

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Evaluation des Durchdienermodells in der Schweizer Armee

Gruppe Verteidigung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18541.525.00511
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	11
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	16
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	16
1.5 Schlussbesprechung	16
2 Nachfrage nach dem Durchdienermodell	17
2.1 Interessantes Dienstleistungsmodell für die Dienstpflichtigen.....	17
2.2 Auch für die Wirtschaft ein vorteilhaftes Modell	19
2.3 Mehr Militärdienstleistende dank dem Durchdienermodell?.....	20
3 Rolle der Durchdiener in der Armee.....	25
3.1 Im Bestand der Armee kaum angemessen berücksichtigt	25
3.2 Bedarfsorientierung kann gestärkt werden	26
4 Verwendung der Durchdiener nach der RS.....	33
4.1 Nur wenige kurzfristig erfolgte Einsätze.....	33
4.2 Die Zeit nach der RS ist eine Herausforderung.....	34
5 Kosten des Durchdienermodells	39
5.1 Einsparungen bei höherem Durchdieneranteil eher gering, aber mit Unsicherheiten behaftet	39
5.2 Kostenunterschiede bei der Erwerbsersatzentschädigung insgesamt gering.....	40
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstöße	43
Anhang 2: Abkürzungen.....	44
Anhang 3: Glossar.....	45
Anhang 4: Methoden.....	46

Anhang 5: Bibliographie.....	48
-------------------------------------	-----------

Evaluation des Durchdienermodells in der Schweizer Armee

Gruppe Verteidigung

Das Wesentliche in Kürze

Die Einführung des Durchdienermodells vor mehr als 15 Jahren stellte eine bedeutende Erweiterung des Dienstleistungssystems der Schweizer Armee dar. Traditionell werden nach der Rekrutenschule (RS) die verbleibenden Dienstage in jährlichen, kurzen Wiederholungskursen absolviert (WK-Modell). Durchdiener leisten demgegenüber ihre gesamte Dienstzeit von gegenwärtig 300 Tagen ohne Unterbrechung. Pro Jahr steht diese Möglichkeit maximal 15 % der Militärdiensttauglichen offen, das entspricht rund 3600 Personen. Die Möglichkeit des Durchdienens besteht nicht in allen Truppengattungen bzw. nicht in allen Funktionen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Kosten und die Wirksamkeit des Durchdienermodells aus unterschiedlichen Perspektiven (Armee, Dienstpflichtige, Wirtschaft) untersucht. Sie kommt in ihrer Evaluation zum Schluss, dass dieses eine sinnvolle Ergänzung zum WK-Modell darstellt. Gleichzeitig schlägt sie Anpassungen vor, mit denen der Spielraum der Armee und die Effizienz des Dienstleistungsmodells längerfristig erhöht werden können.

Das Durchdienermodell an sich bringt Vorteile für Armee, Dienstpflichtige, Wirtschaft und Steuerzahler

Für die Armee tragen die Durchdiener dazu bei, die kurzfristige Bereitschaft sicherzustellen (Mittel der ersten Stunde). So können etwa die ca. 200 Angehörigen des Katastrophenhilfe-Bereitschaftsbataillons bei natur- oder technologiebedingten Katastrophen innerhalb von wenigen Stunden zur Unterstützung von zivilen Behörden zum Einsatz kommen. Solche sehr kurzfristigen Einsätze sind jedoch selten. Daneben übernehmen Durchdiener innerhalb der Armee eine wichtige Rolle bei der Ausbildung von WK-Verbänden. Ein Teil erbringt ausserdem permanente Leistungen, z. B. die Fliegerbereitschaftskompanie, die das zivile Personal auf militärischen Flugplätzen entlastet.

Gemäss einer EFK-Umfrage bei rund 2400 Militärdiensttauglichen haben etwas mehr als 20 % eine Präferenz für das Durchdienermodell, weitere knapp 10 % stehen beiden Dienstleistungsmodellen offen gegenüber. Die Nachfrage ist damit angesichts der 15 % in einem guten Bereich. Sie wird zurzeit dadurch gedämpft, dass seit 2018 und noch bis Ende der Umsetzungsphase der Weiterentwicklung der Armee 2023 Durchdiener 55 Dienstage mehr leisten als Angehörige der Armee (AdA) im WK-Modell; nach 2023 wird die Differenz noch 35 Tage betragen. Gründe für das Durchdienen sind die bessere Vereinbarkeit mit Ausbildung und Beruf sowie die Motivation, den Militärdienst möglichst rasch absolvieren zu können. Die EFK hat zudem ca. 1000 Durchdiener und AdA im WK-Modell im Dienst befragt. Durchdiener würden deutlich häufiger das gleiche Modell wiederwählen. Ausserdem beurteilen sie ihre Motivation und die Sinnhaftigkeit ihres Dienstes positiver, allerdings ist auch bei den Durchdienern der Anteil wenig motivierter AdA, die wenig Sinn im Armeedienst sehen, hoch. Für verschiedene Wirtschaftsverbände ist das Durchdienermodell zukunftstauglicher, weil früh keine militärischen Verpflichtungen mehr bestehen. Doch das gewählte Modell ist kein grundsätzlicher Faktor bei Stellenbesetzungen.

Die Kostenunterschiede zwischen den Modellen sind nicht besonders gross: Eine Verdopplung des Durchdieneranteils führt gemäss Berechnungen der Gruppe Verteidigung zu einer Reduktion der Betriebskosten um etwas mehr als 20 Millionen Franken. Diese Zahl ist jedoch mit Unsicherheiten behaftet und berücksichtigt nicht die Investitionskosten, die mit zunehmendem Anteil ebenfalls sinken dürften. Obwohl ihre Erwerbsersatzentschädigung (EO) pro Tag tiefer ist als die der AdA im WK-Modell, kosten Durchdiener die EO gegenwärtig aufgrund der deutlich längeren Dienstzeit sogar etwas mehr.

Die langjährige Grenze von 15 Prozent wird nicht hinterfragt

Etwa die Hälfte der Stellungspflichtigen, die den Dienst ohne Unterbrechung leisten möchten, wird effektiv auch Durchdiener. Gemäss der EFK-Umfrage besteht bei einem substantiellen Anteil dieser Dienstpflichtigen ein Risiko, dass sie versuchen werden, den Militärdienst zu umgehen, wenn sie nicht als Durchdiener eingeteilt werden. Die EFK sieht im Umgang mit dieser Gruppe einen Handlungsbedarf, da dies die Bestandsprobleme der Armee verschärft.

Seit rund zehn Jahren liegt der Durchdieneranteil im Bereich der maximalen Grenze von 15 %. Auch die Reduktion auf zwei RS-Starts mit der Weiterentwicklung der Armee (WEA) hat daran wenig geändert, obwohl sich damit die Zahl der zu einem bestimmten Zeitpunkt verfügbaren Durchdiener erhöht hat. In Jahren mit wenigen Dienstpflichtigen können wegen der 15 %-Grenze anzahlmässig weniger Durchdiener rekrutiert werden als eingeplant.

Wie das ideale Verhältnis zwischen Durchdienern und AdA im WK-Modell aussieht, lässt sich anhand der Evaluation nicht beurteilen. Diese Frage betrifft die Gesamtarchitektur der Armee. Da Durchdiener weniger lange in der Armee verbleiben, hat jede Veränderung Auswirkungen auf deren Bestände. Gegenwärtig werden sie bereits unmittelbar nach absolvierter Dienstzeit nicht mehr im Bestand berücksichtigt. Dies macht aus Sicht der EFK wenig Sinn, da sie noch vier Jahre für Einsätze aufgeboten werden können, wie der Corona-Einsatz der Armee im Frühling 2020 gezeigt hat.

Die Verteilung der Durchdiener innerhalb der Armee sollte transparenter sein

Der Durchdieneranteil muss sich am Bedarf der Armee orientieren. Dies ist gegenwärtig noch zu wenig transparent. So ist etwa die mit der WEA vorgenommene Festlegung von Kontingenten nicht dokumentiert, generell bleibt damit das Zustandekommen der Verteilung auf die verschiedenen Truppengattungen zur Erfüllung des Leistungsprofils wenig nachvollziehbar. Aus Sicht der EFK muss die Gruppe Verteidigung aber klar aufzeigen, wo und in welchem Umfang sie einen Bedarf sieht. Zudem erachtet die EFK eine An- oder Aufhebung der maximalen Grenze von 15 % als prüfenswert. Dies würde der Armee eine grössere Flexibilität ermöglichen.

Évaluation du modèle du service long de l'armée suisse

Groupement Défense

L'essentiel en bref

L'introduction il y a plus de 15 ans du modèle du service long a élargi significativement les possibilités offertes par le système de l'armée suisse. Après l'école de recrues, les jours de service restants s'effectuent traditionnellement lors de brefs cours de répétition annuels (modèle des CR). En revanche, les militaires en service long accomplissent la durée totale des services d'instruction sans interruption, soit aujourd'hui 300 jours. Chaque année, 15 % maximum des personnes aptes au service sont admises à l'école de recrues en service long, ce qui correspond à environ 3600 personnes. Cette possibilité n'existe pas dans toutes les armes ou les fonctions.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a étudié les coûts et l'efficacité du modèle du service long sous différentes perspectives (armée, personnes astreintes, économie). Il conclut dans son évaluation que ce dernier complète judicieusement le modèle des CR. En même temps, il propose des adaptations susceptibles d'accroître à long terme la marge de manœuvre de l'armée ainsi que l'efficacité du modèle du service long.

Le modèle du service long présente des avantages pour l'armée, les personnes astreintes, l'économie et le contribuable

Pour l'armée, les militaires en service long contribuent à garantir la disponibilité à court terme (moyens de la première heure). Ainsi, environ 200 soldats du bataillon d'intervention d'aide en cas de catastrophe peuvent être déployés en quelques heures pour soutenir les autorités civiles, en cas de catastrophe naturelle ou technologique. De telles interventions à très court terme sont toutefois rares. Les militaires en service long jouent aussi un rôle important au sein de l'armée dans l'instruction des formations en CR. En outre, une partie d'entre eux fournissent des prestations permanentes, à l'instar de la compagnie d'intervention d'aviation, qui décharge le personnel civil des aérodomes militaires.

Une enquête menée par le CDF auprès de quelque 2400 personnes aptes au service a révélé qu'un peu plus de 20 % ont une préférence pour le modèle du service long et que près de 10 % seraient ouverts aux deux modèles. La demande est donc en phase avec les 15 %. Elle est actuellement un peu freinée par le fait que, depuis 2018, et jusqu'à la phase de mise en œuvre du développement de l'armée (DEVA) en 2023, les militaires en service long accomplissent 55 jours de service de plus que ceux soumis au modèle des CR. Après 2023, la différence sera ramenée à 35 jours. Les raisons invoquées pour le service long sont la meilleure conciliation avec les études et la vie professionnelle ainsi que la motivation à terminer le plus rapidement possible le service militaire. Le CDF a par ailleurs interrogé 1000 soldats sous les drapeaux (service long et modèle des CR). Si c'était à refaire, les militaires en service long opteraient bien plus souvent pour le même modèle. En outre, ils se disent plus motivés et croient davantage à l'utilité de leur engagement, toutefois la proportion d'individus peu motivés et ne voyant aucun sens dans l'accomplis-

sement du service militaire est aussi élevée parmi eux. Différentes associations économiques considèrent que le modèle du service long a une meilleure viabilité, car il met vite fin aux obligations militaires. Mais le modèle choisi n'est pas un facteur d'embauche déterminant.

Les différences de coût entre les modèles ne sont pas très grandes. Selon les calculs du Groupement Défense, les coûts d'exploitation diminueraient d'un peu plus de 20 millions de francs si la proportion de militaires en service long devait doubler. Ce chiffre est toutefois accompagné d'incertitudes et ne tient pas compte des coûts d'investissement, qui devraient eux aussi diminuer. Bien que les montants journaliers des allocations pour perte de gain (APG) soient inférieurs à ceux du modèle des CR, les militaires en service long coûtent aujourd'hui un peu plus cher en raison d'une période de service nettement plus longue.

La limite fixée il y a de nombreuses années à 15 % n'est pas remise en question

Près de la moitié des personnes astreintes désirant effectuer leur service sans interruption deviennent effectivement des militaires en service long. Selon l'enquête menée par le CDF, une proportion importante de ces personnes risque de tenter d'échapper à l'armée si elles ne sont pas admises en service long. Le CDF juge que des mesures s'imposent à l'égard de ce groupe, car ceci exacerbe le problème du manque d'effectifs de l'armée.

Depuis près de dix ans, la proportion de militaires en service long avoisine la limite maximale de 15 %. La réduction à deux écoles de recrues liée au DEVA n'y a pas changé grand-chose, même si le nombre de personnes pouvant effectuer du service long à un moment donné a augmenté. Les années où les personnes astreintes sont peu nombreuses, la limite de 15 % permet de recruter moins de militaires en service long que prévu.

