

Umsetzung der Armee XXI im Bereich der Ausbildung

**Bericht vom 10. Oktober 2006 der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 28. März 2007

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht vom 10. Oktober 2006 der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zur Umsetzung der Armee XXI im Bereich der Ausbildung nehmen wir nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. März 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Zusammenfassung

Mit ihrem Bericht vom 10. Oktober 2006 zur «Umsetzung der Armee XXI im Bereich der Ausbildung» überwies die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) dem Bundesrat sieben Empfehlungen:

- 1. Massnahmen zu treffen, um die Situation der Berufsmilitärs zu verbessern;*
- 2. für eine bessere berufliche Begleitung der Zeitmilitärs zu sorgen;*
- 3. Vorschläge vorzulegen, welche die Attraktivität des Militärberufes erhöhen;*
- 4. Massnahmen aufzuzeigen, die genügend Berufspersonal für die Ausbildung gewährleisten, sowie eine detaillierte Einsatzplanung für das Militärpersonal zu erstellen;*
- 5. die Armee einer kritischen Überprüfung zu unterziehen hinsichtlich ihrer Grösse, ihrer Aufgaben und des verfassungsrechtlichen Rahmens sowie hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Mittel und ihrer Verteilung; dem Parlament sei über die Schlussfolgerungen zu berichten samt Vorschlägen für Alternativen zum aktuellen System;*
- 6. der praktische Dienst der Offiziersanwärter sei ab der ersten Rekrutenschulwoche zu leisten;*
- 7. für gewisse Waffengattungen sei der Verzicht auf eine der drei Rekrutenschulen pro Jahr zu prüfen.*

In der vorliegenden Stellungnahme tritt der Bundesrat in drei Kapiteln auf den Bericht und dessen Empfehlungen ein.

In einem ersten Kapitel (Ziff. 2) wird dargelegt, dass eine Überprüfung der Armee gemäss Empfehlung 5 nach den Erkenntnissen aus dem Entscheid zum Entwicklungsschritt 08/11 samt seinen Auswirkungen vorgenommen werden soll. Die Entwicklung der Armee XXI und der Umbau der Verwaltung sind überdies noch im Gang. Weitere tiefgreifende Änderungen erträgt die Milizarmee in nächster Zeit nicht.

Das Kapitel zur Optimierung der Ausbildung (Ziff. 3) stellt dar, welche Verbesserungen seit 2004 im Sinne von Garantearbeiten bereits vorgenommen wurden oder unmittelbar vor der Realisierung stehen. Der Bundesrat ist der Auffassung, damit seien die Empfehlungen 6 und 7 berücksichtigt.

Der Bundesrat hat die schwierige Lage des militärischen Personals erkannt und ist sich seiner entscheidenden Bedeutung für die weitere Sicherstellung der Milizarmee bewusst. Im Kapitel über das militärische Personal (Ziff. 4), das auf die Empfehlungen 1 bis 4 eintritt, werden die vom VBS bereits getroffenen ersten Massnahmen wie die Umwandlung von rund 400 befristeten in unbefristete Stellen, kleinere materielle Verbesserungen und die zusätzlich geschaffenen Ausbildungsmöglichkeiten zur erhöhten Gewinnung von Berufsmilitärs dargestellt. Diese Möglichkeiten kommen jenen Zeitmilitärs entgegen, die sich für den Schritt zum Berufsmilitär eignen. Ferner wurde im VBS eine «Gesamtschau über die Stellensituation des militärischen

Personals» erarbeitet und das «Berufsbild für das militärische Personal» weiterentwickelt. Beide Dokumente liegen vor als Basis für eine verbesserte Laufbahn- und Einsatzplanung. Der Bundesrat ist sich jedoch bewusst, dass damit die von der GPK-N festgestellte Unzufriedenheit und der Vertrauensverlust insbesondere durch den deutlichen Abbau von Arbeitgeberleistungen noch nicht voll behoben sind und die Gewinnung zusätzlichen militärischen Personals noch nicht ausreichend greifen kann. Er hat deshalb das VBS beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EFD die Massnahmen zu den Empfehlungen 1 bis 4 vertieft zu bearbeiten und ihm Bericht zu erstatten.

Der Bundesrat wird über den Stand der weiteren Umsetzung der Empfehlungen 3, 4 und 5 jeweils im Rahmen der Berichterstattung gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes orientieren (erstmalig im 1. Quartal 2008).

Stellungnahme

1

Einleitung

Mit Bericht vom 10. Oktober 2006 hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) ihre Beurteilung der Umsetzung der Armee XXI im Bereich Ausbildung veröffentlicht. Der Bericht basiert auf den Ergebnissen von Besuchen der Subkommission EDA/VBS an je einer Infanterie-Rekrutenschule im Jahr 2004 in den ersten RS-Wochen und im Jahr 2005 während der Verbandsausbildung. Überdies hat die Subkommission zahlreiche Gespräche geführt mit Milizkadern, Berufs- und Zeitmilitärs, Schulkommandanten und Exponenten der Armeeführung. Der Bericht behandelt zwei Hauptthemen: einerseits die eigentliche Ausbildung vor allem bezüglich Organisation, Gestaltung und auszubildende Milizkader, andererseits die Situation des militärischen Personals für die Ausbildung.

