielt unter Verweis auf die Unschuldsvermutung fest, dass das VBS bei der BA Strafanzeige gegen den Oberfeldarzt der Armee wegen Verdachts auf strafbare Handlungen gegen das Vermögen sowie Verdachts auf strafbare Handlungen gegen die Amts- und Berufspflichten eingereicht und den Oberfeldarzt vorläufig freigestellt hatte.

Etwas mehr als einen Monat später, am 23. Januar 2017, veröffentlichte das VBS erneut eine Medienmitteilung zum Fall. Diese hielt fest, dass der Vorsteher des VBS eine Administrativuntersuchung angeordnet habe, «um durch eine externe Fachperson abklären zu lassen, welche konkreten Vorwürfe gegen den Oberfeldarzt der

² Die Anzeige war durch den Vorsteher des VBS, den damaligen Chef der Armee und seinen designierten Nachfolger unterzeichnet.

2.2.2 Erste externe Administrativuntersuchung

Der Schlussbericht der ersten Administrativuntersuchung vom 31. August 2017 hält folgende wesentlichen Erkenntnisse fest:³

a. Formelles Vorgehen im Rahmen der Disziplinaruntersuchung

- Die Einleitung der Disziplinaruntersuchung gegen den Oberfeldarzt ist nachvollziehbar bzw. es bestand ein genügender Anfangsverdacht dafür.
- Problematisch ist hingegen, dass trotz Einsetzung einer bestimmten Person als Untersuchungsführerin später verschiedene andere Personen in die Untersuchung involviert wurden, ohne dass der Oberfeldarzt darüber informiert worden war. Damit hatte er keine Möglichkeit, allfällige Ausstandsgründe gegen die weiteren Personen geltend zu machen.
- Ebenso ist problematisch, dass der Gegenstand der Disziplinaruntersuchung in deren Lauf ausgeweitet wurde, ohne dass der Oberfeldarzt darüber in klarer Form in Kenntnis gesetzt wurde. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, da dem Oberfeldarzt das rechtliche Gehör nicht in genügender Weise gewährt wurde (siehe unten).
- Die Erstellung eines Zwischenberichts während einer laufenden Disziplinaruntersuchung ist zwar nicht üblich, jedoch zulässig. Diese bedingt jedoch eine besondere Sorgfalt, insbesondere muss sie auch für Nichtjuristen verständlich sein. Der betroffenen Person muss zudem das rechtliche Gehör gewährt werden, auch um sicherzustellen, dass auch entlastende Momente vorgebracht werden können. Spätestens vor seiner Freistellung hätte der Oberfeldarzt umfassend angehört werden müssen.
- Anmerkungen zur Unschuldsvermutung dürfen auf keinen Fall fehlen. Der Zwischenbericht im Fall Oberfeldarzt erfüllt diese Vorgaben nicht. Es besteht daher der Verdacht, dass die Arbeit der Einheit «Recht Verteidigung» nicht rechtsgenügend war.
- Die Untersuchung zeigte, dass sich das «Recht Verteidigung» als «Zu-dienerin» und damit als Partei im Verfahren verstand. Es muss nicht weiter erläutert werden, dass dieses Rollenverständnis im Rahmen der Durchführung von Disziplinaruntersuchungen mehr als problematisch ist.

b. Materielle Vorwürfe gegen den Oberfeldarzt

- Die Abklärungen bezüglich der Ausgaben für Weihnachtessen oder andere, vom Oberfeldarzt organisierte Essen zeigten, dass dieser bei einem Weihnachtessen und bei gewissen anderen Essen den Grundsatz der Sparsamkeit nicht genügend eingehalten hatte (fahrlässiges Verhalten). Diese Feststellung gilt auch in Bezug auf die Einladung von (Ehe-)Partnerinnen und (Ehe-)Partner zu Essen.

³ Vgl. Ziff. 4 des Berichts des Untersuchungsbeauftragten vom 31.8.2017.

- Die Vorwürfe zu überhöhten Spesen für Weiterbildungen, Hotelübernachtungen und Ferienbezügen des Oberfeldarztes wurden dagegen nicht erhärtet.
- Die Abklärungen zu den Vorwürfen im Zusammenhang mit Beschaffungen ergaben keine Hinweise auf Unregelmässigkeiten. Allerdings besteht der Verdacht, dass der Oberfeldarzt die geltenden Verfahrensvorschriften zur Vergabe von Honorarverträgen teilweise nicht genügend beachtet hatte und dass zumindest ein abstrakter Interessenskonflikt nicht ausgeschlossen werden konnte.
- Die übrigen Hinweise auf mögliche Rechtsverstösse (z. B. in Bezug auf die Umrüstung des Dienstfahrzeugs) wurden nicht erhärtet.

Ungeachtet dieser Feststellungen stellte der Beauftragte für die Administrativuntersuchung aber verschiedene faktische und rechtliche Spannungsfelder fest und formulierte dazu Empfehlungen, um in Zukunft solche Probleme zu vermeiden. Dazu gehören insbesondere die klare Regelung von Spesen- und Beschaffungsprozessen im VBS (insbesondere eine Vereinfachung und Standardisierung), die Überprüfung der Personalstruktur in der Organisationseinheit Sanität (Integration von Honorarempfängern, Vermeidung von Befangenheiten und Abhängigkeiten) sowie Empfehlungen zu den Funktionen des Oberfeldarztes, zu den Strukturen der Organisationseinheit Sanität und zur Rolle der Einheit «Recht Verteidigung». Zudem formulierte der Beauftragte Empfehlungen im Hinblick auf künftige Disziplinaruntersuchungen und grundsätzliche Empfehlungen im Hinblick auf die Durchsetzung des Grundsatzes der Sparsamkeit und die Verwaltungs- und Führungskultur im VBS (zur Umsetzung der Empfehlungen vgl. Ziff. 3.2)

2.2.3 Zweite externe Administrativuntersuchung

Der Schlussbericht der zweiten Administrativuntersuchung datiert vom 25. Dezember 2017. Er enthält folgende wesentliche Erkenntnisse:⁴

- Die Abklärungen zeigten, dass sich die Mehrzahl der Vorwürfe gegen die drei betroffenen Kader der Armee nicht erhärten lassen.
- Die betroffenen Personen haben sich in Bezug auf die Kosten für Weihnachtessen, Jahresrapporte, Seminare oder andere Anlässe der LBA sowie in Bezug auf ein Seminar der höheren Stabsoffiziere in den meisten Fällen korrekt verhalten.⁵

⁴ Vgl. Ziff. 4 des Berichts des Untersuchungsbeauftragten vom 25. Dezember 2017.

⁵ Dabei ging es um die Kosten dieser Anlässe und in Einzelfällen auch um die Einladung von Partner/innen sowie deren Transport mit Helikoptern der Armee.

- Bei zwei der beschuldigten Personen besteht aber in Einzelfällen der Verdacht auf eine Widerhandlung gegen den Grundsatz der Sparsamkeit⁶ sowie in einem Fall der Verdacht, dass Mitarbeitende «Goldmünzen im Mehrbetrag von Fr. 500.–» erhielten, ohne dass dafür eine genügende Rechtsgrundlage vorhanden war.