L'évaluation n'a pas permis de déterminer quelle serait la proportion idéale entre les militaires en service long et soumis au modèle des CR. Cette question concerne l'armée dans sa structure globale. Comme les militaires en service long restent moins de temps dans l'armée, tout changement a des répercussions sur les effectifs. À l'heure actuelle, ils ne sont déjà plus pris en compte dans les effectifs après avoir terminé leur service militaire. Cela n'a guère de sens aux yeux du CDF, sachant qu'ils peuvent encore être convoqués pour des interventions pendant quatre ans, comme l'a montré l'intervention de l'armée durant la lutte contre la pandémie de coronavirus au printemps 2020.

La répartition des militaires en service long au sein de l'armée devrait être plus transparente

La part de militaires en service long doit correspondre aux besoins de l'armée. Actuellement, ce point manque de transparence. Ainsi, la fixation des contingents prévue dans le cadre du DEVA n'est pas documentée, plus généralement, la répartition des effectifs entre les diverses armes pour que l'armée remplisse son profil de prestations est difficilement compréhensible. Selon le CDF, le Groupement Défense doit clairement montrer où il voit un besoin et quelle en est l'ampleur. De plus, le CDF estime qu'il convient d'envisager un relèvement de la limite maximale de 15 %, voire sa suppression. Une telle mesure permettrait à l'armée de disposer d'une plus grande flexibilité.

Texte original en allemand

Valutazione del modello dei militari in ferma continuata nell'Esercito svizzero

Aggruppamento Difesa

L'essenziale in breve

Il modello dei militari in ferma continuata, introdotto più di 15 anni fa, ha ampliato in modo significativo il modello di servizio dell'Esercito svizzero. Tradizionalmente, dopo la scuola reclute le persone soggette all'obbligo di leva devono prestare i rimanenti giorni di servizio assolvendo brevi corsi di ripetizione annuali (modello CR). I militari in ferma continuata, invece, assolvono l'intero servizio, attualmente di 300 giorni, senza interruzione. Questa possibilità è limitata per legge al 15 per cento di ogni classe di reclute, il che corrisponde a circa 3600 persone. Non tutte le Armi e non tutte le funzioni offrono la possibilità di prestare servizio in ferma continuata.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato i costi e l'efficacia del modello dei militari in ferma continuata considerando differenti punti di vista (esercito, persone soggette all'obbligo di leva, economia). Nella sua valutazione è giunto alla conclusione che questo modello rappresenta un utile complemento al modello CR. Il CDF propone altresì adeguamenti che consentono di ampliare il margine di manovra dell'esercito e incrementare a lungo termine l'efficienza del modello di servizio.

Il modello dei militari in ferma continuata porta vantaggi per l'esercito, le persone soggette all'obbligo di leva, l'economia e i contribuenti

Per l'esercito i militari in ferma continuata contribuiscono a garantire la prontezza all'impiego a breve termine (mezzi di primo intervento). I circa 200 militari del battaglione d'intervento d'aiuto in caso di catastrofe sono infatti pronti all'impiego in poche ore nell'eventualità di una catastrofe naturale o tecnologica al fine di supportare le autorità civili. Tali interventi a breve termine sono tuttavia rari. Inoltre i militari in ferma continuata svolgono un ruolo importante all'interno dell'esercito istruendo le formazioni dei corsi di ripetizione. Infine, una parte di essi fornisce prestazioni permanenti, ad esempio la compagnia d'intervento d'aviazione, che appoggia le guardie d'esercizio civili presso gli aerodromi militari.

Secondo un sondaggio del CDF, su 2400 persone idonee al servizio militare poco più del 20 per cento ha espresso una preferenza per il modello dei militari in ferma continuata e pressoché il 10 per cento si dichiara aperto a entrambi i modelli. La domanda è dunque in linea con l'offerta del 15 per cento disciplinata per legge. Al momento la domanda è frenata dal fatto che dal 2018 sino al termine della fase di attuazione del progetto di riforma «Ulteriore sviluppo dell'Esercito» (USEs) nel 2023, i militari in ferma continuata svolgeranno 55 giorni di servizio in più rispetto ai militari che hanno scelto il modello CR. Dopo il 2023 la differenza scenderà a 35 giorni. I partecipanti al sondaggio hanno affermato di preferire la ferma continuata perché permette di conciliare meglio gli studi e l'attività professionale nonché di concludere il servizio militare più velocemente. Il CDF ha inoltre intervistato circa 1000 militari in servizio (in ferma continuata o secondo il modello CR). I militari in ferma continuata hanno dichiarato con maggiore frequenza che rifarebbero la stessa scelta. Inoltre hanno valutato in maniera più positiva la motivazione e l'utilità del servizio, sebbene

anche tra essi sia elevata la percentuale di persone poco motivate, che non vedono alcun senso nell'assolvimento del servizio militare. Secondo diverse associazioni economiche, il modello dei militari in ferma continuata è maggiormente compatibile con le future esigenze, in quanto consente di concludere in fretta l'obbligo di leva. Va però detto che il modello scelto non è un fattore determinante nell'occupazione dei posti.

Le variazioni dei costi tra i due modelli non sono particolarmente marcate: secondo i calcoli dell'Aggruppamento Difesa, raddoppiando la quota di militari in ferma continuata i costi di esercizio diminuirebbero di poco più di 20 milioni di franchi. Questo dato è comunque incerto e non considera i costi d'investimento, che a loro volta potrebbero diminuire con l'aumento di questa quota. Benché l'indennità di perdita di guadagno (IPG) giornaliera dei militari in ferma continuata sia inferiore a quella dei militari secondo il modello CR, i primi costano ad oggi un po' di più in ragione della maggiore durata del loro servizio.

Il limite di lunga data del 15 per cento non viene messo in discussione

Circa la metà delle persone soggette all'obbligo di leva che desiderano assolvere il servizio senza interruzione diventano poi militari in ferma continuata. Secondo il sondaggio del CDF, una parte considerevole di queste persone tenterebbe di sottrarsi al servizio militare se non venisse ammessa alla ferma continuata. Il CDF ritiene che sia necessario agire nei confronti di tale gruppo, poiché questo aggrava i problemi di organico dell'esercito.

Da circa dieci anni la quota di militari in ferma continuata si situa poco al di sotto del limite massimo del 15 per cento. Con l'attuazione dell'USEs vi sono solo due inizi di scuola reclute. Ciò non ha tuttavia implicato grandi cambiamenti, salvo un aumento del numero dei militari in ferma continuata disponibili a una certa data. Nelle annate che presentano un numero più basso di persone soggette all'obbligo di leva possono essere reclutati meno militari in ferma continuata del previsto a causa del limite del 15 per cento.

Nella presente valutazione non è stato possibile definire la proporzione ideale tra militari in ferma continuata e quelli secondo il modello CR. Si tratta di una questione che riguarda l'intera organizzazione dell'esercito. Dato che i militari in ferma continuata rimangono nell'esercito per un periodo più breve, qualsiasi cambiamento si ripercuote sul rispettivo organico. Attualmente, subito dopo aver assolto il servizio i militari in ferma continuata non vengono più considerati come facenti parte dell'organico. Secondo il CDF ciò non ha molto senso, dal momento che questi militari potrebbero essere convocati per eventuali interventi ancora per quattro anni, come dimostrato in occasione dell'impiego dei soldati in servizio d'appoggio durante la pandemia di COVID-19 nella primavera del 2020.

La ripartizione dei militari in ferma continuata all'interno dell'esercito dovrebbe essere più trasparente

La quota di militari in ferma continuata deve corrispondere al fabbisogno dell'esercito. Attualmente la ripartizione lascia a desiderare in termini di trasparenza. Infatti la definizione dei contingenti intrapresa nel quadro dell'USEs non è documentata e, più in generale, non è chiara la ripartizione dell'organico nelle varie Armi per permettere all'esercito di soddisfare il profilo delle prestazioni. Il CDF è dell'avviso che l'Aggruppamento Difesa debba indicare chiaramente dove ravvisa un fabbisogno e in quale entità. Inoltre il CDF reputa opportuno valutare un innalzamento o un'abolizione del limite massimo del 15 per cento. Ciò garantirebbe all'esercito maggiore flessibilità.

Testo originale in tedesco

Evaluation of the single-term model in the Swiss Armed Forces

Defence Group

Key facts

The introduction of the single-term model more than 15 years ago represented a significant expansion of the military service system of the Swiss Armed Forces. Traditionally, after recruit school (RS), the remaining service days are completed in short annual refresher courses. Single-term service personnel, in contrast, complete their entire period of service, currently 300 days, without interruption. Each year, this option is open to a maximum of 15% of those fit for military service, which corresponds to around 3,600 individuals. The single-term option is not available in all branches of service, nor in all functions.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the costs and effectiveness of the single-term model from different perspectives (Armed Forces, those subject to military service, economy). In its audit, it concluded that it is a sensible addition to the annual refresher model. At the same time, it proposed adjustments with which the scope of the Armed Forces and the efficiency of the military service model could be increased in the longer term.

The single-term model itself has advantages for the Armed Forces, those subject to military service, the economy and taxpayers

For the Armed Forces, the single-term service personnel help to ensure short-term readiness (initial resources). For example, the approximately 200 members of the disaster relief standby battalion can be deployed within a few hours to support civilian authorities in the event of natural or technological disasters. However, such very short-term missions are rare. In addition, single-term service personnel in the Armed Forces play an important role in the training of refresher course units. Some of them also provide permanent services, e.g. the aviation standby company which relieves civilian personnel at military airfields.

According to an SFAO survey of around 2,400 of those fit for military service, slightly more than 20% have a preference for the single-term model, while a further 10% are open to both service models. Demand is therefore roughly in line with the 15% availability. It is currently dampened by the fact that, since 2018 and until the end of the implementation phase of the further development of the Armed Forces in 2023, those serving under the single-term model have 55 more days of service than members of the Armed Forces under the refresher course model; after 2023, the difference will still be 35 days. Reasons in favour of single-term service include better compatibility with studies and careers, as well as the motivation to be able to complete military service as quickly as possible. The SFAO also interviewed around 1,000 single-term service personnel and members of the Armed Forces under the refresher course model who were in process of performing their military service. Single-term service personnel were significantly more likely to choose the same model again. Furthermore, they rated their motivation and the relevance of their military service more positively, although the proportion of less motivated military personnel who see little relevance in their military service is also high among those completing the single-term ser-

vice. For various business associations, the single-term model is more suitable for the future, as it means all military obligations are completed early on. However, the model chosen is not a fundamental factor when filling vacancies.

The cost differences between the models are not particularly significant: according to calculations by the Defence Group, doubling the proportion of single-term service personnel leads to a reduction in operating costs of just over CHF 20 million. However, this figure is subject to uncertainties and does not take into account the investment costs, which are also expected to decrease if the proportion increases. Although their loss of earnings compensation (LEC) per day is lower than that of members of the Armed Forces under the refresher course model, single-term service personnel currently actually cost the LEC somewhat more due to the significantly longer period of service.

The long-standing 15% limit is not in question

About half of those who want to serve without interruption actually do so. According to the SFAO survey, there is a risk that a substantial proportion of those subject to military service will try to avoid military service if they are not conscripted as single-term service personnel. The SFAO sees a need for action in dealing with this group, as this exacerbates the Armed Forces' staffing problems.

For around ten years, the proportion of single-term service personnel has been within the maximum limit of 15%. Even the reduction to two RS starts as part of the further development of the Armed Forces (WEA) has done little to change this, although it has increased the number of those serving in the Armed Forces at any given time. In years with few people who are subject to military service, fewer single-term service personnel can be recruited than planned because of the 15% limit.

The audit does not allow an assessment to be made of the ideal ratio between single-term service personnel and members of the Armed Forces under the refresher course model. This issue concerns the overall architecture of the Armed Forces. Since single-term service personnel remain in the Armed Forces for a shorter period of time, any change has an impact on their numbers. At present, they are no longer included in personnel figures as soon as they complete their period of military service. In the SFAO's view, this makes little sense, as they can still be called up for deployments for another four years, as shown by the Armed Forces' Corona deployment in spring 2020.

The distribution of single-term service personnel across the Armed Forces should be more transparent

The proportion of single-term service personnel must be based on the needs of the Armed Forces. At present, this is still not sufficiently transparent. For example, the determination of quotas carried out with the further development of the Armed Forces is not documented, and in general, the distribution to the various branches of service to fulfil the performance profile remains unclear. In the SFAO's view, however, the Defence Group must clearly show where and to what extent it sees needs. Moreover, the SFAO considers it worthwhile to examine whether the maximum limit of 15% should be raised or lowered. This would give the Armed Forces greater flexibility.

Original text in German

Generelle Stellungnahme Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung bedankt sich bei der EFK für die ausführliche Evaluation des Durchdienermodells in der Schweizer Armee und teilt die Schlussfolgerung, dass dieses Modell eine sinnvolle Ergänzung zum WK-Modell darstellt. Mit den entlang der Bereitschaftsvorgaben den unterschiedlichen Truppengattungen zugeteilten Durchdienerkontingenten kann die Armee zum einen permanente Basisleistungen erbringen und zum anderen bei nicht vorhersehbaren Ereignissen aus dem Stand die zivilen Behörden unterstützen.