Die GPK-N stellt fest, das Rekrutierungssystem funktionierte zur Zufriedenheit aller Beteiligten, die Qualität der Grundausbildung habe sich stark verbessert und anfängliche Fehler im Personal- und Verwaltungsbereich seien offenbar behoben worden. Sie begrüsst den Entscheid des Chefs der Armee, das Milizkader künftig früher Führungserfahrung sammeln zu lassen. Hingegen hat sich nach der Überzeugung der GPK-N die Situation des Berufspersonals von 2004 auf 2005 verschlechtert. Beim Zeitmilitär stellte die Kommission anlässlich ihres zweiten Besuchs eine grosse Unzufriedenheit fest; sie erwartet vom Bundesrat die Entwicklung einer kohärenten Strategie und Personalpolitik. Insgesamt ist sie der Meinung, dass jegliche künftige Entwicklung der Armee eingehend auf deren Auswirkungen im Personalbereich hin untersucht werden müsse.

Der Bundesrat hat von diesem Bericht und von den Empfehlungen der GPK-N Kenntnis genommen.

Er hat das VBS beauftragt, die Ausbildung im Sinne des Berichts weiter zu optimieren und die zukünftige Entwicklung der Armee auch im Licht des Berichts zu betrachten. Ferner hat er das VBS beauftragt, zusammen mit dem EFD Lösungen zur Sicherstellung des nötigen Berufs- und Zeitmilitärs und zur Verbesserung seiner Situation zu untersuchen und vorzuschlagen.

Nachfolgend geht der Bundesrat in einem ersten Kapitel (Ziff. 2) auf die künftige Entwicklung der Armee ein, soweit sie im Bericht der GPK-N angesprochen ist. Das folgende Kapitel (Ziff. 3) zeigt die laufende Optimierung der Ausbildung XXI und stellt sie in den Zusammenhang mit den Folgerungen und Empfehlungen der Kommission. Hinsichtlich des militärischen Personals wurden bereits Massnahmen eingeleitet; sie werden in einem weiteren Kapitel (Ziff. 4) erläutert und in Beziehung gesetzt zu den einschlägigen Empfehlungen der Kommission. Ein kurzes Kapitel (Ziff. 5) äussert sich zu den finanziellen Auswirkungen. Den Abschluss bilden die Entscheide des Bundesrates über die Bearbeitung und Berichterstattung.

Mit der Zustimmung zur Armee XXI haben Parlament und Schweizervolk jene Armeereform gutgeheissen, die den Sicherheitspolitischen Bericht 2000 umsetzt. Sie ist die Antwort auf die im Bericht dargestellten Risiken und Gefahren und wird den Aufträgen gemäss Bundesverfassung gerecht. Die Armee XXI trägt aber auch den Gegebenheiten der allgemeinen Wehrpflicht und des Milizsystems für die heutige Zeit Rechnung.

Seine periodische Überprüfung der im Bericht 2000 dargestellten Risiken und Gefahren führte den Bundesrat zum Schluss, die Fähigkeiten der Armee für subsidiäre Einsätze und zur Raumsicherung als Teil der Landesverteidigung seien zu verstärken. Kompensatorisch seien bei den gegebenen finanziellen und personellen Rahmenbedingungen die Mittel zur Abwehr eines militärischen Angriffs auf unser Land zu redimensionieren. Der Entscheid des Bundesrates für den Entwicklungsschritt 08/11 sowie seine Botschaft vom 31. Mai 2006¹ über die Änderungen der Armeeorganisation und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts (Rechtliche Anpassung zur Umsetzung des Entwicklungsschrittes 2008/11 der Armee) sind das Ergebnis dieser Beurteilung.

Dem Gegenstand der Untersuchung entsprechend konzentriert sich die GPK-N beim Entwicklungsschritt 08/11 vor allem auf personelle Machbarkeit und generell auf die sich ergebenden Personalfragen der Mitarbeitenden. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass der finanzrelevante Faktor Personal im Rahmen des Entwicklungsschrittes nicht einfach zu beeinflussen ist. Die Grösse der Armee ergibt sich aus der Militärgesetzgebung (Dauer der Wehrpflicht, Milizprinzip). Die Zahl der auszubildenden Rekruten hängt ab von der Anzahl tauglicher Schweizer. Der laufende Abbau des Personalbestandes im VBS erfolgt nach sozialverträglichen Kriterien. Ohne drastische Massnahmen wie einen markanten Leistungsverzicht oder Entlassungen lässt er sich nicht beschleunigen. Der Personalumbau benötigt insofern Zeit, als die Gefolgschaft und Motivation des betroffenen Personals möglichst aufrechterhalten werden sollen. Zudem verfügt nicht alles frei werdende Personal über die passenden Qualifikationen für neue Stellen in der Ausbildung, der Friedensförderung oder im Führungs- und Aufklärungsverband (C4ISTAR). Zum Teil ist mit Zusatzausbildungen ein Umstieg möglich.

Zu den vom Parlament nach dem Entscheid für die Armee XXI beschlossenen Sparmassnahmen vertritt die GPK-N die Ansicht, dass «diese neue finanzielle Vorgabe den Bundesrat veranlassen sollte, die Armee XXI einer kritischen Grundsatzüberprüfung zu unterziehen» und «dass der Bundesrat das Bestehen eines Missverhältnisses zwischen den Aufgaben, der Grösse und der Mittel der Armee anerkennen» müsse.

Das VBS verfolgt stetig die sich verändernden Faktoren, die die weitere Ausgestaltung der Armee beeinflussen können, sei es im Hinblick auf weitere Entwicklungsschritte oder auf Zwänge, die grundsätzliche Änderungen erfordern könnten.