In der Folge formulierte der Untersuchungsbeauftragte vier Empfehlungen. Davon waren drei identisch mit Empfehlungen, welche er bereits in seinem ersten Bericht gemacht hatte; diese betreffen die klare Regelung der Spesenprozesse, den Grundsatz der Sparsamkeit und die Verwaltungskultur. In seiner vierten Empfehlung rät er dem VBS, personenbezogene Massnahmen zu prüfen (zur Umsetzung dieser Empfehlungen vgl. Ziff. 4.1).

2.2.4 Disziplinaruntersuchung

Der Vorsteher des VBS eröffnete mit Verfügung vom 23. März 2018 im Anschluss an die Administrativuntersuchung eine zweite Disziplinaruntersuchung gegen den früheren Vorgesetzten des Oberfeldarztes, da in Bezug auf die Führungstätigkeiten Klärungsbedarf bestand. Der externe Untersuchungsbeauftragte kam in seinem Bericht vom 5. Mai 2018 zum Schluss, dass keine disziplinierungswürdigen Sachverhalte bei den Führungstätigkeiten von Korpskommandant Baumgartner festgestellt wurden. In Bezug auf die Spesenabrechnungen konnte ihm kein Fehlverhalten nachgewiesen werden.⁷ Der Vorsteher des VBS sprach dem damaligen Chef der LBA sein Vertrauen aus und wies ihn gleichzeitig darauf hin, dass die Rechts- und Entscheidungsgrundlagen im Personal- und Finanzbereich Gültigkeit hätten und einzuhalten seien.

3 Abklärung der Vorwürfe gegen den Oberfeldarzt der Armee

3.1 Vorgehen und Entscheide auf Stufe Departement

3.1.1 Sachverhalt

Wie in der Chronologie oben (vgl. Ziff. 2.1) dargelegt, wurden der Vorsteher des VBS und das Generalsekretariat VBS über die Einleitung der Disziplinaruntersuchung gegen den Oberfeldarzt im Mai 2016 informiert und hiessen dieses Vorgehen gut. In der Folge wurde die Untersuchung durch das «Recht Verteidigung» durchgeführt. Der Vorsteher und das Generalsekretariat VBS wurden erst Anfang Dezember 2016 wieder involviert und über den Zwischenbericht des «Recht Verteidigung» informiert. Der damalige Chef der Armee und sein designierter Nachfolger präsentierten dem Vorsteher des VBS am Freitag, dem 2. Dezember 2016 in einer am selben Tag angesetzten, vertraulichen Besprechung den Zwischenbericht; dabei for-

⁶ Dabei ging es um Goldgeschenke an Mitarbeitende sowie um Ausgaben für Alkohol und Tabak bei Anlässen der LBA.

⁷ Siehe auch Medienmitteilung des VBS vom 6.6.2018.

derten und erhielten sie von diesem die Genehmigung für die Einreichung der Strafanzeige und die Freistellung des Oberfeldarztes. Am darauffolgenden Montag, dem 5. Dezember 2016, besprach der Vorsteher des VBS das Dossier Oberfeldarzt mit seiner Generalsekretärin und dem stv. Generalsekretär. Der stv. Generalsekretär traf sich im Verlauf desselben Tages mit dem Chef der Armee und einem Vertreter des «Recht Verteidigung», um weitere Informationen zu erhalten und das Vorgehen zu besprechen. Er erhielt die nötigen Unterlagen, insbesondere den Zwischenbericht und die Folienpräsentation. In den zwei folgenden Tagen fanden weitere Besprechungen dazu statt, sowohl innerhalb des Generalsekretariats VBS als auch mit dem damaligen Chef der Armee, seinem designierten Nachfolger und Vertretern des «Recht Verteidigung». Dabei äusserten verschiedene Personen Bedenken über die Korrektheit der Durchführung der Disziplinaruntersuchung und zum weiteren Vorgehen (Strafanzeige, Freistellung), die jedoch kein Umdenken bewirkten.

Um die öffentliche Kommunikation und insbesondere die Frage bezüglich einer Nennung des Oberfeldarztes zu klären, fanden verschiedene Gespräche zwischen der Kommunikation VBS, dem «Recht Verteidigung» und der BA statt. Die Kommunikation VBS vertrat gemäss dem Bericht der ersten Administrativuntersuchung die Meinung, dass der Oberfeldarzt genannt werden müsse, was mit der BA so abgesprochen worden sei.

Nach einer Information des Gesamtbundesrates am 9. Dezember 2016 kam es zur Freistellung und zur Einreichung der Strafanzeige, anschliessend wurde dies in einer Medienmitteilung unter namentlicher Nennung des Oberfeldarztes bekannt gemacht.

Ende Januar 2017 beauftragte der Vorsteher des VBS einen externen Experten mit einer Administrativuntersuchung. Diese sollte die Vorwürfe gegen den Oberfeldarzt und die Umstände seiner Freistellung klären. Zugleich wurde auch entschieden, dass die Disziplinaruntersuchung abgeschlossen werden sollte, allerdings nicht durch die Einheit «Recht Verteidigung», sondern durch die Personalsektion des Generalsekretariats. Die beiden Untersuchungen wurden in der Folge im Sommer 2017 abgeschlossen (die Disziplinaruntersuchung im Juni, die Administrativuntersuchung im August).

3.1.2 Ergänzende Auskünfte der angehörten Personen

Der Vorsteher des VBS gab im Rahmen seiner Anhörung⁸ durch die GPK an, dass er am 2. Dezember 2016 bei der Besprechung mit dem damaligen und dem heutigen Chef der Armee keinen Anlass gesehen habe, am Zwischenbericht bzw. den Empfehlungen zum weiteren Vorgehen zu zweifeln. Er habe sich auf die oberste Armeeführung und die Verantwortlichen der Abteilung «Recht Verteidigung» verlassen und sei auch heute noch der Ansicht, dass er sich auf deren Ausführungen verlassen können sollte, da er nicht vor jedem Entscheid eine Zweitmeinung einholen könne. Zudem sei Nicht-Handeln keine Option gewesen, weil ihm gesagt worden sei, «dass es diverse Whistleblower gebe, welche bei nicht baldigem Einschreiten drohten, an die Öffentlichkeit respektive die Presse zu gelangen». Die Zweifel von einigen

⁸ Protokoll der Anhörung des Vorstehers VBS vom 25.9.2017 (S. 3, 7, 13).

Mitarbeitenden seines Generalsekretariats an der Korrektheit des Dossiers und am gewählten Vorgehen habe er zwar gehört. Für den damaligen Armeechef und die Abteilung «Recht Verteidigung» sei die Sachlage aber klar genug gewesen und hielten am Vorgehen fest, wie am 2. Dezember 2016 vereinbart.