Aus Sicht der Gruppe Verteidigung gilt es generell zu beachten, dass die Eckwerte zum Durchdieneranteil von höchstens 15 % eines Rekrutenjahrganges, wie auch zum Sollbestand der Armee von 100 000 Militärdienstpflichtigen im Bundesbeschluss zum Armeebestand 2010 vom 29. September 2011 durch die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft festgelegt wurden. Diese Eckwerte wurden in der Folge im Militärgesetz (Durchdieneranteil) mit Inkrafttreten per 01.01.2011 und in der Armeeargumentation (Sollbestand) mit Inkrafttreten per 01.01.2018 verbindlich festgelegt. Bei einem höheren Durchdieneranteil und der dadurch bedingten Reduktion von WK-Formationen besteht die Gefahr, dass der Bestand der Armee nicht gewährleistet und in der Folge auch das Leistungsprofil nicht mehr erfüllt werden kann.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die nach dem Milizprinzip organisierte Armee der Schweiz stellt im internationalen Vergleich einen Sonderfall dar: Die Mehrheit der Dienstpflichtigen absolviert traditionell nach einer rund viermonatigen Rekrutenschule (RS) die verbleibenden Dienstage in jährlich stattfindenden, kurzen Wiederholungskursen. Diese Dienstleistungsform (WK-Modell) ist als elementarer Bestandteil des Milizprinzips im Militärgesetz verankert (Art. 94 Abs. 1, MG, SR 510.10).

Seit dem Jahr 2004 können Angehörige der Armee (AdA) ihre Dienstpflicht als Alternative zum WK-Modell auch «am Stück» absolvieren: Unmittelbar nach der RS werden die verbleibenden (gegenwärtig rund 25) Wochen Ausbildungsdienstpflicht ohne Unterbrechung geleistet. Die Wahl dieses «Durchdienermodells» ist freiwillig und steht gemäss dem Militärgesetz maximal 15 % eines Rekrutenjahrgangs offen. Dies entspricht jährlich einer Grössenordnung von 3600 Militärdiensttauglichen. Die genaue Anzahl ist abhängig von der Anzahl militärdiensttauglicher Personen eines Jahrgangs. Die Gesamtdienstzeit beträgt – je nach Grad – zwischen 300 Tagen (Soldaten und Gefreite) und 668 Tage (Subalternoffiziere). Ab 2023 wird die Anzahl Tage für Soldaten und Gefreite auf 280 reduziert.

Die Einführung des Durchdienermodells verfolgte primär das Ziel, die kurzfristige Bereitschaft der Armee besser sicherzustellen, indem eine gewisse Anzahl an AdA permanent und innerhalb einer kurzen Frist (in der Regel Stunden) verfügbar ist. Im Armeeleitbild XXI hält der Bundesrat fest:¹

[Die Durchdiener] werden nach absolvierter Grundausbildung primär für subsidiäre Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren eingesetzt. Sekundär unterstützen sie die Ausbildung in den Lehrverbänden. Das Durchdienerkonzept ist damit eine Antwort auf die Erfahrungen bei subsidiären Sicherungseinsätzen und Einsätze zur militärischen Katastrophenhilfe der letzten Jahre. Die Auswertung zeigte, dass die beiden Elemente Reaktivität und Durchhaltefähigkeit ungenügend waren.

Neben den Berufsorganisationen stellen die Durchdiener im Bereitschaftssystem, wie es mit der Weiterentwicklung der Armee (WEA) definiert worden ist, das «Mittel der ersten Stunde» dar. In der Botschaft zur WEA wird ihre Rolle weiter als die kurzfristige Bereitschaft definiert: Demnach werden Durchdiener nach bestandener RS Verbänden zugeteilt, die eine hohe Bereitschaft haben oder aber permanent eine Leistung erbringen müssen.²

Der spezifische Mehrwert der Durchdiener gegenüber den Formationen im WK-Modell liegt für die Armee primär in der permanenten Verfügbarkeit, die eine unmittelbare Reaktion auf nicht planbare Ereignisse ermöglicht. Demgegenüber liegt der Mehrwert des WK-Modells darin, dass diese der Armee länger zur Verfügung stehen. Damit lassen sich mit einem hohen WK-Anteil insgesamt und innerhalb einzelner Truppengattungen eine grössere Anzahl an AdA bereitstellen. Eine Erhöhung oder Senkung des Durchdieneranteils verändert

¹ 01.075 – Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der Armee XXI (Armeeleitbild XXI) vom 24. Oktober 2001, BBl 2002, S. 1036.

² 14.069 – Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. September 2014, BBl 2014, S. 6977.

demnach die Gesamtarchitektur der Armee und damit auch, welche Leistungen die Armee mit den vorhandenen Mitteln über einen bestimmten Zeitraum erbringen kann.

Der Dienst ohne Unterbrechung kann darüber hinaus auch als Alternative für die Militärdienstpflichtigen angesehen werden, da später keine Unterbrüche in der Ausbildung oder im Berufsleben aufgrund von armeedienstlichen Verpflichtungen entstehen. Insofern ist das Durchdienermodell auch eine Reaktion auf veränderte gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen.

Der Bundesrat schätzte in der Botschaft zur WEA, dass die Betriebskosten einer reinen Durchdiener-Armee um 15 bis 20 % (dies entspricht 420 bis 562 Millionen Franken) tiefer ausfallen würden. Aufgrund des tieferen Alters der Durchdiener ist ausserdem zu erwarten, dass die Kosten für die Erwerbsersatzordnung (EO) geringer ausfallen als beim WK-Modell. Schätzungen hierzu lagen jedoch bislang nicht vor.

Der Dienst ohne Unterbrechung ist nicht in allen Truppengattungen bzw. Funktionen möglich. Nach der Rekrutenschule werden Durchdiener in insgesamt elf verschiedene Bereitschaftsformationen eingeteilt. Die personelle Stärke dieser Formationen variiert deutlich.

Die Formationen sind den verschiedenen Organisationsbereichen der Armee zugeordnet (Kommando Ausbildung, Kommando Operationen, Führungsunterstützungsbasis, Logistikbasis der Armee) und unterstehen den jeweiligen Hierarchien. Beispielsweise sind die Infanterie-Durchdiener Teil des Lehrverbandes Infanterie im Kommando Ausbildung. Es besteht keine Führungsstruktur, die spezifisch auf die Durchdiener ausgerichtet ist. Im Einsatzfall erfolgt eine Alarmierung der einzelnen Formationen durch das Kommando Operationen. Die Ausbildung in der Rekrutenschule wird mit einer Ausnahme (Infanterie) gemeinsam mit künftigen WK-Soldaten absolviert.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Evaluation ist es, die Wirksamkeit und die Kosten des Durchdienermodells als Alternative zum WK-Modell zu beurteilen. Dabei sollen unterschiedliche Perspektiven (Armee, Dienstpflichtige, Wirtschaft) berücksichtigt werden.

Die Evaluation konzentriert sich auf die folgenden Prüfungsfragen:

1. Trägt das Durchdienermodell als Alternative zum WK-Modell dazu bei, eine ausreichende Zahl Armeedienstleistender bereitzustellen?

Mit dieser Frage soll das Interesse am Modell seitens der Stellungspflichtigen und der Wirtschaft beurteilt werden. Spezifisch geprüft wird, inwiefern es Stellungspflichtige gibt, deren Bereitschaft, Armeedienst zu leisten, von der Zuteilung ins Durchdienermodell abhängig ist. Zudem wird untersucht, ob die Durchdiener im Bestand der Armee angemessen berücksichtigt werden.

2. Werden die Durchdiener nach der Rekrutenschule zweckmässig eingesetzt?

Die EFK will damit untersuchen, wie die Durchdiener während ihrer Ausbildungsdienstzeit nach der RS für Einsätze, Ausbildungen oder sonstige Zwecke verwendet werden und ob diese Verwendung mit der Bereitschaftsfunktion in Konflikt steht. Dabei wird auch geprüft, ob die Verteilung auf die einzelnen Truppengattungen bedarfsorientiert gesteuert ist.

3. Sind die Gesamtkostenunterschiede zwischen dem Durchdiener- und dem WK-Modell relevant?

Mit dieser Frage werden sowohl die Betriebskosten für die Armee als auch die Kosten für die EO adressiert. Die EFK hat keine eigene Abschätzung der Betriebskosten durchgeführt. Sie stützt sich für ihre Beurteilung auf Schätzungen des Bundesrates in seiner Botschaft für die Weiterentwicklung der Armee.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Auf der Basis einer Prüfungsvorbereitung startete die Umsetzung der Evaluation im Sommer 2019. Die Informationserhebungen wurden schweremässig im Herbst 2019 durchgeführt. Die Daten beziehen sich vor allem auf die Jahre 2018 und 2019. Die Evaluation wurde gemäss den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) durchgeführt und folgt den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions.³

Das Projektteam setzte sich aus Marius Féraud (Projektleitung), Alkuin Kölliker, Roger Lanicca und Marc Walter (Praktikant) zusammen. Die Evaluation stand unter der Federführung von Emmanuel Sangra, Leiter Fachbereich Evaluationen. Die Beantwortung der Fragestellungen erfolgte anhand von Dokumenten- und Datenanalysen, Interviews sowie schriftlichen Umfragen bei Militärdiensttauglichen, aktiven Durchdienern und Angehörigen im WK-Modell und Wirtschaftsverbänden. Die methodischen Module sind in Anhang 4 näher beschrieben.

Eine Besprechung der Ergebnisse mit Vertretern von Armeestab, Kommando Operationen und Kommando Ausbildung fand am 8.6.2020 statt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von Seiten der Armee umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 3. Februar 2021 statt. Teilgenommen haben: Seitens der Armee der Chef Armeestab und der Chef militärstrategische und politische Geschäfte im Armeestab; seitens GS-VBS der Stabschef, der Leiter Recht, der Leiter MIS und ein Hochschulpraktikant. Seitens der EFK nahmen teil: der Leiter Fachbereich Evaluationen, der zuständige Mandatsleiter und der Projektleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

³ Siehe <http://www.seval.ch/de/standards/> und <http://de.issai.org/media/69907/issai-300-g-new.pdf>.

2 Nachfrage nach dem Durchdienermodell

2.1 Interessantes Dienstleistungsmodell für die Dienstpflichtigen

Die Nachfrage seitens der Stellungspflichtigen liegt höher als die gesetzliche Vorgabe

Um die Nachfrage zu erheben, führte die EFK im Herbst 2019 eine Befragung von rund 2400 Militärdiensttauglichen in den sechs Rekrutierungszentren der Armee durch (vgl. Anhang 4). Gemäss dieser Befragung haben rund 23 % der Militärdiensttauglichen eine Präferenz für das Durchdienermodell (Abbildung 1). Zu beachten ist, dass mit der Befragung der Anteil wohl eher etwas überschätzt wird, weil Durchdiener etwas häufiger an der Befragung teilgenommen haben.⁴ Daneben gibt es eine «stille Reserve» im Umfang von rund 8 %, bei denen Stellungspflichtige keine spezifische Präferenz für ein Dienstleistungsmodell haben und den Armeedienst sowohl als Durchdiener wie auch im WK-Modell leisten würden. Im Verlauf der zwei- bis dreitägigen Rekrutierung nahm das Interesse am Durchdienen ab: 31 % der Befragten gaben an, dass sie vor der Rekrutierung den Militärdienst als Durchdiener leisten wollten. Rund die Hälfte aller Befragten weist eine Präferenz für das WK-Modell auf. 17 % der Befragten äusserten die Absicht, sicher oder eher ein Zivildienstgesuch zu stellen.⁵

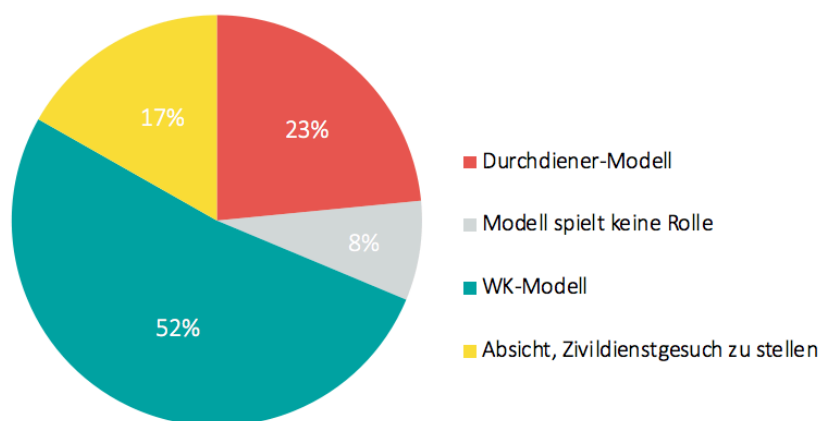


Abbildung 1: Erst-Präferenz der Militärdiensttauglichen für ein Dienstleistungsmodell. Quelle: Befragung EFK Militärdiensttaugliche. N=2042. 153 Antworten konnten nicht zugeordnet werden.