Der Bundesrat ist nach wie vor der Auffassung, seinen Entscheid für den Entwicklungsschritt 08/11 in der richtigen Richtung getroffen zu haben, und zwar als erste Massnahme des mittelfristig Möglichen im Rahmen der reduzierten finanziellen Vorgabe. Die Debatte des Nationalrates vom 3. Oktober 2006 und die nachfolgen-

¹ BBl 2006 6197

den Diskussionen haben gezeigt, dass bei Ablehnung des Entwicklungsschrittes eine grundsätzlich andere sicherheitspolitische Entscheidungsfindung und Umsetzung schwierig wird. Der Bundesrat weist auch darauf hin, dass die Armee XXI durch ihren modularen Aufbau weiterhin geeignet bleibt für zusätzliche Entwicklungsschritte.

Der Bundesrat vertritt die Haltung, die von der GPK-N empfohlene «kritische Überprüfung» der Armee hinsichtlich Grösse, Aufgaben, verfassungsrechtlichem Rahmen, verfügbaren Mitteln und ihrer Verteilung (Empfehlung 5) sei auf den Beurteilungsgrundlagen des VBS und nach Vorliegen der Erkenntnisse aus der gesamten Debatte um den Entwicklungsschritt 08/11 anzugehen.

3 Die Optimierung der Ausbildung XXI

3.1 Ausbildung der Unteroffiziere

Die Ausbildung XXI ist – wie der Bericht der GPK-N hervorhebt – 2004 erfolgreich gestartet und ab 2005 dank gewonnener Erfahrungen bereits verbessert worden. Der Chef der Armee hat den Bedarf an Garantearbeiten erkannt und rasch gehandelt. Nach gelungenen Versuchen liess er das Ausbildungsmodell so anpassen, dass die angehenden Kader ihre Rekruten früher übernehmen und damit mehr Führungserfahrung erwerben können. Für die angehenden Gruppenführer wird die theoretische Ausbildung nach 7 Wochen als Rekrut und der Vorschlagserteilung auf anschliessende 9 Wochen Unteroffiziersschule verkürzt. Anschliessend übernehmen sie ab erster RS-Woche die Rekruten des nachfolgenden RS-Starts. Vor der Verbandsausbildung werden sie zu Wachtmeistern befördert und leisten die letzten 5 beziehungsweise 8 Wochen (je nach Truppengattung bzw. RS-Dauer) als praktischen Dienst. Diese Lösung ist im Bericht der GPK-N bereits dargestellt. Während der Unteroffiziersschule besteht weiterhin eine gewisse Durchlässigkeit zwischen Unteroffiziers- und Offiziersausbildung.

3.2 Ausbildung der Offiziere

Zwischenzeitlich wurde auch die Ausbildung der Zugführer im Sinn der Empfehlung 6 der GPK-N angepasst. Die Ausbildung führt nach 7 Wochen RS und der Vorschlagserteilung über die Unteroffiziersschule (9 Wochen) in den Offizierslehrgang (4 Wochen) und dann in die Offiziersschule (OS) mit Praktikum (24 Wochen). Der Übertritt der angehenden Zugführer von der OS ins Praktikum in der RS, wo sie ihren Zug übernehmen, erfolgt je nach Bedarf der Truppengattungen in den ersten RS-Woche beziehungsweise in den ersten RS-Wochen. Vor der Verbandsausbildung werden sie zu Leutnants befördert und leisten die letzten 5 resp. 8 Wochen (je nach Truppengattung bzw. RS-Dauer) als praktischen Dienst. Der flexible Übertritt von der OS ins Praktikum gibt den Truppengattungen den gewünschten Spielraum. Damit konnte im Rahmen der Ausbildungszeiten ein akzeptabler Mittelweg auch im Sinn der GPK-N gefunden werden.

Die zertifizierbare Führungsausbildung für die angehenden Unteroffiziere und Offiziere kann aufrechterhalten werden. Die Ausbildung der Quartiermeister wurde praxisbezogen angepasst. Jene der höheren Unteroffiziere bleibt grundsätzlich unverändert, wird aber noch optimiert hinsichtlich Ablauf, Inhalt und Einsatz in Praktikum und praktischem Dienst. Die Küchenchef-Ausbildung bewährt sich.

Die Anpassung der Ausbildungsgänge ermöglicht dem angehenden Kader den Erwerb ausgedehnter Führungserfahrung mit der Truppe. Dieser Gewinn wird allerdings erkauft mit einer deutlichen Verkürzung der grundlegenden theoretischen Kaderausbildung. Dadurch werden Stellen beim militärischen Personal eingespart. Es entfallen jene Zeitmilitärs, die bisher die noch fehlenden Milizkader substituiert haben. Darüber hinaus werden weitere Kommandos von Kaderschulen zusammengelegt, um Berufsmilitärs einzusparen.

3.3 Weitere Aspekte

Die von der GPK-N empfohlene Prüfung des Verzichts auf einen RS-Start pro Jahr (2 statt 3 Starts) für ganze RS mit kleinen Beständen erweist sich als problematisch, da damit die attraktiven, unterbrochslosen Weiterausbildungsmöglichkeiten für Kader wegfallen. Dieser Vorzug des neuen Ausbildungsmodells soll nur bei zwingenden ausbildungsorganisatorischen Gründen aufgegeben werden. Das ist bei der Luftwaffe heute teils der Fall (durch die Konzentration pro Start auf einzelne Flugzeugtypen und Systeme). Hingegen werden im Sinn der Empfehlung 7 der GPK-N Funktionen mit sehr kleinen Beständen nicht mehr bei jedem Start ausgebildet, sofern der restliche RS-Betrieb nicht darauf angewiesen ist (z.B. Fallschirmaufklärer). Diese Funktionen werden, sobald sie ermittelt sind, über die Rekrutierung den Stellungspflichtigen kommuniziert, damit sie sich darauf einrichten können. Die Belastungen der Berufsmilitärs werden mit den Anpassungen grundsätzlich etwa gleich bleiben. Ihre Aufgabe an der Front wird sich wieder stärker auf die Ausbildung konzentrieren anstelle der Führung von Zeitmilitärs. Als Folge davon, dass die angehenden Milizkader ihre Gruppen und Züge früher übernehmen, wird den Berufsmilitärs insbesondere die Aufgabe zufallen, die zusätzlich erforderliche Kaderausbildung zu vermitteln.