Er müsse heute aber eingestehen, «dass selbst ein auf den ersten und zweiten Blick seriös erscheinendes Dossier dennoch falsch sein kann». Es sei auch klar, dass sein Vertrauen in die verantwortlichen Personen im «Recht Verteidigung» gestört sei und dass er deshalb Massnahmen getroffen habe (vgl. Ziff. 3.2).

Der Beauftragte für die Administrativuntersuchungen beanstandete in seiner Anhörung⁹ ebenfalls die Arbeit der Einheit «Recht Verteidigung» und konkret den Zwischenbericht, der zu summarisch gewesen sei und gerade bei den heiklen Punkten, bei denen es um die potenzielle Strafbarkeit des Oberfeldarztes ging, «auf einem rechtlich äusserst fragwürdigen Niveau» geblieben sei. Der damalige und der heutige Chef der Armee und später auch der Vorsteher des VBS hätten sich darauf verlassen. Die Armeeführung und die Departementsführung müsse sich auf die Fachexperten verlassen können, wenn es keine gegenteiligen Indizien gebe. Das Problem sei klar beim «Recht Verteidigung» gelegen, «die nicht genügend breit und entlastend untersucht und das Resultat einseitig präsentiert hat». Zusammenfassend sei er der Ansicht, dass sich der Vorsteher subjektiv gesehen auf die Berichterstattung habe verlassen können, insofern sei die Freistellung nachvollziehbar. Objektiv betrachtet sei das Vorgehen aber «nicht verhältnismässig, nicht fair und entgegen dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs» gewesen.

Der stv. Generalsekretär des VBS¹⁰, welcher den Fall des Oberfeldarztes von Seiten des Generalsekretariats führte und nach der Präsentation des Zwischenberichts Bedenken äusserte, wies gegenüber der Kommission auch auf den «Zeitdruck» hin. Ihm sei bewusst gewesen, dass ein schnelles Vorgehen oft zulasten des rechtlichen Gehörs gehe und die angeschuldigten Personen nicht angemessen einbezogen würden. Der Zeitdruck sei aber gross gewesen, man habe diese Angelegenheit «im Kontext der Ablösung des ehemaligen durch den neuen Chef der Armee vom Tisch haben wollen». Bei den Abwägungen zum weiteren Vorgehen sei man zudem immer wieder auf den Zwischenbericht zurückgekommen, welcher schwerwiegende Vorwürfe enthalten habe; es ging ja nicht nur um Spesen, sondern es war auch die Rede von Veruntreuung. Diese Verdachtsmomente hätten letztlich schwerer gewogen als die Bedenken zum Vorgehen. Er könne auch nachvollziehen, dass die Verantwortlichen nicht auf ihn als Ökonom gehört habe, sondern auf die Fachpersonen der Einheit «Recht Verteidigung».

⁹ Protokoll der Anhörung des Untersuchungsbeauftragten vom 15.2.2018 (S. 5, 9).

¹⁰ Protokoll der Anhörung des stv. Generalsekretärs VBS vom 15.2.2018 (S. 14).

3.1.3 Bewertung

Die GPK-N nimmt zu Kenntnis, dass der Bericht der Administrativuntersuchung explizit festhält, dass ein genügender Anfangsverdacht für die Einleitung der Administrativuntersuchung gegen den Oberfeldarzt vorlag. Sie anerkennt grundsätzlich auch, dass die wesentlichen Fehler bzw. Fehleinschätzungen, welche zur Strafanzeige gegen den Oberfeldarzt geführt haben, nicht dem Vorsteher des VBS und dem Generalsekretariat angelastet werden können, sondern vor allem in der ungenügenden Arbeit der Einheit «Recht Verteidigung» begründet sind. Kritisch zu bewerten ist aus Sicht der Kommission aber auch die Rolle des damaligen und des heutigen Armeechefs, welche beide die Angelegenheit vorantrieben bzw. übereilt den Fall lösen wollten und dabei die nötige Sorgfalt vermissen liessen.

Für die Kommission ist jedoch nur teilweise nachvollziehbar, dass der Vorsteher des VBS ohne wesentliche weitere Abklärungen und lediglich auf der Basis eines als «Zwischenbericht» bezeichneten Dokuments die Entscheide zur Einreichung der Strafanzeige, zur Freistellung des Oberfeldarztes und zur öffentlichen Kommunikation getroffen hat, obwohl verschiedene seiner engsten Mitarbeitenden im Generalsekretariat Bedenken äusserten; diese Entscheide stellen schwerwiegende Eingriffe in die Rechtsstellung des Oberfeldarztes dar. Die Argumentation des Vorstehers VBS, er müsse sich auf die Fachexperten verlassen und könne nicht vor jedem Entscheid eine Zweitmeinung einholen, ist zwar grundsätzlich richtig. Es handelte sich in diesem Fall aber nicht um einen Sach- bzw. Führungsentscheid im politischen Prozess, sondern um einen Entscheid mit personalrechtlichen Konsequenzen. Bei solch heiklen personalrechtlichen Angelegenheiten muss aus Sicht der GPK-N besonders sorgfältig vorgegangen werden. Zudem musste auch dem Vorsteher des VBS klar gewesen sein, dass das entscheidende Dokument lediglich einen Zwischenstand wiedergab, auch wenn es schwerwiegende Verfehlungen aufzählte und ein klarer Hinweis auf die Unschuldsvermutung fehlte.

Dass der Vorsteher des VBS vor diesem Hintergrund und trotz der Bedenken, die einige seiner engsten Mitarbeitenden im Generalsekretariat äusserten, in der Woche vom 2.–9. Dezember 2016 keinerlei zusätzliche Massnahmen zur Klärung der Angelegenheit anordnete, ist aus Sicht der GPK-N zu bedauern. Mit dem Rechtsdienst des Generalsekretariats hätte der Vorsteher eine Stelle gehabt, welche ebenfalls über eine gewisse Expertise in personalrechtlichen Fragen verfügen sollte und wohl rasch auf gewisse kritische Punkte gestossen wäre.

Die GPK-N kommt aufgrund der Aussagen der angehörten Personen zudem nicht umhin, zu vermuten, dass die Angst von einer negativen, öffentlichen Berichterstattung seitens der Departementsleitung sowie der Umstand, dass die Armeeführung und insbesondere der scheidende Armeechef den Fall «vom Tisch haben wollten», beim Entscheid für die Einreichung einer Strafanzeige und die Freistellung eine nicht unwesentliche bzw. unangemessen grosse Rolle spielten.

Mit der Anordnung einer Administrativuntersuchung Ende Januar 2017 erfolgte aus Sicht der GPK-N ein Eingeständnis, dass das VBS im Nachgang zur Einreichung der Strafanzeige und Freistellung auch selber zum Schluss gekommen war, dass das gewählte Vorgehen wahrscheinlich problematisch gewesen war und deshalb genauer überprüft werden sollte. Aus den Anhörungen der Kommission wurde nicht deutlich,

welche konkreten Gründe zum Entscheid für die Administrativuntersuchung führten. Die GPK-N begrüsst aber sehr, dass der Vorsteher des VBS diese angeordnet hat und sich damit bemühte, die Angelegenheit, wenn auch verspätet, zu klären und Transparenz zu schaffen. Ebenso zu loben ist seine Bereitschaft, auf der Basis der Erkenntnisse der Administrativuntersuchung Massnahmen anzuordnen und durchzusetzen (vgl. unten, Ziff. 3.2).