Im Vergleich zum Dienstleistungsmodell spielen andere Faktoren der Einteilung gesamthaft gesehen eine wichtigere Rolle: der Zeitpunkt der RS und die zugeteilte Funktion. Weniger wichtig ist demgegenüber der Ort der RS. Erwartungsgemäss stufen Stellungspflichtige mit einer Präferenz für das Durchdienermodell die Einteilung ins Modell ihrer Wahl als wichtiger ein als diejenigen, die den Armeedienst lieber im WK-Modell leisten möchten.

⁴ Der Anteil Durchdiener an den Ersteingeteilten lag im Befragungszeitraum bei rund 13 % (Quelle: Personelles der Armee auf der Basis von Daten aus PISA). In der Befragung liegt der Anteil zwischen 15 und 17 %.

⁵ Im Jahr 2019 wurden gemäss Jahresstatistik des Bundesamtes für Zivildienst 3139 bewilligte Zivildienstgesuche vor der Rekrutenschule gestellt. 21 297 Stellungspflichtige wurden in diesem Jahr als militärdiensttauglich beurteilt. Dies ergibt eine Quote von knapp 15 %, im Jahr davor lag die Quote bei rund 14 %. Eine leichte Überschätzung des Anteils in Abbildung 1 kann sich erstens aufgrund der Angaben der Befragten ergeben (nicht jeder stellt später effektiv ein Gesuch). Zweitens führen auch die Antworten, die nicht zugeordnet werden konnten, zu einer gewissen Überschätzung des Anteils.

Wer Durchdiener werden will, begründet dies beispielsweise damit, die Armee so rasch wie möglich hinter sich zu bringen oder der fehlenden Motivation, jährlich einen WK zu absolvieren. Ebenfalls spielen Überlegungen zur Vereinbarkeit des Militärdienstes mit der zivilen Ausbildung oder beruflichen Karriere eine wichtige Rolle. Dazu gehören die Vorteile, nach dem Militärdienst ein Studium ohne Unterbrechung absolvieren zu können sowie bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt ohne weitere dienstliche Verpflichtungen. Für Stellungspflichtige mit Präferenz für das WK-Modell sind ähnliche Gründe relevant, einfach mit umgekehrten Vorzeichen: Zum einen wird die Dienstzeit am Stück als zu lange beurteilt, zum anderen kann diese Schwierigkeiten mit der Ausbildung resp. dem Beruf verursachen (etwa keine Aussicht als Durchdiener auf einen weiterlaufenden Arbeitsvertrag beim bestehenden Arbeitgeber, Verschiebung des Studiums um ein Jahr). Praktisch keine Rolle für die Präferenz spielen gemäss der Befragung Faktoren, die mit den Erwartungen an den Armeedienst zusammenhängen (z. B. Sinnhaftigkeit der Dienstleistung, Ausbildungsniveau).

Das soziodemografische Profil der Durchdiener unterscheidet sich gemäss der Befragung nicht substantiell von denjenigen, die in das WK-Modell eingeteilt wurden. Festzustellen ist, dass der Anteil an Gymnasiasten höher ist als im WK-Modell (22 % im Vergleich zu 16 %). Detailliertere Auswertungen haben gezeigt, dass dies eher eine Folge eines generell höheren Interesses dieser Gruppe am Durchdienermodell sein dürfte und nicht die Folge der Zuteilungspraxis in den Rekrutierungszentren.

Aktuell leisten Soldaten als Durchdiener 300 Dienstage und damit 55 mehr als Soldaten im WK-Modell.⁶ Ab dem Ende der Umsetzungsphase der WEA darf die Dienstzeit gemäss Militärgesetz maximal 280 Dienstage umfassen. Unter anderem mit Blick darauf hat die EFK in der Befragung der Stellungspflichtigen erhoben, wie sich eine Verlängerung bzw. Verkürzung der Dienstzeit auf das Interesse am Modell auswirken würde. Etwa jeder zehnte mit Präferenz für das Durchdienermodell würde das Militär nicht als Durchdiener machen wollen, wenn die Dienstzeit zwei Monate länger wäre, als dies heute der Fall ist. Umgekehrt wird der Dienst am Stück für rund 13 % mit Präferenz für das WK-Modell zu einer interessanten Alternative, wenn die Dienstzeit zwei Monate kürzer und damit dem WK-Modell vergleichbar wäre. Relevant ist vor diesem Hintergrund auch das Ergebnis, dass lediglich knapp zwei Drittel der Durchdiener wussten, dass sie mehr Dienstage absolvieren müssen.

Vorgaben an die Rekrutierung für Truppengattungen werden unterschiedlich erfüllt

Die Vorgaben an die Rekrutierungszentren, wie viele Stellungspflichtige in die verschiedenen Truppengattungen und Funktionen eingeteilt werden sollen, können unterschiedlich erfüllt werden: Etwa für eine Truppengattung pro Jahr konnte in den letzten Jahren weniger als 80 % der Plätze besetzt werden. Für einen Grossteil der Truppengattungen liegt der Erfüllungsgrad der Vorgaben somit bei 80 % oder höher, teils werden sie auch deutlich übertroffen. Auf Ebene der 55 Rekrutierungsfunktionen, die es für Durchdiener gibt, wurden im Jahr 2017 bei rund zwei Dritteln die Vorgaben deutlich verfehlt (um mindestens 20 %).

Beurteilung

Die EFK betrachtet die Nachfrage dann als angemessen, wenn bei ungefähr 20–25 % der Stellungspflichtigen ein Interesse am Durchdienen vorhanden ist. Ein tieferer Wert würde

⁶ Das Armeeleitbild XXI hält dazu fest: «Aus Gründen der Wehrgerechtigkeit dauert die Dienstpflicht für WK-Pflichtige und Durchdiener grundsätzlich gleich lange. Die mindestens 20 Dienstage, die ein Durchdiener mehr leistet, gleichen seine Vorteile in Bezug auf zusätzliche Urlaube aus.»

bedeuten, dass die Armee praktisch jeden Interessierten auch ins Durchdienermodell einteilen müsste, um den Zielwert zu erreichen. Zu beachten ist zudem, dass die Vorgaben für die einzelnen Truppengattungen an der Rekrutierung unterschiedlich gut erfüllt werden können, was sich bei einem tiefen Interesse akzentuiert. Ein höherer Wert hätte demgegenüber zur Folge, dass ein Grossteil nicht entsprechend seinen Präferenzen eingeteilt würde. Die Nachfrage liegt mit rund 23 % aus Sicht der EFK gegenwärtig in einem guten Bereich, wobei die Nachfrage im Laufe der Rekrutierung zurückgeht und mit der Befragung wohl etwas überschätzt worden ist.

Die Nachfrage nach dem Durchdienermodell hängt auch mit der Anzahl Diensttage, die zu leisten ist, zusammen. Durchdiener leisten im Moment 55 Diensttage mehr (rund 20 %) als AdA im WK-Modell. Bei einer Annäherung der Diensttage an das WK-Modell, wie sie im Militärgesetz ab 2023 vorgesehen ist (Reduktion auf maximal 280 Diensttage), dürfte sich eine leichte Erhöhung der Nachfrage ergeben. Auch die schwierige Arbeitsmarktlage infolge der Pandemie könnte zu einer Steigerung des Interesses führen, wobei dies schwierig abzuschätzen ist, nicht zuletzt aufgrund der längeren Zeitdauer zwischen Rekrutierung und Beginn der Rekrutenschule. Eine steigende Nachfrage bei einer gleichbleibenden Obergrenze würde dazu führen, dass zunehmend weniger Interessierte den Militärdienst tatsächlich als Durchdiener absolvieren könnten (vgl. dazu Abschnitt 2.3).

2.2 Auch für die Wirtschaft ein vorteilhaftes Modell

Gemäss der Einschätzung von 17 Verbänden aus unterschiedlichen Branchen (vgl. Anhang 4) ist das Durchdienermodell für die Wirtschaft interessanter als das WK-Modell. Eine deutliche Mehrheit der Befragten vertritt diese Einschätzung, wobei allerdings die Differenz zwischen den beiden Modellen nicht als sehr gross eingestuft wird. Zu beachten ist, dass die Relevanz der Dienstleistungsmodelle für die befragten Verbände mittelhoch ist. Sie beschäftigen sich in ihrer Verbandstätigkeit kaum mit der Thematik.

Generelle Vorteile des Durchdienermodells sind aus Sicht der Befragten insbesondere die folgenden Punkte:

- besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Unternehmen;
- um die Chancen für eine Anstellung als Mitarbeitenden in einem Unternehmen der jeweiligen Branche zu steigern, würden die meisten Befragten Militärdienstpflichtigen eher das Durchdienermodell empfehlen. Folglich wird Letzteres als zukunftsstaurlicher als das WK-Modell betrachtet.

Bei den konkreten Vor- und Nachteilen der Dienstleistungsmodelle steht die zeitliche Verfügbarkeit im Zentrum. Als Vorteile des Durchdienermodells sehen die Repräsentanten der Verbände die höhere Verfügbarkeit der Mitarbeitenden sowie eine bessere Planungssicherheit für die Unternehmen. Demgegenüber entstehen den Unternehmen Aufwände für die Stellvertretungen für die länger abwesenden Durchdiener. Die längere Abwesenheit von der beruflichen Tätigkeit kann je nach Branche ein Risiko darstellen (nicht gefestigte Berufstätigkeit). Vereinzelt werden auch mögliche Nachteile des Durchdienermodells für die betroffenen Armeeangehörigen genannt, nämlich das höhere Risiko für Absolventen einer Berufslehre, vor Dienstbeginn keinen Arbeitsvertrag für die Zeit nach dem Militärdienst angeboten zu erhalten.

Vorteile des WK-Modells sind demgegenüber die kürzeren Abwesenheiten, der einfachere Übergang zwischen Lehre und Berufsausübung sowie das Erwerben bzw. Auffrischen von

Führungskompetenzen während der Wiederholungskurse. Deutlich wird bei den Nachteilen, dass die jährlichen Abwesenheiten ein Problem darstellen können, etwa in Bezug auf die notwendigen Stellvertretungen (v. a. bei Klein- und Kleinstbetrieben), Belastungen und Überstunden anderer Mitarbeitenden in der Firma oder den schwierigen Beizug von Temporärarbeitskräften.

Eine Mehrheit der befragten Durchdiener und Armeeangehörigen im WK-Modell sieht im Militärdienst einen eher geringen Nutzen für die zivile Laufbahn. Umgekehrt ist jeweils rund ein Viertel der Befragten der Ansicht, dass sie zivile oder berufliche Kenntnisse im Militärdienst einbringen können, wobei es hier gewisse Unterschiede je nach Truppengattung (höhere Werte bei Logistik- und Rettungstruppen), aber nicht zwischen den beiden Dienstleistungsmodellen gibt.

Beurteilung

Die EFK beurteilt auf Basis der Umfrage bei den Verbänden das Durchdienermodell im Vergleich zum WK-Modell als etwas vorteilhafter für die Wirtschaft. Letztlich haben aber beide Modelle für die Unternehmen gewisse Vor- und Nachteile.

2.3 Mehr Militärdienstleistende dank dem Durchdienermodell?

Stellungspflichtige nur zum Teil gemäss ihrer Präferenz eingeteilt – mit Folgen

Auf Basis der Befragung der Militärdiensttauglichen versuchte die EFK festzustellen, ob vom Durchdienermodell eine Wirkung auf die Anzahl Personen, die Armeedienst leisten, ausgeht. Dazu wurden bei den Militärdiensttauglichen einerseits die Präferenz in Bezug auf die beiden Dienstleistungsmodelle erhoben. Andererseits wurden die Stellungspflichtigen auch nach ihrem Verhalten befragt, wenn sie nicht in das bevorzugte Modell eingeteilt werden, resp. ob sie – unabhängig von ihrer Zuteilung in ein Modell – beabsichtigen, ein Zivildienstgesuch zu stellen. Anhand dieser beiden Dimensionen lassen sich unterschiedliche Typen bilden (Tabelle 1).

		Präferenz Dienstleistungsmodell		
		Präferenz DD	Indifferent	Präferenz WK
Bereitschaft, Armeedienst zu leisten	hoch	Typ 1: DD>WK>keinM 11 %	Typ 2: DD=WK>keinM 8 %	Typ 3: WK>DD>keinM 28 %
	mittel	Typ 4: DD>keinM>WK 13 %	Typ 5: DD=WK=keinM 1 %	Typ 6: WK>keinM>DD 22 %
	tief	Typ 7: keinM>DD und keinM>WK 17 %		

Tabelle 1: Typen von Militärdiensttauglichen. Quelle: Befragung Stellungspflichtige EFK. N=1920. 275 Antworten konnten nicht zugeordnet werden. Erläuterungen: DD: Durchdienermodell; WK: WK-Modell; keinM: kein Militärdienst (Zivildienstgesuch, Umgehung des Militärdienstes). Mit dem Zeichen «>» wird die Präferenz angegeben. Lesebeispiel: Ein Stellungspflichtiger mit der Präferenz DD>WK>keinM bevorzugt das Durchdienermodell gegenüber dem WK-Modell (DD>WK), würde den Militärdienst aber auch im WK-Modell leisten (WK>keinM). Die drei Kategorien mit der Ausprägung «tief» bei der Bereitschaft, Armeedienst zu leisten, wurden zusammengefasst.