Das angepasste Ausbildungsmodell XXI/08 gilt für die Ausbildung angehender Kader ab zweitem Start 2007. Ab 2008 wird das Gros der RS darauf ausgerichtet; die Flab folgt 2009. Das Ergebnis wird ab Mitte 2009 zu beurteilen sein.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die reiche Dienst- und Führungserfahrung der Kader aus den Armeen 61 und 95 nicht zurückzugewinnen ist. Die damaligen Kader leisteten eine volle RS als Rekrut und für jeden weiteren Grad neben der jeweiligen Kaderschule wiederum eine volle RS als praktischen Dienst. Es ist in aller Klarheit daran zu erinnern, dass die damalige zeitliche Belastung je nach Grad von einem ganzen Jahr (für Uof) bis gut zwei Jahre (für Of) letztlich nicht mehr milizverträglich war. Der zuletzt dramatische Rückgang der Interessenten für die Weiterausbildung lieferte den Beweis. Die theoretische und praktische Ausbildung der angehenden Milizkader muss in der Armee XXI mit rund 37 Wochen für Unteroffiziere und mit rund 52 Wochen für Offiziere unterbrochslos gelingen. Jede Verlängerung der Kaderausbildung mag wünschenswert sein; milizverträglich ist sie in der heutigen Zeit nicht.

Aufgrund der getroffenen Massnahmen hält der Bundesrat die Empfehlungen 6 (Ausbildung der Milizkader) und 7 (Verzicht auf eine Rekrutenschule für gewisse Truppengattungen) bereits für berücksichtigt.

4 Das militärische Personal

4.1 Generelle Aspekte

Beim militärischen Personal herrscht nach Erkenntnis der GPK-N eine grosse Unzufriedenheit. Der Bundesrat nimmt diese Beurteilung zur Kenntnis und ist sich bewusst, dass sie nicht anhalten darf. Er stellt aber auch fest, dass diese Unzufriedenheit mit dem Arbeitgeber und der Politik nicht armeeweit im gleichen Mass besteht.

Zur Behebung der verschiedenen Mängel haben der Chef VBS und der Chef der Armee ein ganzes Bündel von Massnahmen eingeleitet mit dem Ziel, die Arbeitszufriedenheit durch konkrete Massnahmen in vier Stossrichtungen zu verbessern, nämlich:

- Entlastung der Ausbildungsfront
- Stopp der Abwanderung von militärischem Personal
- Verbesserung der Voraussetzungen zur Gewinnung von militärischem Personal
- Stärkung des Vertrauens in den Arbeitgeber.

Es braucht Zeit, bis alle einzelnen Massnahmen greifen und zu einer spürbaren Entlastung führen. Rasche erste Zeichen sind für das Personal deshalb wichtig.

Der Chef VBS hat eigens ein temporäres «Konsultativorgan militärisches Personal» unter Führung des Generalsekretärs geschaffen. Darin sind nicht nur die interessierten Kommandos und Stabelemente der Armee vertreten, sondern ebenso die verschiedenen Personalkategorien und Berufsverbände des militärischen Personals. Das Konsultativorgan repräsentiert die Sicht und Bedürfnisse der verschiedenen Akteure und Bereiche der Ausbildungsfront und hat den Auftrag, die Prozesse und die Kommunikation im personellen Bereich zu begleiten und Eindrücke, Beurteilungen und Vorschläge zuhanden des Chefs der Armee zu formulieren. Damit wird dieses Konsultativorgan als vertrauensbildendes Zeichen wahrgenommen.

Zu den grundsätzlichen Massnahmen gehört unter anderem das im Bericht der GPK-N erwähnte Konzept für den Personalab- und -umbau. Ein solches Dokument wurde mittlerweile erarbeitet als «Gesamtschau über die Stellensituation des militärischen Personals». Es handelt sich angesichts der Dynamik in diesem Bereich um ein Dokument, das periodisch nachzuführen ist. Die Gesamtschau berücksichtigt die verschiedenen in den letzten Monaten getroffenen Teilentscheide, auf die in Ziffer 4.2.3 eingetreten wird. Bei deutlicher Priorisierung der Stellenbesetzung im Bereich Ausbildung entspannt sich der Arbeitsdruck an der Ausbildungsfront etwas. Eine wirkliche Verbesserung der Durchhaltefähigkeit wird aber erst erreicht, wenn die noch vakanten Stellen besetzt werden können. Der Bundesrat geht davon aus, dass

diese Gesamtschau, wenn sie eine gewisse Stabilität erreicht hat, der Empfehlung 4 der GPK-N gerecht wird.

Zur Empfehlung 4 bleibt noch anzumerken, dass der Ausgang der Entscheidung um den Entwicklungsschritt keinen wesentlichen Einfluss hat auf die grundsätzliche Einsatzplanung des militärischen Personals.

Der Priorisierung der Stellenbesetzung an der Ausbildungsfront kann nur verhältnismässig nachgelebt werden, denn die Kompetenz von Berufsmilitärs bleibt auch in der Armeepflicht, in der Einsatzplanung und -führung und in anderen militärischen Aufgaben unabdingbar. Mit Wechseln zwischen verschiedenen Funktionen wird zudem der nötige Wissens- und Erfahrungstransfer über den ganzen militärischen Bereich hinweg gewährleistet. Ferner bietet sich damit die Möglichkeit, geeignete Berufsoffiziere im Sinne der Laufbahnplanung auf hohe Funktionen in der Armeeführung vorzubereiten.