3.2 Eingeleitete Massnahmen

3.2.1 Sachverhalt

Auf der Basis der Empfehlungen des externen Experten der ersten Administrativuntersuchung (vgl. Ziff. 2.2.2) ordnete der Vorsteher des VBS im September 2017 verschiedene Massnahmen an. Am 21. September 2017 informierte er den Gesamtbundesrat mit einer Informationsnotiz über den Fall des Oberfeldarztes (Ergebnisse der Administrativuntersuchung und Massnahmen seitens des Departementes). Die GPK hatten den Vorsteher des VBS bereits zuvor für eine Anhörung zum Fall des Oberfeldarztes am 25. September 2017 eingeladen, so dass er einige Tage nach dem Gesamtbundesrat auch diese in Kenntnis setzte.

Im Folgenden werden kurz die wichtigsten Massnahmen dargestellt, die der Vorsteher des VBS angeordnet hatte:

- *Aufhebung Freistellung Oberfeldarzt, Wiedereinsetzung in bisherige Funktion*: Da sich die wesentlichen Vorwürfe gegen den Oberfeldarzt als falsch herausstellten, wurde dessen Freistellung per Ende September 2017 aufgehoben. Der Oberfeldarzt nahm seine bisherige Funktion am 1. Oktober 2017 wieder auf. Der Vorsteher des VBS ermahnte ihn aber, sich an die Grundsätze des kostenbewussten Führens und Verhaltens zu halten. Zudem wurde geprüft, ob die Funktion des Oberfeldarztes von der Funktion des Beauftragten des Bundesrates für den koordinierten Sanitätsdienst zu trennen sei.
- *Änderungen bei der Organisationseinheit Sanität*: Diese wurde von der Logistikbasis der Armee in den Armeestab verschoben. Zugleich sollen Massnahmen ergriffen werden, um das Missverhältnis zwischen Angestellten der Sanität (ca. 210) und Honorarempfängern (ca. 250) zu korrigieren, und geprüft werden, ob die Organisationseinheit Sanität zur Vermeidung von Interessenskonflikten selber keine Beschaffungen mehr tätigen soll.
- *Massnahmen in Bezug auf die Einheit «Recht Verteidigung»*: Heikle Personalgeschäfte werden künftig vom Rechtsdienst des Generalsekretariats behandelt und nicht mehr der Einheit «Recht Verteidigung». Zudem wird die Whistleblowingstelle der Armee vom «Recht Verteidigung» getrennt.¹¹ Vor diesem Hintergrund wird auch die Rolle der Einheit «Recht Verteidigung» und deren Pflichtenheft neu definiert.

¹¹ Diese wurde zur EFK verschoben.

- *Neuregelung der Prozesse für Spesen und Auslagen, Überprüfung Vergütungssystem und Verwaltungskultur:* Diese Massnahme zielt insbesondere darauf, die zahlreichen Spesenprozesse und Vorgaben im VBS zu vereinfachen sowie zu standardisieren und die Verantwortlichkeiten klar zu regeln. Zugleich sollen Regelungen für Weihnachtsessen und sonstige Anlässe erlassen werden, insbesondere zum Maximalbeitrag pro Person, zum Alkoholkonsum und zur Einladung von Partnerinnen und Partnern der Mitarbeitenden.

Das VBS übernahm ausserdem die Kosten, die sich für den Oberfeldarzt aufgrund des Verfahrens ergeben hatten, insbesondere die Auslagen für die Rechtsvertretung¹². Gleichzeitig wurde gegenseitiges Stillschweigen vereinbart.

Gemäss Medienmitteilung vom 6. Juni 2018¹³ seien die erwähnten Massnahmen im ganzen Departement umgesetzt und die Abläufe standardisiert worden. Namentlich das Spesenmanagement solle verbessert, Verantwortlichkeiten klarer geregelt und die Führungsaufgaben besser wahrgenommen werden. Die neuen Weisungen über Spesen, Anlässe und Abgabe von Geschenken im VBS sind am 1. September 2018 in Kraft getreten.

3.2.2 Ergänzende Auskünfte der angehörten Personen

Der Vorsteher des VBS wies bereits im Rahmen seiner Anhörung vom September 2017¹⁴ insbesondere darauf hin, dass die Massnahmen betreffend der Einheit «Recht Verteidigung» sofort umgesetzt wurden. Er gab an, dass sein Vertrauen in diese Stelle bzw. in die verantwortlichen Personen angeschlagen sei. Heikle Personalgeschäfte würden daher ab sofort im Generalsekretariat des VBS behandelt, zugleich sei man aber auch im Gespräch mit dem Eidg. Personalamt für eine grundsätzlichere Lösung für heikle personalrechtliche Untersuchungen. Die Whistleblowingstelle der Armee werde vom «Recht Verteidigung» zur EFK transferiert und die Einheit «Recht Verteidigung» komplett umstrukturiert.

Was die Spesen betreffe, hat sich der Vorsteher des VBS¹⁵ gemäss eigenen Angaben das Ziel gesetzt, gewisse Praktiken zu unterbinden und klare Regelungen einzuführen, insbesondere auch bezüglich Alkoholkonsum. Zudem müsse die Problematik der Interessenskonflikte angegangen werden; dort werde man rasch Massnahmen treffen.

In Bezug auf diese Problematik konkretisierte der stellvertretende Generalsekretär des VBS¹⁶, welche Massnahmen eingeleitet wurden: So seien Interessenskonflikte zu deklarieren und die Vorgesetzten müssten diese Thematik in den jährlichen Mitarbeitergesprächen zur Zielvereinbarung aufnehmen. Um das zu prüfen, würden auch Stichproben gemacht und bei Verstössen Sanktionen ergriffen. In neuen Ar-

¹² Die zuständige Subkommission erhielt im Rahmen ihrer Abklärungen die verlangten Auskünfte zur Höhe der Kosten, die der Fall bis zu diesem Zeitpunkt verursacht hatte.

¹³ Medienmitteilung des VBS vom 6.6.2018.

¹⁴ Protokoll der Anhörung des Vorstehers VBS vom 25.9.2017 (S. 9–10).

¹⁵ Protokoll der Anhörung des Vorstehers VBS vom 16.11.2017 (S. 7).

¹⁶ Protokoll der Anhörung des stv. Generalsekretärs VBS vom 15.2.2018 (S. 12, 15).

beitsverträgen sei ausserdem festgehalten, dass das Nichtmelden eines Interessenskonflikts einen Kündigungsgrund darstellen könne.