Militärdiensttaugliche, die Durchdiener werden wollen, ziehen gemäss der Befragung unterschiedliche Konsequenzen, wenn sie nicht in dieses Modell eingeteilt werden. Während ein Teil den Militärdienst auch im WK-Modell absolvieren würde (Typ 1), gibt ein substantieller Teil an, in diesem Fall ein Zivildienstgesuch zu stellen oder zu versuchen den Militärdienst zu umgehen (Typ 4; «Risikogruppe»). Dieser Befund wurde durch andere Befragungsergebnisse plausibilisiert.⁷

Vor diesem Hintergrund ist von Interesse, in welchem Umfang Militärdiensttaugliche mit einer Präferenz für das Durchdienermodell auch effektiv in dieses eingeteilt werden. Im Rahmen der Rekrutierung werden, soweit im Rahmen der 15 %-Regel möglich, primär Stellungspflichtige mit einer Präferenz eingeteilt (Abbildung 2).

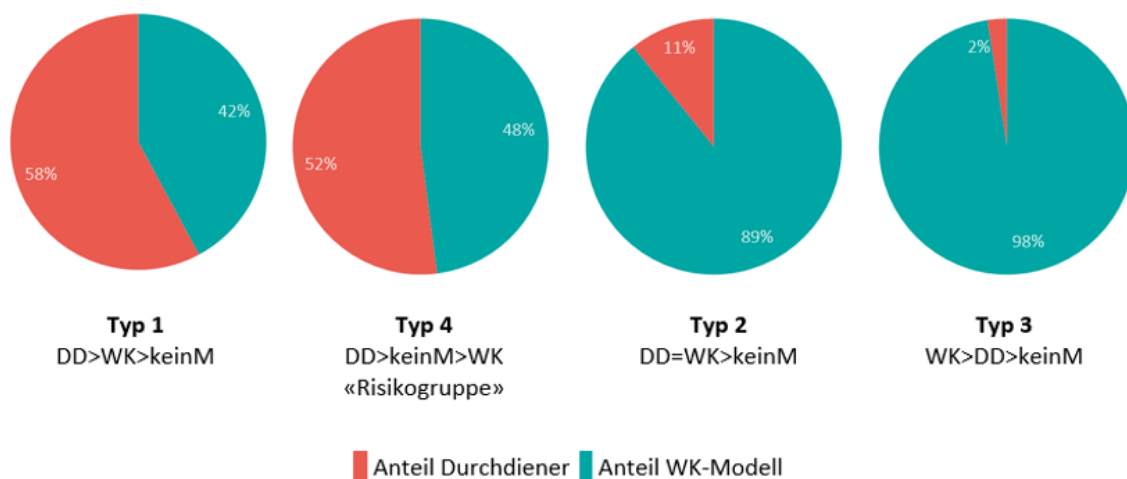


Abbildung 2: Durchdieneranteile nach Präferenz-Typen. Quelle: Befragung Stellungspflichtige. N=1154

Wie zu erwarten, werden Indifferente oder solche mit einer Präferenz für das WK-Modell Durchdiener kaum dem Durchdienermodell zugewiesen. Dies kann wohl vorkommen, wenn erstens bei der Einteilung der gewünschte Zeitpunkt und/oder die gewünschte Funktion nur in diesem Modell möglich ist und zweitens die Präferenz für das WK-Modell nicht besonders stark ist; Letzteres zeigte sich deutlich in den Umfrageergebnissen. Kein Unterschied zeigt sich hingegen zwischen den Typen 1 und 4: Beide werden in etwas mehr als der Hälfte der Fälle als Durchdiener eingeteilt, wobei bei Typ 4 das oben beschriebene Umgehungsrisiko besteht.

Detailliertere Auswertungen zeigen, dass innerhalb der «Risikogruppe» (Stellungspflichtige mit der Präferenz DD>keinM>WK) die Wahrscheinlichkeit, dass in der Folge tatsächlich kein Militärdienst geleistet wird, unterschiedlich gross sein dürfte: Etwas weniger als ein Drittel dieses Typs gab an, *mit Sicherheit* ein Zivildienstgesuch zu stellen oder zu versuchen, den Militärdienst zu umgehen; beim Rest war dies zum Zeitpunkt der Befragung weniger klar bzw. noch unsicher. Zudem ist bei rund der Hälfte ein anderes Kriterium der Zuteilung, in der Regel die Funktion oder der Zeitpunkt des Starts der RS, wichtiger als das Dienstleistungsmodell. Hier stellt sich die Frage, inwiefern bei diesen Militärdiensttauglichen die Modelleinteilung für die Bereitschaft, den Armeedienst zu leisten, tatsächlich ausschlaggebend ist.

⁷ So wurden etwa sämtliche Stellungspflichtigen gefragt, welche Konsequenzen eine Person ziehen würde, wenn sie nicht als Durchdiener eingeteilt wird, obwohl sie dies eigentlich möchte. Knapp die Hälfte (47 %) gab an, dass diese Person sicher oder eher versuchen würde, den Militärdienst in diesem Fall zu umgehen.

Die Zahlen sind mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren: Die Ergebnisse beruhen auf Angaben der Stellungspflichtigen unmittelbar nach Erhalt des Zuteilungsentscheides. Teilweise wurden auch Einschätzungen zu ihrem zukünftigen resp. einem hypothetischen Verhalten erfragt. Die EFK verzichtet deshalb auf eine Hochrechnung auf die Gesamtpopulation der Militärdiensttauglichen eines Jahres.

Es werden vor allem diejenigen Stellungspflichtigen Durchdiener, für welche die Einteilung in das Durchdienermodell im Vergleich mit anderen Faktoren der Zuteilung besonders wichtig ist und die eine hohe Zukunftsorientierung aufweisen. Damit ist gemeint, dass sie ihren Wunsch, Durchdiener zu werden, primär mit der Vereinbarkeit mit einer geplanten Ausbildung oder der beruflichen Laufbahn begründen.

Abgänge gibt es aus beiden Modellen

Auf Basis des Personalinformationssystems der Armee (PISA) stellte die Armee der EFK eine Statistik der Abgänge aus den Dienstleistungsmodellen während und nach der Rekrutenschule sowie der «Modellwechsler» zu. Die Analyse zeigt für den Zeitraum während der Rekrutenschule (dies im Unterschied zu vor der RS, vgl. Abschnitt 3.1) keine substantiellen Unterschiede zwischen Durchdiener und AdA im WK-Modell: Beide Gruppen verlassen in einem ähnlichen Umfang die Armee aus gesundheitlichen Gründen oder in Richtung Zivildienst. Für den Zeitraum nach der Rekrutenschule gibt es Hinweise für eine leicht tiefere Abgangsquote aus dem Durchdienermodell.

Die «Modellwechsler» können nicht zuverlässig anhand von PISA festgestellt werden. Gemäss Aussagen seitens der Armee komme es aber im Laufe der Rekrutenschule und auch in der Verbandsausbildung 2 (die Zeit nach der Rekrutenschule) der Durchdiener «häufig» zu Wechselgesuchen. Genaue Zahlen lassen sich aber nicht nennen.

Zufriedenheit mit dem gewählten Modell ist bei Durchdiener viel höher

Die EFK hat bei knapp 1000 Durchdienern im Ausbildungsdienst und AdA im WK-Modell aus vier Truppengattungen erhoben, für welches Dienstleistungsmodell sie sich heute entscheiden würde (Befragung DD/WK, vgl. Anhang 4). Durchdiener würden sich deutlich häufiger wieder für das gleiche Modell entscheiden (Abbildung 3). Es sind keine relevanten Unterschiede zwischen den Truppengattungen innerhalb des gleichen Dienstleistungsmodells festzustellen.

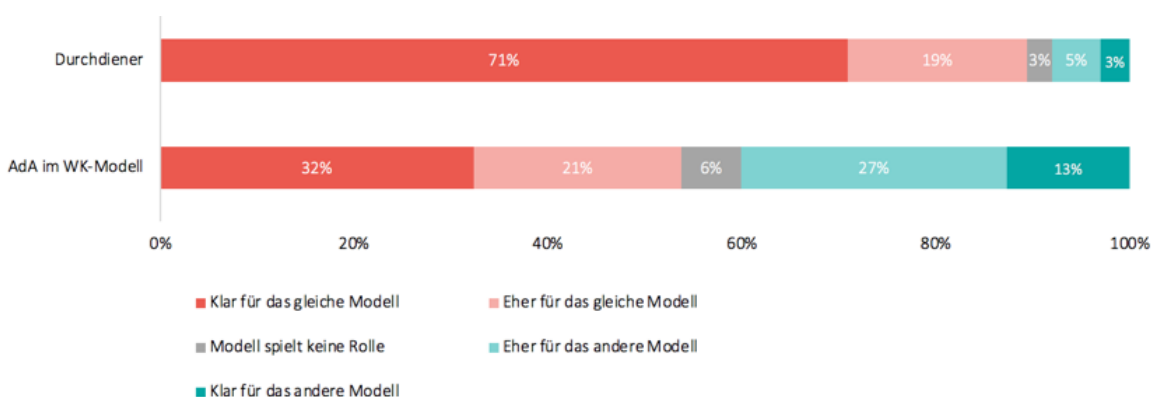


Abbildung 3: Wahl des Dienstleistungsmodells. Quelle: Befragung EFK DD/WK. N=464 (Durchdiener); N=489 (WK-Modell)

Die Gründe für diese deutlichen Unterschiede zwischen den Dienstleistungsmodellen sind vielfältig: Teilweise sind es die gleichen Faktoren, wie sie auch bei der Befragung der Stellungspflichtigen festgestellt worden sind (im Sinne von «das Kapitel Militär hinter sich bringen»).

Durchdiener beurteilen zudem die Vereinbarkeit ihres Militärdienstes mit der Ausbildung bzw. mit der beruflichen Laufbahn etwas besser als AdA im WK-Modell. In den qualitativen Kommentaren der Befragung kommt dieser Aspekt häufig zum Ausdruck. Zu beachten ist darüber hinaus, dass gerade Durchdiener, die eine permanente Leistung (im Sinne einer fortlaufenden Beschäftigung, etwa der Unterstützung von zivilem Personal) erbringen, einen Mehrwert für Ausbildung und Beruf generieren können.⁸

Hinzu kommt, dass auch die persönlichen Erfahrungen während des Armeedienstes eine Rolle spielen: Für das Durchdienermodell sprechen aus Sicht der Befragten das bessere Ausbildungsniveau, die direkte Anwendung der erworbenen Kenntnisse sowie kritische Einschätzungen zu den WK. Diese werden teilweise als ungenügend geplant, ineffizient und in Bezug auf die Ausbildung wenig nützlich beurteilt. AdA, die heute eher das WK-Modell wählen würden, begründen dies mit den negativen Erfahrungen während der Verbandsausbildung 2 (Durchdiener) resp. mit dem Mehrwert, der sich aus der Kombination von jährlicher Wiederholung und zunehmender Lebenserfahrung (AdA im WK-Modell) ergibt. Durchdiener beurteilen ausserdem ihre Motivation während des Militärdienstes und die Sinnhaftigkeit ihrer Dienstleistung positiver als WK-Soldaten (Befragung DD/WK; vgl. Abschnitt 4.2).

Beurteilung

Das Durchdienermodell trägt potenziell dazu bei, dass zusätzliche Personen Dienst in der Armee leisten, die ansonsten versuchen würden, den Militärdienst zu umgehen. Können diese nicht ins Durchdienermodell eingeteilt werden und verlassen anschliessend die Armee, fehlen der Armee dadurch Angehörige im WK-Modell. Aufgrund der Verweildauer von neun Jahren für Armeeangehörige im WK-Modell fällt dies auch für den Bestand der Armee ins Gewicht (vgl. Abschnitt 3.1). Durchdiener können demgegenüber im Rahmen der 15 %-Limite in der Regel genügend rekrutiert werden (es gibt eine Nachfrage, die über die 15 % hinausgeht).

Dieses Ergebnis ist angesichts aktueller Diskussionen über die Alimentierung der Armee resp. Abgänge in den Zivildienst relevant. Innerhalb der bestehenden 15 %-Grenze für die Durchdiener ist der Handlungsspielraum der Armee begrenzt, auch, weil bei der Zuteilung nicht nur die Präferenzen der Stellungspflichtigen berücksichtigt werden können. Die EFK erachtet es aber als wichtig, dass vor und während der Rekrutierung in Bezug auf die «Risiko-Gruppe» gezielte Anstrengungen unternommen werden, um diese vermehrt für den Armeedienst gewinnen zu können.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Gruppe Verteidigung, im Rahmen der Massnahmen zur Sicherung der Bestände der Armee auch spezifische Massnahmen zu definieren und umzusetzen mit dem Ziel, Personen, die entgegen ihrer Präferenz nicht Durchdiener werden, möglichst in der Armee zu halten.