Das Projekt «Weiterentwicklung des Berufsbildes für das militärische Personal», das Ende 2005 gestartet wurde, konnte die Voraussetzungen schaffen, um den künftigen Herausforderungen gewachsen zu sein. Hier wurden wichtige Zwischenentscheide gefällt; teils sind sie bereits in Umsetzung, wie in Ziffer 4.2.3 dargestellt. Der Schlussbericht der Armee liegt dem VBS zur Prüfung vor. Er entspricht weitgehend der Empfehlung 3.

4.2 Berufsmilitärs

4.2.1 Zur Situation

Die GPK-N hat im Gespräch mit Berufsmilitärs schwergewichtig die folgenden Ursachen für die Unzufriedenheit erkannt: Mangel an klaren beruflichen Perspektiven für jüngere Berufsmilitärs, hohe Arbeitsbelastung, Kürzung beziehungsweise Streichung von Arbeitgeberleistungen sowie Unsicherheit über den Fortbestand der vorzeitigen Pensionierung. Nicht oder nur am Rand tritt die GPK-N in diesem Zusammenhang auf das Berufsverständnis der Berufsmilitärs ein.

Berufsmilitärs wählen diesen Beruf nicht allein des Lohnes wegen, sondern weil die Aufgabe eine hohe Befriedigung verspricht. Sie resultiert vor allem aus einem klaren Sinn der Tätigkeit, gesellschaftlicher Anerkennung sowie einem hohen Mass an Selbstständigkeit, Handlungsspielraum, Entwicklungsmöglichkeiten und Erlebnissen mit Menschen und in der Natur. Die Berufsmilitärs sind sich bewusst, eine besondere Aufgabe zu erfüllen, die mit Dienen an einer Sache verbunden ist. Eine Armee ist für Einsätze geschaffen, die Ausserordentliches verlangen. Das drückt sich bei Berufsmilitärs nicht zuletzt aus in der Bereitschaft, ihre Aufgaben zu allen Zeiten zu erfüllen und diese Haltung in der militärischen Ausbildung vorzuleben und zu vermitteln; sie verstehen ihren Beruf als Berufung. Daher erkennen angehende Soldaten und Kader in Schulen und Lehrgängen es als Selbstverständlichkeit, dass in einer Einsatzorganisation wie der Schweizer Milizarmee Leistungen jederzeit erbracht werden müssen. Diese Haltung überträgt sich auf die Dienstauffassung in Wiederholungskursen und selbstverständlich im Einsatz. Der Bundesrat erachtet diese Haltung des Berufskaders der Armee nach wie vor für wichtig. Deshalb gilt für die Berufsmilitärs im Gegensatz zu den meisten anderen Angestellten der Bundesverwaltung weiterhin eine Arbeitszeit «nach dienstlichem Bedarf».

Die Ursachenkette für die Unzufriedenheit lässt sich folgendermassen nachzeichnen: In allen Bereichen haben die Berufsmilitärs Abstriche machen müssen. Einerseits ist die klassische Landesverteidigung, die bisher im Zentrum der Sinngebung stand, lagebedingt weniger gefragt, andererseits sind die Aufträge, die Doktrin und die Struktur der Armee in Gesellschaft und Politik umstritten. Das öffentliche Ansehen des Offiziers und insbesondere des Berufsmilitärs ist nicht mehr besonders hoch. Die Arbeitgeberleistungen wurden vor allem in einer Zeit abgebaut, in der gleichzeitig die Belastungen durch das neue Ausbildungsmodell anstiegen, ohne dass das nötige zusätzliche Personal dazusties. Um mehr Berufsmilitärs an der Ausbildungsfront einsetzen zu können, wurden Strukturen verflacht und Kommandantenstellen aufgehoben, was die Karrieremöglichkeiten reduzierte. Hier entstand eine Koinzidenz, die nicht so kommuniziert werden konnte, dass die schwierige Situation bei den Betroffenen auf Akzeptanz gestossen wäre; die aufkommende Unzufriedenheit konnte so nicht abgebaut werden. Angesichts des Verständnisses für ihre Aufgabe kann bei den Berufsmilitärs eine solche Unzufriedenheit tief gehen, weil sie einen Teil der Ursachen für vermeidbar gehalten haben.

Der Bundesrat ist sich mit der GPK-N einig, dass hier die Lösung komplex und dazu auch die Unterstützung des Parlaments erforderlich ist.

4.2.2 Erkannter Handlungsbedarf

Der Bericht der GPK-N erweckt beim Bundesrat etwas den Eindruck, dass zwar die anstehenden Probleme rasch angepackt werden sollen, von den dafür notwendigen Mitteln aber nicht gesprochen wird. Trotz der Forderung, Bescheidenheit an den Tag zu legen, sind Zeichen der Wertschätzung gegenüber dem militärischen Personal zu setzen. Diese Zeichen sollen nicht missverständlich als Privilegien bezeichnet werden.