Der stellvertretende Generalsekretär des VBS gab im Rahmen seiner Anhörung¹⁷ auch bekannt, dass die Überprüfung der Rolle der Einheit «Recht Verteidigung» bzw. die Neudefinition dessen Pflichtenhefts abgeschlossen sei. Dies habe u. a. dazu geführt, dass das Personalrecht herausgelöst werde: vier Stellen gehen in den Bereich Personal Verteidigung, eine Stelle ins Generalsekretariat VBS, wo auch bereits eine «Zelle Personalrecht» bestehe. Die übrigen Aufgaben würden neu gruppiert und zwar unter einem neuen Chef, der bisherige Chef werde mit einer anderen Aufgabe betraut.

Der stellvertretende Generalsekretär des VBS räumte bereits im September 2017 ein¹⁸, dass die Spesenproblematik letztlich auf Defizite in der Führung zurückgeführt werden müsse. Nun sei man aber an der Aufarbeitung und der Schaffung klarer Regeln, es werde einen «Katalog an Weisungen» geben, die im Departement umgesetzt werden müssen». Hinsichtlich des Stands der Umsetzung gab der stv. Generalsekretär im Rahmen seiner Anhörung vom Februar 2018¹⁹ an, dass eine Arbeitsgruppe unter seiner Leitung die Problematik angehe. Das VBS habe dazu ein Projekt gestartet, an dem auch die interne Revision des VBS beteiligt sei, welche ihrerseits wiederum in engem Austausch mit der EFK stehe. Die schwierigen Fragen beträfen dabei vor allem unklare Situationen im Zusammenhang mit Repräsentationspflichten. Man habe dafür, basierend auf den aus den Untersuchungen bekannten Fällen, ein Raster erstellt und eine Befragung im Departement durchgeführt, um diese Fälle zu identifizieren. Daneben nehme man sämtliche Anlässe (Seminare, Rapporte usw.) unter die Lupe und versuche diese zu kategorisieren; diesbezüglich wurde ebenfalls eine Umfrage gestartet. Auf dieser Basis sollen die Spesenprozesse standardisiert und umgesetzt werden.

Etwas mehr Zeit und Reflexion bedürfen gemäss dem stv. Generalsekretär VBS²⁰ hingegen die Massnahmen bezüglich der Organisationseinheit Sanität, dort würden mittelfristig Massnahmen angestrebt. Zurzeit seien verschiedene Fragen zur Beschaffungskompetenz der Organisationseinheit Sanität und der damit verbundenen Risiken für Interessenskonflikte, zum Verhältnis Angestellte – Honorarempfänger und zu den verschiedenen Funktionen des Oberfeldarztes (Chef Sanität und Chef Koordinierter Sanitätsdienst) in Abklärung. Gemäss Aussage des stv. Generalsekretärs des VBS vom Februar 2018 sei man daran, einen Projektauftrag zu erarbeiten. Dies sei nicht einfach, denn die Problematik betreffe viele Bundesstellen (u. a. Sanität der Armee sowie Verteidigung im Allgemeinen, Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Bundesamt für Gesundheit, Swissmedic). Im März 2018 teilte das VBS mit, dass es diesbezüglich nun ein Mandat an einen externen Experten vergeben habe²¹ (vgl. dazu auch Ziff. 4.1).

¹⁷ Protokoll der Anhörung des stv. Generalsekretärs VBS vom 15.2.2018 (S. 12).

¹⁸ Protokoll der Anhörung des stv. Generalsekretärs VBS vom 25.9.2017 (S. 10).

¹⁹ Protokoll der Anhörung des stv. Generalsekretärs VBS vom 15.2.2018 (S. 11–12).

²⁰ Protokoll der Anhörung des stv. Generalsekretärs VBS vom 15.2.2018 (S. 12–13).

²¹ Schreiben des Vorstehers VBS vom 19.3.2018.

Der externe Experte²², welcher die Administrativuntersuchung durchführte, gab gegenüber der Kommission an, dass seiner Ansicht nach insbesondere die Frage der Interessenskonflikte und der Spesen prioritär angegangen werden sollte. In Zusammenhang mit dem Grundsatz der Sparsamkeit sollten auch den Fragen zur Führung und Verwaltungskultur Beachtung geschenkt werden.

Er wies im Übrigen darauf hin²³, dass die wesentlichen Vorwürfe gegenüber dem Oberfeldarzt auf der Whistleblowing-Meldung von Anfang 2014 basierten. Er habe die Whistleblowerin aber nicht befragen können, da diese sich gegen eine solche Befragung anwaltlich gewehrt habe. Der stellvertretende Generalsekretär des VBS gab gegenüber der Kommission an²⁴, dass nicht klar sei, was mit dieser Meldung genau passiert sei bzw. weshalb diese von der «Compliance Stelle» so lange nicht bearbeitet wurde.

3.2.3 Bewertung

Die GPK-N begrüsst es, dass der Vorsteher des VBS mit der Einleitung der Administrativuntersuchung dafür gesorgt hat, dass der Fall des Oberfeldarztes mit der nötigen Unabhängigkeit untersucht und damit auch Transparenz geschaffen wurde. Sie begrüsst auch die vom Vorsteher des VBS auf der Basis der Untersuchungen angeordneten Massnahmen und erachtet diese grundsätzlich als sinnvoll. Gleichzeitig möchte sie aber auch auf gewisse Mängel und offene Fragen hinweisen.

So erachtet sie es zwar als notwendig, dass das VBS klare Regelungen für Spesen, Vergütungen und dienstliche Anlässe schafft. Allerdings stellt sie auch fest, dass die Umsetzung dieser Massnahme sehr aufwendig angegangen wird und daher nur langsam vorangeht: Die Erkenntnisse zur Spesenproblematik liegen seit dem Sommer 2017 vor. Das VBS startete dazu ein aufwendiges Projekt und führte dabei offenbar verschiedene departementsweite Erhebungen und Umfragen durch, um so alle möglichen «Spesenfälle» abbilden und regeln zu können. Dabei zog es auch die interne Revision und die EFK bei. Die GPK-N stellt sich die Frage, ob dieses Vorgehen zweckmässig ist. Sie ist der Ansicht, dass es sinnvoller und effizienter wäre, die geltenden Vorgaben des Bundes anzuwenden und diese bei Bedarf allenfalls für das VBS zu präzisieren. Damit verbunden ist auch die Frage, ob es wirklich zielführend ist, einen Katalog an detaillierten Weisungen zu erarbeiten.²⁵ Die Kommission ist dezidiert der Ansicht, dass der Spesenproblematik nicht nur mit Reglementen begegnet werden sollte, sondern dass dies primär eine Führungsaufgabe und eine Frage der Verwaltungskultur der Armee ist. Aus den Untersuchungen und Aussagen der befragten Personen geht allerdings deutlich hervor, dass es gerade diesbezüglich grosse Defizite gab. Die GPK-N ist der Ansicht, dass es wohl nicht zum «Fall Oberfeldarzt» gekommen wäre, wenn der Spesenproblematik im Rahmen der Führung die gebührende Bedeutung beigemessen worden wäre. Die Kommission empfiehlt dem Vorsteher des VBS daher, nicht einen Katalog von Reglementen zu schaffen,

²² Protokoll der Anhörung des Untersuchungsbeauftragten vom 15.2.2018 (S. 9–10).