⁸ Beispiele: Durchdiener der Militärpolizei und der Fliegertruppen: künftige Anstellung als zivile Angestellte in diesen Bereichen. Sanitäts-Durchdiener in den Rekrutierungszentren erhalten nach Abschluss des Ausbildungsdienstes ein Arbeitszeugnis; kann bei einem Medizinstudium als Praktikum angerechnet werden.

Stellungnahme Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung ist mit der Empfehlung einverstanden. Im Interesse der Gleichbehandlung sollen jedoch nicht spezifische Massnahmen nur für einen Teil des Gesamtsystems (z. B. Durchdiener) definiert und dadurch potenziell unerwünschte Anreize geschaffen werden. Vielmehr wird die Gruppe Verteidigung unabhängig von Funktion oder Dienstleistungsmodell Optionen zur Optimierung der Rekrutierung prüfen.

Bereits heute wird bei der Rekrutierung soweit möglich auf individuelle Wünsche eingegangen. Massgeblich für eine Zuteilung sind aber die Fähigkeiten der Stellungspflichtigen und insbesondere der Bedarf der Armee, was zu einer Differenz zwischen Präferenz und Bedarf führen kann.

Die Ergebnisse aus diesem Kapitel zeigen zusammengefasst, dass sowohl seitens der Stellungspflichtigen als auch der Wirtschaft gegenwärtig, gemessen am Anteil von 15 %, ein ausreichendes Interesse besteht. Dieses könnte künftig eher noch zunehmen: AdA im WK-Modell bedauern deutlich häufiger ihre Modellwahl. Dafür sind unter anderem auch – aber nicht nur – Gründe wichtig, die sich armeeseitig kaum beeinflussen lassen, insbesondere die Vereinbarkeit mit dem zivilen Leben. In einem beschränkten Umfang wäre damit für eine Erhöhung des Durchdieneranteils, sofern armeeseitig von Bedarf und politisch erwünscht, das Potenzial vorhanden. Dies würde es auch ermöglichen, den Präferenzen eines Teils der Stellungspflichtigen besser zu entsprechen und hätte einen niedrigeren Anteil der Dienstpflichtigen zur Folge, die noch vor der RS ein Zivildienstgesuch stellen. Es sei an dieser Stelle auf die Empfehlung 3 (Abschnitt 3.1) verwiesen.

3 Rolle der Durchdiener in der Armee

3.1 Im Bestand der Armee kaum angemessen berücksichtigt

Der Sollbestand der Armee gibt an, wie viele Armeeangehörige eine Formation braucht, um ihren Auftrag erfüllen zu können und liegt bei 100 000.⁹ Demgegenüber beinhaltet der Effektivbestand alle eingeteilten Armeeangehörigen. Diese können, unabhängig davon, ob sie noch ausbildungsdienstpflichtig sind oder nicht, für Einsätze der Armee aufgeboden werden. Der Effektivbestand beträgt gemäss Art. 1 Abs. 1 AO maximal 140 000 Armeeangehörige. Im Effektivbestand wird eine gewisse Ausfallquote berücksichtigt, weshalb er über dem Sollbestand liegt. Die Botschaft zur WEA (S. 6972) hält in Bezug auf die Bestände fest: «Die Bestandeszahlen der Armee beziehen sich immer darauf, wie viele Personen sie maximal aufbieten könnte».

Durchdiener, die ihre Ausbildungsdienstpflicht erfüllt haben, bleiben während vier Jahren in der Armee eingeteilt; bei Bedarf können sie zu Einsätzen der Armee aufgeboden werden. Diese Regelung wurde mit der WEA neu ins Militärgesetz eingeführt. Die Durchdiener behalten einen Teil ihrer persönlichen Ausrüstung und müssen während dieser Zeit ihren ausserdienstlichen Pflichten nachkommen, etwa das jährliche obligatorische Schiessen. Sie werden aber gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. d der AO nicht zum Soll- und Effektivbestand gezählt, sobald sie ihre Ausbildungsdienstpflicht erfüllt haben, und sind auch keiner Formation mehr zugeteilt.

Mit einer Interpellation¹⁰ wurde 2017 eine Begründung verlangt, weshalb Durchdiener nach dem Absolvieren ihrer Dienstzeit nicht zum Armeebestand gezählt werden. In seiner Stellungnahme begründete der Bundesrat dies mit der Notwendigkeit einer umfassenden Nach-Ausbildung und insbesondere einer mehr oder weniger langen Integrationsphase in einer neuen Formation.

Exkurs: Aufgebot ehemaliger Durchdiener für den Corona-Einsatz der Armee 2020

Für den Corona-Einsatz bot die Armee erstmalig gestützt auf Art. 54a Abs. 4 MG ehemalige Durchdiener auf. Es handelt sich dabei um insgesamt 710 Personen, mehrheitlich Angehörige der Sanitätstruppen, aber auch Truppenköche. Von den Aufgebodenen rückten gemäss Auskunft der Armee effektiv 639 Angehörige der Armee ein, eingesetzt wurden 332. Die eingerückten Personen, die nicht mehr in einer Formation eingeteilt sind, wurden bestehenden Formationen zugeteilt, insbesondere den vier Spitalbataillonen. Die einsatzbezogene Ausbildung bestand aus verschiedenen Modulen im Umfang von rund 12,5 Stunden pro Person.

AdA im WK-Modell, die ihre Ausbildungsdienstpflicht bereits vor dem Ende ihrer Militärdienstpflicht von zehn Jahren erfüllt haben, bleiben weiterhin in ihrer Formation eingeteilt (mit Ausnahme des Jahres ihrer Entlassung aus der Armee). Sie werden zum Effektivbestand dazugezählt. Vor der WEA waren sowohl Durchdiener als auch AdA im WK-Modell, die ihre Ausbildungsdienstpflicht erfüllt hatten, bis zum Ende ihrer Militärdienstpflicht in der Reserve eingeteilt.

⁹ Art. 1 Abs. 1 der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (Armeeeorganisation, AO; SR 513.1)

¹⁰ 17.3474 – Verwirrspiel um die Bestandesgrösse der Armee, Interpellation eingereicht von Priska Seiler Graf, Nationalrat, 14.06.2017.

Beurteilung

Die Berücksichtigung der Durchdiener im Bestand ist aus zwei Gründen relevant: Erstens spielt sie für die realistische Beurteilung der Grösse der Armee eine Rolle. Es gibt etwa 10 000 ehemalige Durchdiener, die noch für Einsätze aufgeboden werden können, aber nicht im Bestand abgebildet sind. Zweitens «verliert» die Armee mit jedem zusätzlichen Durchdiener AdA im WK-Modell. Der Umfang dieser «Verluste» hängt insbesondere davon ab, wie lange Durchdiener und AdA im WK-Modell zu den Beständen gezählt werden. Aktuell bewirkt ein zusätzlicher Durchdiener eine Reduktion des Sollbestandes um sechs und des Effektivbestandes um neun AdA.

Die aktuelle Berücksichtigung der Durchdiener insbesondere im Effektivbestand der Armee ist, angesichts der Möglichkeit, ehemalige Durchdiener noch vier Jahre aufbieten zu können, nicht überzeugend. Das Aufgebot ehemaliger Durchdiener für den Corona-Einsatz 2020 zeigt zudem, dass in diesem Fall die Nach-Ausbildung und die Integration in eine Formation keine bedeutende Hürde darstellte. In anderen Situationen, z. B. bei einem Katastrophenhilfeinsatz, dürften für einige Durchdiener dagegen, in Abhängigkeit des Anforderungsprofils für einen Einsatz, Nachausbildungen notwendig sein. Zu beachten ist dabei jedoch auch, dass das Ausbildungsniveau der Durchdiener am Ende ihrer Dienstzeit als vergleichsweise hoch eingestuft wird.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Gruppe Verteidigung, eine Änderung der Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee zu initiieren, mit dem Ziel einer angemessenen Berücksichtigung der Durchdiener im Effektivbestand der Armee.

Stellungnahme Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung ist mit der Empfehlung einverstanden. Die Prüfung wird in die ordentlichen Arbeiten der nächsten Revision des Militärgesetzes und der Armeeorganisation aufgenommen.

Dabei gilt zu beachten, dass jeder ehemalige Durchdiener, der zum Effektivbestand gezählt würde, einen Angehörigen der Armee im WK-Modell verdrängt. Dies führt dazu, dass in den WK-Formationen nicht mehr alle Funktionen besetzt werden können, was wiederum die Bereitschaft der Armee beeinträchtigt.

3.2 Bedarfsorientierung kann gestärkt werden

Die Armee «reizt» die 15 Prozent aus

Das Militärgesetz definiert, dass der Anteil der Durchdiener an einem Rekrutenjahrgang 15 % nicht übersteigen darf (Art. 54a Abs. 3 MG). Gleichzeitig soll sich die Anzahl der berücksichtigten Dienstpflichtigen nach dem Bedarf der Armee richten (Art. 54a Abs. 1 MG). Unterhalb von 15 % kann die Armee somit den Anteil in Abhängigkeit vom Bedarf steuern.

Die Grenze von 15 % ist seit der Einführung des Durchdienermodells 2004 stets auf diesem Niveau geblieben. Sie wurde u. a. deshalb festgelegt, weil eine gewisse Skepsis vorhanden war, inwiefern der Dienst ohne Unterbrechung mit dem Milizprinzip der Schweizer Armee vereinbar sei. In seiner Botschaft an das Parlament 2001 verzichtete der Bundesrat noch auf eine konkrete Limite, da sich der Anteil am Bedarf der Armee zu orientieren habe und damit begründet werden müsse, weshalb es keine zahlenmässige Begrenzung

brauche.¹¹ Im Armeeleitbild XXI wurde vom Bundesrat eine Richtgrösse von 20 % für den Bedarf genannt – eine Grössenordnung, die in der Botschaft, u. a. gestützt auf ein rechtliches Gutachten, ohne Weiteres als mit dem Milizprinzip vereinbar beurteilt wurde. Für die Weiterentwicklung der Armee gab das Parlament u. a. einen Sollbestand von 100 000 Militärdienstpflichtigen und einen Durchdieneranteil von weiterhin maximal 15 % als Eckwerte vor.¹²

Eine beliebige Erhöhung des Durchdieneranteils ist auch aufgrund von Art. 94 MG, der seit 2018 in Kraft ist, nicht möglich. Gemäss dieser Bestimmung zum Milizprinzip gilt für die *Mehrheit* der Angehörigen der Armee eine Aufteilung der Ausbildungsdienstpflicht auf eine Grundausbildung und wiederkehrende kurze Ausbildungsdienste (WK-Modell). Eine Beschränkung der Anzahl von stehenden Bereitschaftstruppen, also Durchdiener, ist ebenfalls auf das Notwendige definiert, was die Bedarfsorientierung unterstreicht.

Die Armee rechnet gegenwärtig pro Jahr mit 18 000 Auserzienten¹³, um den Sollbestand zu erreichen. Die aktuell rund 2700 Sollbestandsplätze für Durchdiener entsprechen davon einem Anteil von ziemlich genau 15 %. Verteilt auf die beiden Starts der Rekrutenschule stehen den Durchdienerformationen somit jeweils rund 1350 Angehörige zu Verfügung. Da es vor und während der Rekrutenschule aus unterschiedlichen Gründen zu Abgängen aus der Armee kommt, müssen mehr Stellungspflichtige bei der Rekrutierung als Durchdiener eingeteilt werden, um den angestrebten Sollbestand per Ende der Rekrutenschule zu erreichen. Die Vorgaben an die Rekrutierung sind entsprechend höher als die Zahl der Sollbestandsplätze (um rund 25 %, gilt für beide Modelle). Bei den Vorgaben an die Rekrutierung handelt es sich um eine planerische Grösse, in die verschiedene Annahmen (u. a. zur Tauglichkeitsquote) einfließen.

Für die konkrete Steuerung der Anzahl Durchdiener und die Einhaltung der 15%-Obergrenze orientiert sich die Armee an den Militärdiensttauglichen eines Kalenderjahres. Je nach Anzahl Militärdiensttauglicher in einem Jahr können dabei die Vorgaben an die Rekrutierung aufgrund der gesetzlichen Begrenzung von 15 % nicht ausgeschöpft werden (Abbildung 4). Eine solche Situation entsteht, wenn die effektive Anzahl Militärdiensttauglicher tiefer ist als in den Vorgaben an die Rekrutierung angenommen. Dies traf u. a. für die Jahre 2014 bis 2016 sowie das Jahr 2018 zu. In diesen Jahren konnte der Bedarf der Armee damit nicht gedeckt werden.

¹¹ 01.065 – Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung vom 24. Oktober 2001, BBl 2002, S. 895 ff.

¹² Bundesbeschluss zum Armeebericht 2010 vom 29. September 2011.

¹³ AdA, die die RS absolviert haben und in eine Formation eingeteilt werden.