Es liegt dem Bundesrat daran, auf den sich wandelnden Zusammenhang zwischen Milizkader und Zeit- beziehungsweise Berufskader hinzuweisen. Das Milizkader kann heute aus gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gründen teils nicht mehr in ausreichendem Mass dafür gewonnen werden, seine militärischen Grade mit einem praktischen Dienst in voller RS-Länge abzuverdienen und dabei Rekruten zu führen und auszubilden. Es wird durch Zeit- oder Berufskader ersetzt. Die Sicherstellung von genügend Milizkader hängt heute ab von der Attraktivität der Dienstdauer und damit von der Verfügbarkeit der nötigen Zeit- und Berufsmilitärs. Die Einsparung von weiterem militärischem Personal gelänge nur, wenn die Milizkader für deutlich mehr Dienstage beigezogen werden könnten. Das widerspricht den Erfahrungen aus der Armee 95 und aktuellen Erkenntnissen. Das Ausbildungsmodell XXI erbringt heute genügend Milizkader. Hier weiteres militärisches Personal abzubauen würde erneut eine Mangellage an Milizkadern bewirken.

Einzelmassnahmen zur Milderung gewisser Ursachen könnten sich rasch verschärfend auswirken auf andere Ursachen. Dies sei am Beispiel des auf Mitte 2007 optimierten Ausbildungsmodells gezeigt: Die noch mögliche Personaleinsparung durch Aufhebung von Kommandantenstellen schwächt die geforderte Attraktivität der Laufbahnen erneut.

Um mit nachhaltigen Massnahmen das Vertrauen zurückzugewinnen und die Lage im personellen Bereich zu verbessern, ist die politisch getragene Ausgestaltung der heutigen Armee eine Voraussetzung. Der Bundesrat bleibt bei seiner Auffassung, ein lagerechter Entwicklungsschritt bedeute eine logische Weiterentwicklung der Armee. Er bittet hier auch die GPK-N um Unterstützung.

4.2.3 Stand der Massnahmen

Der Chef VBS hat bereits im November 2006 eine personelle Massnahme getroffen, die Vertrauen in die Armee XXI zurückbringen und eine gewisse Stabilität in der Personalplanung bewirken soll. 40 Stellen für Berufsoffiziere und 60 Stellen für Berufsunteroffiziere, alle befristet bis 2008, wurden in definitive Stellen umgewandelt mit der Auflage, dass diese Stellen der Ausbildungsfront zugewiesen werden. Ihr Bedarf in der Armee XXI ist über 2008 hinaus ungeachtet des Entwicklungsschrittes ausgewiesen.

Der Chef der Armee lässt in der ersten Jahreshälfte 2007 Massnahmen zur Senkung der Arbeitsbelastung an Schulen und Kursen prüfen.

In der Zeit der Umstrukturierung von der Armee 95 zur Armee XXI und des gleichzeitigen Umbaus der Verwaltung konnten vor allem in der Personalführung nicht alle Kommunikationsbedürfnisse befriedigt werden. Oft erwarteten die Mitarbeitenden bereits konkrete und verbindliche Informationen für ihre Situation zu Zeitpunkten, in denen die einschlägigen Entscheide noch nicht möglich waren. Zu dieser Situation kommt es bisweilen während der Transformation von Grossorganisationen. Auch wenn sich die Verhältnisse jetzt wieder einpendeln, besteht in der Personalführung inklusive Laufbahnplanung kommunikativer Handlungsbedarf. Entsprechende Massnahmen sind eingeleitet.

Die ab 2004 zur Personaleinsparung in eine Stelle zusammengelegten Funktionen Kommandant-Stellvertreter/Stabschef/Chef Einsatz- und Laufbahnsteuerung werden in den meisten Lehrverbänden wieder auf zwei Funktionen aufgeteilt. Die Überlastung bewirkte zu viele Mängel in der Personalplanung und Kommunikation.

Auf die Armee XXI hin hat der Chef der Armee eine Laufbahnkommission als wichtiges Steuerungsinstrument für die Laufbahn- und Kaderentwicklung der Berufsmilitärs geschaffen. Sie handelt in Kenntnis des Potenzials von Kandidaten, das in einem Assessment abgeklärt worden ist. Die Kommission erweist sich heute zunehmend als effektiv.

Die «Weiterentwicklung des Berufsbildes für militärisches Personal» hat zum Ziel, die Positionierung des militärischen Personals mit Horizont 08/11 zu beurteilen. Das Dokument soll auch Lösungen für die sich heute abzeichnenden Probleme bieten, um die Voraussetzungen für die spätere Positionierung des Personals zu verbessern. Dabei stehen Massnahmen im Vordergrund, deren rasche Umsetzung wichtig ist, insbesondere solche zur Steigerung der Personalgewinnung und seiner Ausbildung.

Zur Gewinnung von Berufsmilitärs sind ab 2007 folgende Neuerungen eingeführt worden:

- Bereits Leutnants werden zum Bachelor-Lehrgang an der Militärakademie der ETHZ (MILAK) zugelassen.

- Geeigneten Zeitoffizieren mit Berufsmatura wird die Vorbereitung auf die eidgenössische Ergänzungsprüfung finanziert als Voraussetzung für die Aufnahme in den Bachelor-Studiengang.
- Für Offiziere mit abgeschlossener Berufslehre wurde an der MILAK eine Militärschule 1 geschaffen, die als «dritter Weg» den Bachelor-Studiengang und den Diplomlehrgang ergänzt (Start am 8. Januar 2007 erfolgt).
- Es sollen mehr Berufsunteroffiziere gewonnen werden, indem an der Berufsunteroffizierschule (BUSA) alle Unteroffiziersgrade zur Ausbildung zugelassen sind (ab Korporal und Wachtmeister).
- Bestrebungen sind eingeleitet, um das Bestehen der BUSA als Berufsabschluss anerkennen zu lassen.
- Die Werbeanstrengungen werden intensiviert, um das neue Ausbildungsangebot bekannt zu machen und – mit Blick auf den erlittenen Vertrauensverlust – zu zeigen, dass die Armee nicht nur Personal abbaut, sondern auch neue Kräfte benötigt. Der Erfolg einer solchen Werbung hängt ab von den Fortschritten bei der anderweitigen Wiederherstellung des Vertrauensverhältnisses.