²³ Protokoll der Anhörung des Untersuchungsbeauftragten vom 15.2.2018 (S. 5).

²⁴ Protokoll der Anhörung des stv. Generalsekretärs VBS vom 15.2.2018 (S. 17).

²⁵ Prüfbericht «Spesen VBS» vom 16. Oktober 2017 (S. 6).

sondern die Vorgaben klar und einfach zu halten und auf das Nötigste zu beschränken. Gleichzeitig soll er Massnahmen treffen, um für die Einhaltung der Vorgaben in der Praxis zu sorgen und dazu insbesondere die Führungsverantwortlichen in die Pflicht zu nehmen.

Die GPK-N befürwortet grundsätzlich auch die Massnahmen im Zusammenhang mit der Organisationseinheit Sanität, d. h. sowohl die Sofortmassnahme (Transfer der Sanität von der LBA in den Armeestab) als auch die mittelfristigen Prüfaufträge betreffend Beschaffungskompetenz, Interessenskonflikten und Abgrenzung der Sanität zum koordinierten Sanitätsdienst. Die GPK-N stellt allerdings fest, dass die Umsetzung auch hier eher langsam vorangeht: Obwohl die wesentlichen Probleme seit August 2017 bekannt sind, wurde erst im Frühling 2018 ein konkreter Projektantrag gestartet und ein entsprechendes Mandat vergeben.

Die Massnahmen betreffend der Einheit «Recht Verteidigung» und der Whistleblowing-Stelle sind aus Sicht der GPK-N ebenfalls zweckmässig. In diesem Zusammenhang gilt es aber auch auf gewisse Mängel und offene Fragen hinzuweisen. So fehlen heute noch, trotz verschiedener Abklärungen, klare Erkenntnisse dazu, weshalb die Whistleblowing-Meldung von Anfang 2014 so lange Zeit unbearbeitet blieb und erst mit der Einleitung der Disziplinaruntersuchung gegen den Oberfeldarzt von 2016 wieder relevant wurde. Dabei ist insbesondere bemerkenswert, dass die Aktennotiz zu dieser Meldung vom 1. Dezember 2016 datiert und gezielt für das Dossier der Disziplinaruntersuchung bzw. zusammen mit dem Zwischenbericht dieser Untersuchung erstellt wurde. Ebenso ist aus Sicht der Kommission nicht genügend geklärt, weshalb die Einheit «Recht Verteidigung» überhaupt einen Zwischenbericht anfertigte und welche Rolle der ehemalige Chef der Armee im Fall des Oberfeldarztes spielte. Gemäss verschiedenen Aussagen drängte insbesondere er auf ein rasches Vorgehen und beharrte trotz Bedenken verschiedener Personen auf die Einreichung einer Strafanzeige.

Aus dem konkreten Fall ergeben sich aus Sicht der GPK-N aber auch generelle Fragen zum Vorgehen bei Disziplinar- und Administrativuntersuchungen, insbesondere im Hinblick auf den Rechtsschutz der betroffenen Personen, und zur Abgrenzung der beiden Verfahren: die Disziplinaruntersuchung, welche vom Generalsekretariat VBS zu Ende geführt wurde, als auch die Administrativuntersuchung behandelten die Vorwürfe gegen den Oberfeldarzt.²⁶ Weil die Geschäftsprüfungskommissionen auch bei früheren Abklärungen auf Mängel oder zumindest offene Fragen zu Administrativ- oder Disziplinaruntersuchungen stiessen,²⁷ und weil auch immer wieder Fälle publik wurden, bei denen sich interne Untersuchungen im Nach-

²⁶ In diesem Zusammenhang stellt sich z. B. die hypothetische Frage, wie man damit umgegangen wäre, wenn die beiden Untersuchungen zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt hätten.

²⁷ Beispielsweise im Rahmen einer Untersuchung von 2012/2013 zu Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen (vgl. insb. Ziff. 3.8 des Berichtes GPK-S vom 28.6.2013: Erwerbsersatzordnung – Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen (BBI 2013 8772) oder im Rahmen der Inspektion zu den Hochseeschiffahrts-Bürgschaften (vgl. Medienmitteilung der GPK vom 25.9.2017: Die GPK-N leiten eine Inspektion in Sachen Hochseeschiffahrts-Bürgschaften ein).

hinein als mangelhaft herausstellten²⁸, sind die GPK der Ansicht, dass die durchführenden Stellen mit solchen Untersuchungen teilweise überfordert sind. Daher haben die GPK-N im Januar 2018 beschlossen, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Studie zu diesem Thema zu beauftragen.²⁹ Die PVK soll der Frage nachgehen, wie dafür gesorgt werden kann, dass die Stellen, welche die Untersuchungen durchführen, über die notwendige Verfahrensexpertise verfügen oder auf diese zurückgreifen können. Die GPK befürwortet in diesem Zusammenhang auch den Entscheid des Vorstehers des VBS, im Gespräch mit dem Eidg. Personalamt nach grundsätzlichen Lösungen für die Durchführung von heiklen personalrechtlichen Verfahren zu suchen.

4 Abklärung der Vorwürfe gegen weitere Kader der Armee

4.1 Sachverhalt

Die vom Vorsteher VBS bei einem externen Experten in Auftrag gegebene Folge-Administrativuntersuchung wurde am 25. Dezember 2017 abgeschlossen (vgl. Ziff. 2.2.3). Die Resultate dieser Untersuchung wurden bis anhin nicht öffentlich kommuniziert.

Das VBS nahm auf der Basis der Ergebnisse der zweiten Untersuchung Abklärungen im Hinblick auf eine allfällige Zuständigkeit der BA oder der Generalstabsanwaltschaft des Kantons Bern vor. Nach Rücksprache mit den erwähnten Behörden, welche eine Zuständigkeit verneinten bzw. dem VBS rieten, selber genauere Abklärungen vorzunehmen, leitete das VBS eine zweite Disziplinaruntersuchung gegen einen Angehörigen der Armeeführung ein. Mit der Durchführung wurde ein externer Experte beauftragt³⁰.

Da der zweite Bericht im Wesentlichen dieselben Spannungsfelder bzw. Probleme wie der erste Bericht behandelte, ordnete der Vorsteher des VBS keine weiteren, neuen Massnahmen an; die nach dem ersten Bericht eingeleiteten Massnahmen werden weiterverfolgt.

Zu ergänzen bleibt in diesem Zusammenhang, dass der Vorsteher des VBS der GPK-N nach Abschluss der zweiten Administrativuntersuchung mitteilte³¹, er habe hinsichtlich der Massnahmen zur Neuorganisation der Armeesantität den früheren Direktor des Bundesamtes für Gesundheit, Prof. Dr. Thomas Zeltner, mit einem Mandat zur Analyse der Rollen und Aufgaben der verschiedenen Akteure (Koordinierter Sanitätsdienst KSD, Sanität der Armee, Armeepothke, Bundesamt für Bevölkerungsschutz) beauftragt. Aufgrund von Gesuchen für eine Veröffentlichung

²⁸ So beurteilte beispielsweise das Bundesverwaltungsgericht die interne Untersuchung im Fall eines Angehörigen des Führungsstabs der Armee, der während der Untersuchung über zwei Jahre bei vollem Lohn freigestellt war, im Nachhinein als mangelhaft (Urteil vom 3.5.2017 A-6519/2016).