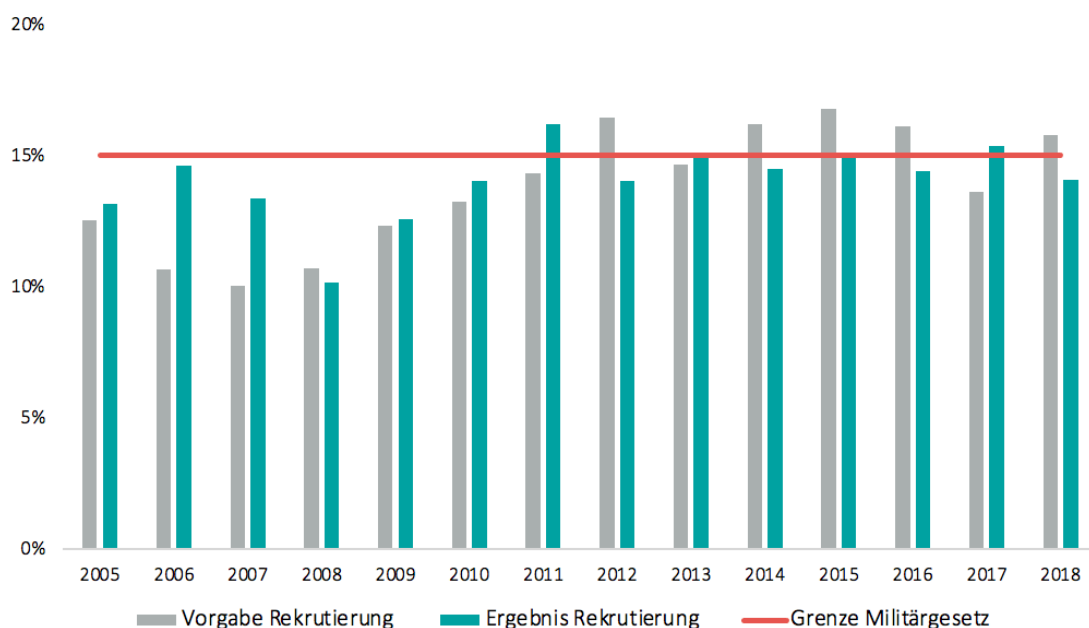


Abbildung 4: Vorgaben an die Rekrutierung und Rekrutierungsergebnisse. Quelle: Personelles der Armee. Darstellung: EFK

Seitens der Armee wurde im Rahmen dieser Evaluation keine Aussage gemacht, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang der Bedarf über die gesetzliche Maximalgrenze hinausgeht. Diese Frage stelle sich gegenwärtig, in der Umsetzungsphase der WEA, nicht. Zu beachten sei, dass eine Erhöhung des Durchdieneranteils in jedem Fall bedeutende Auswirkungen auf das Gesamtsystem Armee mit sich bringe, da dann auch weniger AdA im WK-Modell zur Verfügung stünden.

Gleichzeitig macht Abbildung 4 auch deutlich, dass im Vergleich zu den Vorgaben mehr Durchdiener rekrutiert werden, wenn dies innerhalb der 15 %-Grenze möglich ist. Dies zeigte sich zuletzt 2017, in dem letztlich der Anteil sogar leicht über der 15 %-Grenze lag. Dies war auch in den Jahren 2013 und etwas deutlicher 2011 der Fall. Insgesamt bewegen sich die Durchdieneranteile seit ungefähr 2011 immer im Bereich des gesetzlichen Maximums.

Rund 95 % der Abgänge in den Zivildienst im Zeitraum zwischen der Rekrutierung und dem Start der RS erfolgen aus dem WK-Modell. Durchdiener stellen damit vor dem Beginn der RS selten ein Zivildienstgesuch, was v. a. aufgrund der längeren Dienstdauer im Vergleich zu AdA im WK-Modell wenig erstaunlich ist (diese schlägt sich in einer entsprechend längeren Dauer des Zivildienstes nieder). Die selteneren Abgänge führen dazu, dass zu Beginn der RS der Durchdieneranteil über 15 % liegen kann (in den Jahren 2017 und 2018 lag er jeweils bei rund 17 %).

Mit der WEA wurde die Anzahl RS-Starts von drei auf zwei reduziert. Dies hat Folgen für die Durchdiener: Erstens verteilen sich die verfügbaren Durchdiener im Ausbildungsdienst gleichmässiger über das Jahr als bei drei RS-Zyklen, allerdings auch mit der Folge einer «Durchdienerlücke» im Frühling (vgl. Abschnitt 4.2). Zweitens stehen zu einem gewissen Zeitpunkt in einem Zwei-Start-Modell rund 300 zusätzliche Durchdiener für die Bereitschaftsformationen zur Verfügung. Damit konnte die Militärpolizei-Bereitschaftskompanie beim Kommando Militärpolizei eingeführt werden, die u. a. auf den Schutz kritischer Infrastrukturen ausgerichtet ist. Diese Auswirkungen der WEA auf die Durchdiener hatten nicht zur Folge, dass die Armee den effektiven Durchdieneranteil anpasste.

Nicht alle Bereitschaftsformationen sind ein Mittel der ersten Stunde

Für jede Durchdienerformation ist im Einzelnen festgelegt, welche Leistungen sie zu erbringen hat. In den Bereitschaftsaufgaben wird u. a. vorgegeben, innerhalb welcher Zeit (in Stunden) wie viele Angehörige der Formation für einen Einsatz bereit sein müssen. Daneben sind die zu erbringenden Leistungen in den Vorgaben für die Bereitschaft von Formationen (VBF) näher umschrieben.

In Tabelle 2 werden die verschiedenen Durchdienerformationen bezüglich ihres Kernauftrages typologisiert. Die Einteilung erfolgt anhand der beiden Funktionen, wie sie in der Botschaft zur WEA festgehalten sind, nämlich der Sicherstellung einer hohen Bereitschaft (Mittel der ersten Stunde) sowie dem Erbringen einer permanenten Leistung. Im Rahmen der permanenten Leistungen erbringen Durchdiener aus verschiedenen Truppengattungen einen Beitrag an die Durchhaltefähigkeit der Armee zugunsten der Basisleistung in allen Lagen.

















Formation	Bereitschaft («Mittel der ersten Stunde»)	Permanente Leistung	Beschreibung, falls permanente Leistung relevant
Katastrophenhilfe-bereitschaftsbataillon			–
Führungsunterstützungs-bereitschaftskompanie			–
Logistikbereitschaftskompanie			Diverse Aufträge zu Gunsten der Logistikbasis der Armee
Infanteriebereitschaftsbataillon			Subsidiäre Sicherungseinsätze (z. B. Botschaftsschutz)
Fliegerabwehrbereitschaftsbatterie			–
Militärpolizei Bereitschaftskompanie			Unterstützung zivile Angestellte Militärpolizei
Fliegerbereitschaftskompanie			Unterstützung zivile Angestellte Flugplätze
HQ der Armee Bereitschaftsdetachement			Unterstützung Militärverwaltung, Rekrutierungszentren (Sanität)

Tabelle 1: Ausrichtung einzelner Durchdienerformationen. Erläuterungen: Farbgebung: **hohe** – mittlere – **tiefe** Relevanz der Funktion für die Durchdienerformation. *Indikatoren für Zuteilung bezüglich «Bereitschaft»:* 1.) Anteil «Quantität» gemäss Bereitschaftsaufgaben am Sollbestand; 2.) Einschätzung Kommandanten (Interviews). *Indikatoren für Zuteilung bezüglich «Permanente Leistung»:* 1.) Anteil AdA am Sollbestand 2019, die permanent eine Leistung erbringen; 2.) Einschätzung Kommandanten (Interviews).

Die Bereitschaftsfunktion ist nicht für alle Formationen und nicht im gleichen Umfang von Bedeutung. Ein Spezialfall stellt das «Hauptquartier der Armee Bereitschaftsdetachement» dar, das über keine Bereitschaftsaufgaben verfügt. Die Fliegerbereitschaftskompanie und grosse Teile der Militärpolizeibereitschaftskompanie unterstützen in ihrem Ausbildungsdienst die zivilen Angestellten.

Das Leistungsprofil der Armee sieht für die Katastrophenhilfe und die sofortige Unterstützung ziviler Behörden bei besonderen Ereignissen gesamthaft den Einsatz von rund 950 Angehörigen der Armee (AdA) vor. Berufsorganisationen und Durchdiener sollen dies sicherstellen. Ausgehend von den aktuellen Sollbeständen und den in den Bereitschaftsaufgaben vorgegebenen Angaben zur Quantität können Durchdiener theoretisch dazu einen

Beitrag in der Grössenordnung von rund 700 AdA (grobe Schätzung) leisten, was etwas mehr als 70 % der Mittel der ersten Stunde entspricht.

Nicht abgebildet ist, welche weiteren Aufgaben¹⁴ Durchdiener innerhalb der Armee oder gegen aussen wahrnehmen (vgl. dazu Abschnitt 4.2).

Permanente Leistungen im Spannungsfeld mit den rechtlichen Grundlagen

Art. 59 Abs. 2 MG hält fest, dass Angehörige der Armee bei zwingendem Bedarf zum Dienst in der Militärverwaltung und deren Betrieben aufgeboden werden können. Ein zwingender Bedarf liegt dabei vor, wenn eine ausserordentliche Mehrbelastung bewältigt werden muss oder Arbeiten ein besonderes Fachwissen verlangen.

Die Verordnung über die Militärdienstpflicht (VMDP, SR 512.21) definiert in Art. 66 VMDP als ausserordentliche Mehrbelastung «eine nicht vorhersehbare Mehrbelastung oder eine solche, deren Ende nicht absehbar ist und die zudem nicht mit dem ordentlichen Personal oder mit ordentlichen Organisationsmassnahmen zeitgerecht bewältigbar ist». Nicht als Dienst in der Militärverwaltung und deren Betriebe gelten Dienste zur Ausbildung oder für einen Einsatz von Angehörigen der Armee einer Formation, die im Falle eines Einsatzes der Armee Aufgaben der Militärverwaltung übernimmt (Art. 66 Abs. 4 VMDP). Explizit nicht zulässig sind «über längere Zeit aufeinander folgende Dienste an derselben Stelle und für dieselben Zwecke unabhängig davon, ob dafür derselbe oder verschiedene Angehörige der Armee aufgeboden werden» (Art. 66 Abs. 5e VMDP). Weitere Konkretisierungen finden sich in den Weisungen des Chefs der Armee über die Militärdienstpflicht (WMDP). Sie interpretiert den Begriff «besonderes Fachwissen» so breit, dass fast keine Arbeiten ausgeschlossen werden. Auch definiert die WMDP konkrete Ausnahmen zum Dienst in der Militärverwaltung.

Verschiedene Durchdiener werden in der Militärverwaltung und deren Betrieben eingesetzt. Dazu gehören insbesondere die Angehörigen des HQ A Ber Det: Die Sanitäts-Durchdiener des Detachements werden z. B. zur Unterstützung des medizinischen Personals in den sechs Rekrutierungszentren der Armee eingesetzt, etwa für die Durchführung von Gesundheitstests bei den Stellungspflichtigen. Die Leistungen werden als wichtig für die Sicherstellung einer qualitativ guten medizinischen Abklärung beurteilt. Die übrigen Angehörigen des Detachements sind einzeln auf verschiedene andere Bereiche der Militärverwaltung und deren Betriebe verteilt. Daneben gibt es weitere Einheiten bzw. einzelne Angehörige, die permanente Unterstützung des zivilen Personals leisten, etwa die FI Ber Kp und MP Ber Kp mit jeweils über 100 Durchdiener pro Start.

Die Verteilung auf die Truppengattungen ist wenig transparent

Die EFK hat geprüft, ob die Verteilung der Durchdiener auf die einzelnen Truppengattungen bedarfs- und risikoorientiert erfolgt. Die Verteilung auf die Truppengattungen ist wichtig, weil diese den Handlungsspielraum der Armee als Mittel der ersten Stunde (Bereitschaft) beeinflusst. Die aktuelle Verteilung kann der Tabelle 3 entnommen werden.

¹⁴ Z. B. Übungen mit WK- oder anderen Formationen, Unterstützungsleistungen im Rahmen der Verordnung über die Unterstützung ziviler oder ausserdienstlicher Tätigkeiten mit militärischen Mitteln, VUM, SR 513.74

Bezeichnung Formation	Abkürzung	Sollbestand	Anteil
Infanteriebereitschaftsbataillon	Inf Ber Bat	728	27 %
Katastrophenhilfebereitschaftsbataillon	Kata Hi Ber Bat	440	16 %
Logistikbereitschaftskompanie	Log Ber Kp	416	15 %
Führungsunterstützungsbereitschaftskompanie	FU Ber Kp	322	12 %
Militärpolizei Bereitschaftskompanie	MP Ber Kp	320	12 %
Fliegerbereitschaftskompanie	Fl Ber Kp	140	5 %
HQ der Armee Bereitschaftsdetachement	HQ A Ber Det	124	5 %
Fliegerabwehrebereitschaftsbatterie	Flab Ber Bttr	106	4 %
<i>Weitere</i>	–	96	4 %
Total Durchdiener		2692	100 %

Tabelle 2: Bezeichnung und Sollbestände der Durchdienerformationen. Quelle: Personelles der Armee (2019). Die Sollbestände beziehen sich auf beide RS-Starts eines Jahres. Die effektiv verfügbaren Durchdiener können vom Sollbestand abweichen.