Die von der GPK-N dargestellte Kürzung beziehungsweise Streichung von Arbeitgeberleistungen hat deshalb besondere Unzufriedenheit verursacht, weil es sich in einer Zeit zunehmender Belastung der Berufsmilitärs um einen mehrfachen Abbau handelt. Der Chef VBS hat vorderhand entschieden, ab 2006 bis vorläufig 2010 dem Berufsmilitär zur Abgeltung der besonderen Belastungen Lohnerhöhungen auszurichten (für Berufsoffiziere und -unteroffiziere Fr. 3000.–/Jahr, für Fachberufsoffiziere, -unteroffiziere und Berufssoldaten Fr. 1500.–/Jahr).

Das VBS prüft gegenwärtig weitere Möglichkeiten, wie die deutlichen Kürzungen von Arbeitgeberleistungen aufgefangen werden könnten. Ferner hat das Departement mit dem EFD Gespräche aufgenommen zur künftigen Regelung der vorzeitigen Pensionierung von Berufsmilitärs.

Der Bundesrat hat die schwierige Lage des militärischen Personals erkannt und ist sich im Klaren über dessen entscheidende Bedeutung zur weiteren Sicherstellung der Milizarmee, sowohl in der Ausbildung wie auch in Einsätzen, in der Planung und in den Stäben. Er beauftragt vor diesem Hintergrund das VBS, die Empfehlungen 1 (Berufsmilitärs), 3 (Militärberufe) und 4 (Einsatzplanung), wo nötig in Zusammenarbeit mit dem EFD, vertieft zu bearbeiten und ihm Bericht zu erstatten.

4.3 Zeitmilitärs

4.3.1 Allgemeine Massnahmen

Zeitmilitär war für die Armee XXI eine völlig neue Personalkategorie. Sie wurde nach kurzen Versuchen auf 2004 hin geschaffen und musste auf Anhieb die geforderten Leistungen vor allem in der Substituierung des Milizkaders in der ersten Rekrutenausbildung erbringen. Die Zeitmilitärs sind heute – und bleiben auch in

Zukunft – eine unverzichtbare Personalkategorie für die Ausbildung vor allem in den Lehrverbänden. Seit der Einführung der Armee XXI haben sowohl der Bericht der GPK-N wie auch eigene Feststellungen und Beurteilungen den Bedarf an Optimierungsmassnahmen beim Zeitmilitär erkennen lassen.

Der Chef VBS hat im Herbst 2006 eine interne Revision des Bereichs Zeitmilitär in Auftrag gegeben. Er erwartet bis im Frühsommer 2007 Aussagen und Anträge zur Personalgewinnung, zum Personaleinsatz, zur Personalentwicklung und zur Personalfreisetzung.

Aus den gleichen Überlegungen wie beim Berufsmilitär hat der Chef VBS entschieden, den Zeitmilitärs zur Abgeltung der besonderen Belastung ab 2006 die Anfangslöhne (Jahreslohn) um 1800 Franken zu erhöhen. Ferner hat er im November vergangenen Jahres gleichzeitig mit dem Entscheid zu Stellen des Berufsmilitärs auch 289 befristete Stellen (bis Ende 2007) für Zeitmilitärs in unbefristete Stellen umgewandelt. Ihr weiterer Bedarf in der Ausbildung der Armee XXI ist ausgewiesen. Mit dem Wegfall der Befristung von Stellen dürften sich überdies die Aussichten verbessern, Zeitmilitärs zu gewinnen.

Das Zeitmilitär vermittelt künftig vor allem die praktische Ausbildung in den Schulen, wenn Milizkader nicht verfügbar sind. Deshalb sind dafür junge Unteroffiziere und Offiziere geeignet, die kurz zuvor ihre eigenen militärischen Schulen absolviert haben und mit wenig Schulungsaufwand eine solche Aufgabe wieder übernehmen können. Das Anforderungsprofil an Zeitmilitärs ist denn auch ausgerichtet auf diese Ausbildungs- und Führungsaufgaben. Es ist weder vorgesehen noch möglich, die grosse Zahl der Zeitmilitärs bleibend zu beschäftigen. Die einzelnen Arbeitsverhältnisse werden gemäss Art. 47 des Militärgesetzes weiterhin befristet bleiben.

Nach einer ursprünglich zentralisierten Grund- und Weiterausbildung am Ausbildungszentrum für Zeitkader wurde – nicht zuletzt um Ausbilder einzusparen und infolge der Fluktuation der Zeitkader – zu einer dezentralen Aus- und Weiterbildung in den Lehrverbänden übergegangen. Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass damit das angestrebte Ziel einer einheitlichen, bedarfsorientierten Aus- und Weiterbildung nur teilweise erreicht wird. Deshalb wird die Grundausbildung ab Januar 2008 zentral und einheitlich durch das Kommando Höhere Kaderausbildung der Armee (HKA) durchgeführt.

Die Wochenarbeitszeit von 45 Stunden wurde aufgrund der Erfahrungen aus dem Pilotprojekt «Zeitmilitär» und zum Schutz dieser Personalkategorie festgelegt. Die Problematik der Arbeitsbelastung muss in Relation zum gegenwärtig verfügbaren Personal gesetzt werden. Mit dem nun früheren Einsatz des Milizkaders in der RS ist eine gewisse Reduktion der Arbeitsbelastung der Zeitmilitärs zu erwarten.