²⁹ Vgl. Medienmitteilung der GPK vom 1.2.2018: Jahresbericht 2017 der GPK und der GPDel sowie Jahresprogramm 2018.

³⁰ Ulrich Arbenz, ehemaliger Oberstaatsanwalt des Kantons Zürich.

³¹ Schreiben des Vorstehers des VBS vom 19.3.2018.

der Berichte gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)³² habe das VBS zudem entschieden, die Berichte der beiden externen Administrativuntersuchungen zu veröffentlichen, wobei gewisse Textpassagen aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes geschwärzt werden müssten.

4.2 Ergänzende Auskünfte der angehörten Personen

Vorbemerkung: Zum Zeitpunkt der Anhörungen war noch nicht klar, welche konkreten Massnahmen der Vorsteher des VBS auf der Basis des zweiten Berichtes anordnen würde. Somit konnten sich die befragten Personen diesbezüglich nicht detailliert äussern.

Der Vorsteher des VBS³³ gab in seiner Anhörung gegenüber der Subkommission EDA/VBS, welche vor Abschluss der zweiten Untersuchung stattfand, an, dass er diese u. a. auch deshalb angeordnet habe, um abzuklären, ob es im Fall des Oberfeldarztes zu bewussten Falschanschuldigungen oder gar einem «Komplot» gekommen sei, auch wenn bis zu diesem Zeitpunkt nichts darauf hingedeutet habe. Sollte der Beauftragte zum Schluss kommen, dass gewisse Personen gelogen hätten, wäre sein Vertrauen in sie erschüttert und personalrechtliche Konsequenzen nicht ausgeschlossen. Die bisherigen Abklärungen hätten gezeigt, dass viele Vorwürfe wohl strafrechtlich nicht relevant seien, sich jedoch in einem «Graubereich» bewegten.

Der stv. Generalsekretär des VBS³⁴ wies in seiner Anhörung vom Februar 2018 darauf hin, dass sich aus den Erkenntnissen des zweiten Berichts verschiedene Fragen zum weiteren Vorgehen ergeben hätten, die sorgfältig geklärt werden müssten. Dabei gehe es insbesondere um die Empfehlung des externen Beauftragten, personalrechtliche Konsequenzen zu prüfen. Mit dem Bericht verfüge man nun über eine gute Grundlage, um den Betroffenen das rechtliche Gehör zu gewähren bzw. die Feststellungen mit ihnen zu besprechen. Der Vorsteher des VBS müsse in Absprache mit dem Chef der Armee und den Personaljuristen entscheiden, wie man weiter vorgehen wolle, um auch die Führungspersonen zur Verantwortung zu ziehen. Dabei stelle sich konkret die Frage, ob eine weitere Disziplinaruntersuchung eingeleitet werden müsse, die vom Vorsteher des VBS anzuordnen wäre.

Bevor dieser Entscheid gefällt werden könne, müsse aber geklärt sein, ob allenfalls auch die Strafverfolgungsbehörden tätig werden müssten. Diesbezüglich sei man zum Schluss gekommen, dass nicht die Militärjustiz zuständig sei, sondern allenfalls die zivilen Strafverfolgungsbehörden, weil es um verwaltungsrechtliche Fragen gehe (die entsprechenden Abklärungen mit der BA und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern waren zum Zeitpunkt der Anhörung vom Februar 2018 in Gang, die nötigen Entscheide wurden im März 2018 getroffen; vgl. oben, Ziff. 4.1).

³² Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 17. Dezember 2004, SR 152.3.

³³ Protokoll der Anhörung des Vorstehers VBS vom 25.9.2017 (S. 10–11).

³⁴ Protokoll der Anhörung des stv. Generalsekretärs VBS vom 15.2.2018 (S. 13, 17).

Der Beauftragte für die Administrativuntersuchung³⁵ äusserte sich im Rahmen seiner Anhörung nicht zu Vorgängen und Prozessen im VBS, sondern beschränkte sich darauf, die Vorwürfe gegen die betroffenen Personen zu untersuchen. Er gab gegenüber der Kommission auch an, dass die Betroffenen und alle im Rahmen seiner Untersuchung befragten Personen in rechtlicher Hinsicht genügend kooperativ waren.

4.3 Bewertung

Aus Sicht der GPK-N war das gewählte Vorgehen – d. h. die Einleitung der Zusatzabklärung bzw. der zweiten Administrativuntersuchung – zweckmässig, um die Angelegenheit korrekt aufzuarbeiten. Ebenso erachtet es die Kommission als sinnvoll, dass damit der externe Experte beauftragt wurde, welcher bereits die Vorwürfe gegen den Oberfeldarzt zu klären hatte und damit über ein profundes Vorwissen verfügte.

Die Kommission erachtet die nach der zweiten Administrativuntersuchung vorgenommenen Zusatzabklärungen, insbesondere die Frage der Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden, sowie die eingeleiteten Massnahmen als adäquat. Sie begrüsst insbesondere, dass der Vorsteher des VBS in einem konkreten Fall entschieden hat, ein Disziplinarverfahren einzuleiten und personalrechtliche Konsequenzen für die betroffene Person aus der Armeeführung zu prüfen. Sie erachtet es im konkreten Fall auch als vertretbar, dass damit erneut ein externer Experte beauftragt wurde und das Disziplinarverfahren nicht vom VBS selber geführt wurde. Nach den Erkenntnissen über die ungenügende Arbeit der Einheit «Recht Verteidigung» beim Disziplinarverfahren gegen den Oberfeldarzt und der daraufhin angeordneten Reorganisation der Zuständigkeiten für eine solche Untersuchung – diese sollen zukünftig vom Rechtsdienst des Generalsekretariats VBS geführt werden – war es im vorliegenden Fall wohl noch zu früh, um die Disziplinaruntersuchung in den neuen Strukturen durchzuführen. Hinzu kommt, dass das Generalsekretariat im Rahmen der bisherigen Untersuchungen stark involviert war, so dass es in diesem Fall womöglich nicht die nötige Unabhängigkeit und Distanz mitgebracht hätte. Die GPK-N erwartet aber, dass das VBS künftig in der Lage sein wird, auch heikle personalrechtliche Untersuchungen grundsätzlich selber und rasch mit der nötigen Professionalität durchzuführen. Wie bereits in Ziff. 3.2.3 ausgeführt, ist dabei vertieft zu prüfen, wie sichergestellt werden kann, dass die mit diesen Untersuchungen beauftragten Stellen über die nötige Verfahrensexpertise verfügen und die Verfahren korrekt durchführen können.