Bei der Vertragsdauer besteht ein Zielkonflikt: Eine längere Bindung an den Arbeitgeber Bund kann für diesen Vorteile haben. Sie erschwert aber den Zeitmilitärs teils die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und lässt gleichzeitig ihre Erwartungen an eine Weiterbeschäftigung ansteigen. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist bei einer Vertragsdauer von etwa 3 Jahren ausgewogen. Es sind aber neben dem Bedarf des Arbeitgebers insbesondere die zivile Arbeitsmarktsituation und die persönlichen Vorstellungen der Bewerber, welche die Länge des Arbeitsverhältnisses bestimmen.

Die verbesserte Integration der Zeitmilitärs in das militärische Personal ist eine erkannte Notwendigkeit. Dazu muss auch das Bewusstsein der Linienvorgesetzten

geschärft werden, dass die Personalkategorie Zeitmilitär eine andere Personalführung erfordert als das Berufsmilitär. Im Jahr 2007 werden die betroffenen Schul- und Kurskommandanten diesbezüglich vertieft ausgebildet. Die intensivere berufliche Betreuung des Zeitmilitärs wird sich auch im personellen Aufwand dafür niederschlagen.

Während der Anstellungsdauer behalten die Zeitmilitärs ihre Milizeinteilung bei. Ihre Laufbahn bleibt über die Milizformationen gesteuert, basierend auf dem Nachwuchsbedarf. Die Weiterführung der Milizlaufbahn während des Anstellungsverhältnisses wird jedoch durch den Arbeitgeber Bund unterstützt.

4.3.2 Massnahmen im Hinblick auf den Austritt oder die Ausbildung zum Berufsmilitär

Damit ein Wiedereinstieg in eine zivile Tätigkeit möglich bleibt, möglich bleibt, muss die Marktfähigkeit des Zeitmilitärs erhalten bleiben. Der Arbeitgeber Bund erstattet Ausbildungskosten in Abhängigkeit der Vertragsdauer zurück. Die Regelung, diese Ausbildungszeit nicht an die Arbeitszeit anzurechnen, bewährt sich nicht und wird überprüft.

Es dürfte weiterhin unrealistisch bleiben, eine dauernde Beschäftigung des Gros der Zeitmilitärs zu verfolgen; ihr berufliches Verwendungsspektrum in der Armee bleibt begrenzt. Deshalb soll für sie keine langjährige Laufbahn geschaffen werden. Bei Eignung stehen ihnen jedoch Ausbildungsmöglichkeiten zum Berufsmilitär mit entsprechender Laufbahn offen. Diese sind mit dem «Berufsbild für das militärische Personal» spezifischer ausgestaltet worden (dargestellt in Ziff. 4.2.3).

Mit den hier gezeigten, bereits eingeleiteten oder bevorstehenden Massnahmen wird es nach Auffassung des Bundesrates dem VBS, teils in Zusammenarbeit mit dem EFD, möglich sein, die Situation für das Zeitmilitär im Sinn der Empfehlung 2 der GPK-N weiter zu optimieren und konzeptionell zu verbessern und ihm Bericht zu erstatten.

5 Finanzielle Auswirkungen

Die bisher auf Stufe Armee und VBS angeordneten Massnahmen (Umwandlung von Stellen, Zulagen) sowie ein allfälliges teilweises Auffangen abgebauter Arbeitgeberleistungen belaufen sich auf rund 50 Millionen Franken pro Jahr und können innerhalb des Ausgabenplafonds des V-Bereichs aufgefangen werden.

Das Abbauziel VBS für Stellen auf 2010 muss als Folge der Umwandlung von befristeten in unbefristete Stellen von netto 2500 auf 2100 korrigiert werden. Das Abbauziel 2010 für Personalbezüge sinkt dabei von 240 Millionen Franken auf 210 Millionen Franken.

6 Schlussbemerkung und Entscheide

6.1 Schlussbemerkung

Der Bundesrat ist klar der Auffassung, dass der Mensch auch in Zukunft das wichtigste Potenzial in unserer Milizarmee darstellt. Der Investition in die Armeeangehörigen und in ihre Ausbildung kommt deshalb eine überragende Bedeutung zu.

6.2 Die Entscheide

Der Bundesrat hält abschliessend folgende Entscheide zum Bericht der GPK-N «Umsetzung der Armee XXI im Bereich der Ausbildung» fest:

- Die Massnahmen zu den Empfehlungen 1 (Berufsmilitär) und 2 (Zeitmilitär) sind dem VBS, in Zusammenarbeit mit dem EFD, zur Bearbeitung zugewiesen. Der BR erwartet einen Bericht.
- Mit den Massnahmen zu den Empfehlungen 3 (Militärberufe) und 4 (Einsatzplanung) ist das VBS, in Zusammenarbeit mit dem EFD, beauftragt. Der BR erwartet einen Bericht zuhanden der GPK-N.
- Die Empfehlung 5 (Zukünftige Entwicklung der Armee) wird der Bundesrat angehen in Abhängigkeit vom Parlamentsentscheid zum Entwicklungsschritt 08/11.
- Die Empfehlungen 6 (Ausbildung der Milizkader) und 7 (Verzichte auf einzelne Rekrutenschulen) erachtet der Bundesrat mit dem vorliegenden optimierten Ausbildungsmodell ab 1.1.2008 als umgesetzt.

Über die Umsetzung der Empfehlungen 3, 4 und 5 wird der Bundesrat jeweils im Rahmen der Berichterstattung gemäss Artikel 149b des Militärgesetzes orientieren. Diese erfolgt zuhanden des Parlaments per Ende der Legislatur, erstmals im 1. Quartal 2008.