Die Disziplinaruntersuchung gegen Korpskommandant Baumgartner wurde am 3. Mai 2018 abgeschlossen. Die Kommission begrüsst es, dass diese rasch durchgeführt wurde und abgeschlossen werden konnte. Mittlerweile wurden zum Zwischenbericht über die Disziplinaruntersuchung gegen den Oberfeldarzt vom 30. November 2016, zur ersten Administrativuntersuchung vom 31. August 2017 sowie zur zweiten Disziplinaruntersuchung vom 3. Mai 2018 im Rahmen von Gesuchen, gestützt auf das BGÖ³⁶, Zugang gewährt. Die zweite Administrativuntersuchung soll zu einem

³⁵ Protokoll der Anhörung des Untersuchungsbeauftragten vom 15.2.2018 (S. 10).

³⁶ SR 152.31

späteren Zeitpunkt zugänglich gemacht werden. Dass zu diesen Berichten erst im Juli 2018 bzw. zu einem späteren Zeitpunkt Zugang gewährt wurde, hat auch damit zu tun, dass sich betroffene Personen dagegen wehrten, was zu einer markanten Verzögerung führte. Somit sind alle Abklärungen, welche im Zusammenhang mit den Vorwürfen gegen den Oberfeldarzt eingeleitet wurden, abgeschlossen.

Nicht ganz nachvollziehbar ist für die GPK, weshalb die Umsetzung gewisser Massnahmen nur langsam vorangeht und warum gewisse Entscheide erst nach Abschluss des zweiten Berichts bzw. erst im Frühling 2018 eingeleitet wurden, obwohl die wesentlichen Erkenntnisse schon seit August 2017 vorlagen. Dabei geht es insbesondere darum, dass der Vorsteher des VBS erst im März 2018 einen Projektauftrag und ein Mandat für die Überprüfung der Organisationsstruktur der Sanität bzw. die Rollen und Aufgaben des Oberfeldarztes als Leiter der Sanität der Armee und als Beauftragter des Bundes für den koordinierten Sanitätsdienst erteilte. Auch die Umsetzung der Massnahmen zur Deregulierung und Standardisierung der Spesenprozesse ging nur langsam voran. Die GPK-N erwartet eine möglichst rasche Umsetzung der beschlossenen Regelungen und erwartet vom VBS, dass die neue Spesenregelung konsequent umgesetzt wird und im Einklang mit den Spesenvorgaben der übrigen Bundesverwaltung steht. Ausnahmen von der neuen Spesenregelung sollen lediglich mit grösster Zurückhaltung bewilligt werden.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Im Rahmen ihrer Abklärungen kam die GPK-N zum Schluss, dass der «Fall Oberfeldarzt» durch das VBS hinreichend aufgearbeitet wurde. Sie anerkennt, dass das VBS nach anfänglichen Fehlern und Fehleinschätzungen, welche vor allem der Einheit «Recht Verteidigung» sowie teilweise auch der Armeeführung angelastet werden müssen, die nötigen Massnahmen getroffen hat, um die Vorwürfe korrekt aufzuarbeiten und die dabei aufgedeckten Probleme anzugehen.

Trotzdem sind aus Sicht der Kommission auch das Generalsekretariat VBS und der Vorsteher des VBS mitverantwortlich für das teilweise unangemessene Vorgehen, insbesondere für die vorschnelle Einreichung der Strafanzeige gegen den Oberfeldarzt. Das Argument des Vorstehers des VBS, er müsse sich auf die Fachexperten im Departement verlassen können, ohne vor jeder Entscheidung eine Zweitmeinung einzuholen, ist zwar grundsätzlich richtig, doch ist es aus Sicht der GPK-N im konkreten Fall nicht ausreichend. Aufgrund der Zweifel an der Angemessenheit des Vorgehens, die von verschiedenen Personen im Generalsekretariat des Departements geäussert wurden, und aufgrund der Tatsache, dass es sich um eine heikle personalrechtliche Angelegenheit handelte, wäre es aus Sicht der Kommission nicht nur zweckmässig, sondern erforderlich gewesen, eine Zweitmeinung einzuholen bzw. den Zweifeln an der Angemessenheit des Vorgehens genauer nachzugehen. Die GPK-N erwartet vom Vorsteher des VBS daher, dass er aus dieser Erfahrung die nötigen Lehren gezogen hat und bei heiklen personalrechtlichen Entscheiden künftig mit grösserer Sorgfalt vorgeht.

Die auf der Basis der verschiedenen Untersuchungen eingeleiteten Massnahmen beurteilt die GPK-N insgesamt als sinnvoll. Sie bemängelt aber, dass die Umsetzung einiger Massnahmen nur schleppend voranging. In Bezug auf die Massnahmen zum Spesengebaren erscheint es ihr zudem von grösster Bedeutung, dass die Probleme nicht nur mit Hilfe von neuen Regelungen und Prozessen angegangen werden, sondern dabei auch die Führungsverantwortlichen in der Pflicht stehen. Diese müssen den Grundsatz der Sparsamkeit vorleben und so für einen Wandel in der Verwaltungskultur des VBS sorgen. Die Spesenkultur im VBS soll jener der übrigen Bundesverwaltung angepasst werden. Die Kommission wird die Umsetzung der verschiedenen Massnahmen weiterhin begleiten und kritisch prüfen.

Die Kommission möchte an dieser Stelle auch auf ihre Bedenken im Hinblick auf die künftige Zusammenarbeit der von den Untersuchungen betroffenen Personen in der Armeeführung untereinander hinweisen. Diese warfen sich im Rahmen der Untersuchung gegenseitig verschiedenste Versäumnisse oder inkorrektes Verhalten vor, wobei sich die Vorwürfe in den meisten Fällen nicht bestätigten. Die Kommission erwartet vom Vorsteher des VBS und von der Armeeführung, dass diese ihre Führungsverantwortung wahrnehmen und sicherstellen, dass die betroffenen Personen künftig konstruktiv zusammenarbeiten.

6 Weiteres Vorgehen

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, bis spätestens am *17. Januar 2019* zu den obigen Ausführungen und Forderungen Stellung zu nehmen.

12. Oktober 2018

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

Die Präsidentin der GPK-N:
Nationalrätin Doris Fiala

Die Präsidentin der Subkommission EDA/VBS:
Nationalrätin Ida Glanzmann-Hunkeler

Die Sekretärin der GPK:
Beatrice Meli Andres

Die Sekretärin der Subkommission EDA/VBS:
Céline Anderegg

Abkürzungsverzeichnis

«Recht Verteidigung»	Rechtsdienst des Bereichs Verteidigung (angesiedelt beim Stab des Chefs der Armee)
BA	Bundesanwaltschaft
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3)
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidg. Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
LBA	Logistikbasis der Armee
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

Verzeichnis der angehörten Personen

Borbély, Cornel	Beauftragter des VBS für die Administrativuntersuchungen in Sachen Oberfeldarzt
Falcone, Nathalie	Generalsekretärin des VBS
Parmelin, Guy	Bundesrat, Vorsteher des VBS
Siegenthaler, Marc	Stv. Generalsekretär des VBS