Gemäss Auskunft der Armee ist das Zustandekommen der zahlenmässigen Verteilung auf die einzelnen Truppengattungen nicht dokumentiert (die Verteilung fand für die WEA im Rahmen von Workshops statt und wurde von der Armeeführung bestätigt). Die Verteilung erfolgte unter Anlehnung an die Vorgaben des Leistungsprofils und den wahrscheinlichen Einsatzgebieten der Armee.

Die einzelnen Lehrverbände und Truppengattungen, die Durchdiener ausbilden, können anlässlich des regelmässig durchgeführten Prozesses «Revision Armeeorganisation» Anpassungen bei der Anzahl Durchdiener beantragen. Zu beachten ist, dass aufgrund des maximalen Anteils von 15 % eine Erhöhung des Sollbestandes in einer Truppengattung zwangsläufig eine Reduktion in entsprechendem Umfang bei anderen Formationen zur Folge hat. In der Vergangenheit kam es nicht zu grösseren Veränderungen.

Anlässlich der Interviews mit Vertretern des Kommandos Operationen und des Kommandos Ausbildung hat die EFK keine Hinweise erhalten, dass die aktuelle Verteilung als nicht zweckmässig beurteilt wird. Die befragten Kommandanten der Durchdienerformationen machten zur Zweckmässigkeit der Verteilung keine Aussagen, da sie den Bedarf der anderen Truppengattungen nicht genügend beurteilen konnten.

Beurteilung

Das Militärgesetz (maximal 15 % Durchdieneranteil) und das Leistungsprofil geben der Armee wichtige Rahmenbedingungen für die Durchdiener vor. Gemäss dem Militärgesetz dürfen zudem nur so viele Durchdiener rekrutiert werden, wie von der Armee benötigt werden. Es müsste transparent und nachvollziehbar sein, anhand welcher Kriterien und konkreten Bedürfnissen die Verteilung der Durchdiener auf die Truppengattungen zustande kommt und auch, ob allenfalls ein Bedarf besteht, der kleiner (oder allenfalls grösser) als die gesetzlich verankerten 15 % ist. Dies ist gegenwärtig zu wenig der Fall. Es wäre auch zu berücksichtigen, in welchem Umfang den beiden Kernfunktionen, nämlich der Bereitschaft im Sinne der «Mittel der ersten Stunde» und dem Erbringen von permanenten Leistungen, Bedeutung beigemessen wird.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Gruppe Verteidigung, das Zustandekommen des Bedarfs an Durchdienern innerhalb der einzelnen Truppengattungen periodisch (z. B. alle drei Jahre) transparent und nachvollziehbar zu prüfen und auszuweisen.

Stellungnahme Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung ist mit der Empfehlung einverstanden. Das Zustandekommen des Bedarfs an Durchdienern wird bei Anpassungen künftig nachvollziehbarer ausgewiesen. Der aktuelle Bedarf an Durchdienern bei den einzelnen Truppengattungen – und somit auch die Verteilung – ist mit den Bereitschaftsaufgaben der Armee gegeben. Diese beinhalten je Truppengattung das Mengengerüst, über das die Armee verfügen muss, um die zivilen Behörden bei nicht vorhersehbaren Ereignissen und aus dem Stand unterstützen zu können. Die Vorgabe von einem maximalen Anteil an 15 % pro Rekrutenjahrgang wird dabei eingehalten.

Die Armee reizt seit gut einem Jahrzehnt die 15 %-Grenze aus. Dies kann als Indiz gesehen werden, dass der effektive Bedarf auch etwas höher liegen könnte. Eine Flexibilisierung des Durchdieneranteils, d. h. eine An- oder Aufhebung der maximalen Grenze von 15 %, erscheint deshalb als prüfenswert. Im Hinblick etwa auf eine Veränderung der Bedrohungslage würde sich damit ein grösserer Spielraum für die Armee ergeben. Dies gilt ebenfalls für weitere Armee Reformen in der Zukunft, falls sich dadurch wesentliche Rahmenbedingungen, z. B. der Bestand oder die Anzahl RS-Starts, wieder verändern sollten. Weiterhin massgebend bliebe der Bedarf der Armee. Zusätzlich würde sich die operative Steuerung im Rahmen der Rekrutierung vereinfachen. Zu beachten ist, dass jede Veränderung des Durchdieneranteils Auswirkungen auf die Bestände der Armee hat.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Gruppe Verteidigung, eine Flexibilisierung des Durchdieneranteils zu prüfen und ggf. eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen zu initiieren.

Stellungnahme Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung ist mit der Empfehlung einverstanden. Die Prüfung wird in die ordentlichen Arbeiten der nächsten Revision des Militärgesetzes und der Armeeorganisation aufgenommen.

Verschiedene Durchdiener erbringen nach der Rekrutenschule permanente Leistungen zugunsten der Militärverwaltung und deren Betriebe. Art. 59 MG sieht vor, dass Angehörige der Armee nur bei zwingendem Bedarf zu solchen Diensten aufgeboten werden können. Die VMDP und die WMDP interpretieren den entsprechenden Gesetzesartikel grosszügig, etwa bezüglich der Definition einer ausserordentlichen Mehrbelastung oder indem gewisse Verwendungen explizit nicht als Dienst in der Militärverwaltung und deren Betrieben festgelegt werden, was sich nicht ohne Weiteres aus Art. 59 MG ergibt. Die EFK hat diesen Punkt nicht juristisch geklärt, daher verzichtet sie auf eine Empfehlung. Es sollte jedoch im Interesse der Gruppe Verteidigung liegen, die Konsistenz der verschiedenen rechtlichen Grundlagen belegen zu können.

4 Verwendung der Durchdiener nach der RS

4.1 Nur wenige kurzfristig erfolgte Einsätze

Da die kurzfristige Bereitschaft die «Raison d'être» der Durchdiener ist, hat die EFK für verschiedene Einsätze im Bereich der Militärischen Katastrophenhilfe aus den letzten Jahren deren zeitlichen Ablauf analysiert:¹⁵

- Insgesamt vier unvorhersehbare Unterstützungsleistungen (Einsätze) in den Jahren 2015 und 2017 im Rahmen der Wasserversorgung von Nutztieren auf Alp- und Juraweiden in verschiedenen Kantonen (2xVD, BE, FR);
- Errichtung einer Notbrücke nach der durch starke Niederschläge verursachten Verschüttung einer Zufahrtsstrasse (2017; Kanton GR);
- Einsätze im Nachgang des Felssturzes am Piz Cengalo im Jahr 2017, insbesondere in der stark betroffenen Gemeinde Bondo (Kanton GR; vgl. Exkurs weiter unten).

Exkurs: Einsatz der Durchdiener in Bondo 2017

Im August 2017 kam es am Piz Cengalo in den Bergeller Alpen (Kanton Graubünden) zu einem Bergsturz und anschliessenden Murgängen. Besonders betroffen war die im Val Bondasca liegende Gemeinde Bondo. In den Tagen darauf kam es zu weiteren Felsabbrüchen und Murgängen. Dabei kamen Menschen, Gebäude und verschiedene Infrastrukturen (etwa Strassen und Brücke) zu Schaden. Die Armee war in den ersten Tagen nach dem Bergsturz nur begrenzt im Einsatz, nämlich mit acht Gebirgsspezialisten, die eine Überwachungsfunktion wahrnahmen.

Am 1. September 2017 schlossen der Bund und der Kanton Graubünden, gestützt auf die Verordnung über die Unterstützung ziviler oder ausserdienstlicher Tätigkeiten mit militärischen Mitteln (VUM), eine Leistungsvereinbarung ab: Die Armee unterstützte den Kanton Graubünden in den kommenden Monaten bei der Bewältigung dieser besonderen Lage. In der Folge kam es zu zwei kurzfristigen Einsätzen von Durchdienerformationen: Das Kata Hi Ber Bat stellte zwei Löschwasserbecken bereit, um die Wasserversorgung für die lokale Feuerwehr sicherzustellen. Aufgrund eines weiteren Murgangs in der Nacht auf den 1. September war Bondo ausserdem vom Swisscom-Netz abgeschnitten. Tags darauf installierten Angehörige der FU Ber Kp ein Richtstrahl-System für Sprach- und Datenübermittlung, um die Alarmierung bei weiteren Murgängen sicherzustellen. In den kommenden Monaten kam es zu weiteren Unterstützungsleistungen durch das Kata Hi Ber Bat (mit höherer Planbarkeit).

Es gibt – erfreulicherweise – nur wenige Einsätze, in denen eine sehr hohe zeitliche Bereitschaft (Reaktionszeit von weniger als einem Tag) erforderlich ist. Das im November 2019 entlassene Kata Hi Ber Bat hatte während der VBA 2 keinen Katastrophenhelfereinsatz. Ausserdem stellen neben den Durchdienern auch die Berufsformationen die kurzfristige Bereitschaft der Armee sicher. Insbesondere die Luftwaffe spielt eine wichtige Rolle für die Unterstützung von zivilen Behörden, beispielsweise bei der Bekämpfung von Waldbränden.

Bei einer Mehrheit der untersuchten Einsätze gab es eine Dauer von einzelnen bis mehreren Tagen zwischen dem Gesuch, das der kantonale Führungsstab bei der Armee stellte, und dem Beginn des Einsatzes der Durchdiener. Es gab somit eine gewisse Vorlaufzeit für

¹⁵ Es handelt sich dabei nicht um eine vertiefte Prüfung anhand von einzelnen Fallstudien.

die Vorbereitung auf einen Einsatz. Dies ergibt sich auch dadurch, dass die Armee subsidiär zum Einsatz kommt, wenn die zivilen Mittel für die Bewältigung einer Situation nicht mehr ausreichen.

Die beiden befragten Chefs von kantonalen Führungsstabern äusserten sich insgesamt positiv zu den Erfahrungen mit Einsätzen, an denen Durchdiener beteiligt waren. Betont wurden die rasche Reaktionszeit (insbesondere bei Bondo 2017) und die Führung durch Berufskader. Auch die Qualität der erbrachten Leistungen wurden als gut beurteilt.

Exkurs: Corona-Einsatz der Durchdiener 2020

Im Rahmen des Corona-Einsatzes der Armee kamen auch Durchdiener (aktuelle und ehemalige) zum Einsatz. Dies in zwei Bereichen: Einerseits leisteten rund 200 Infanterie-Durchdiener zugunsten der Kantone Waadt und Genf Dienst im Bereich Botschaftsschutz. Diese Aufgabe gehörte während mehr als 20 Jahren zu den Sicherungseinsätzen der Armee (AMBA CENTRO). Andererseits kamen zur Unterstützung des Gesundheitswesens seit dem 9. März 2020 Angehörige der Logistikbereitschaftskompanie (inkl. Sanität) zum Einsatz. Insgesamt leisteten die Durchdiener bis Ende Juni 2020 gemäss Angaben der Armee etwas mehr als 20 000 Dienstage im Assistenzdienst.

Beurteilung

Bei den Einsätzen der Durchdiener liegt – situationsbedingt – die erforderliche Reaktionszeit mehrheitlich über den in den Bereitschaftsaufgaben definierten Vorgaben. In der Regel bestand somit für die Formationen eine gewisse Vorbereitungszeit. Deutlich wird der Mehrwert der Durchdiener im Vergleich mit den WK-Formationen bezüglich der Verfügbarkeit: Die Anzahl von WK-Formationen in den verschiedenen Truppengattungen ist beschränkt, sodass sich häufig keine Verbände im Dienst befinden.

4.2 Die Zeit nach der RS ist eine Herausforderung

Für diejenigen Formationen, die nicht durchwegs eine permanente Leistung erbringen müssen, stellt sich die Frage, welche Aufgaben die Durchdiener nach absolvierter Rekrutenschule in den 25 Wochen Verbandsausbildung 2 (VBA 2) erfüllen. Wie aufgezeigt, machen unvorhergesehene Einsätze nur einen marginalen Teil davon aus. Für vier Formationen wird im Folgenden näher auf die VBA 2 der Durchdiener eingegangen.

Die VBA 2 unterscheidet sich je nach Formation

Der Kernauftrag des *Kata Hi Ber Bat* besteht darin, die Militärische Katastrophenhilfe während des ganzen Jahres sicherzustellen. Es wird bei natur- und technologiebedingten Katastrophen im In- und grenznahen Ausland eingesetzt und unterstützt mit Freiwilligen auch die Rettungskette der Schweiz. Das Bataillon besteht aus mehr als 200 Durchdienern aus den Bereichen Genie und Rettung. Daneben sind knapp 50 Berufsmilitärs, Zeitmilitärs und zivile Angestellte im Organigramm aufgeführt. In den Vorgaben für die Bereitschaft sind Leistungen definiert, die das *Kata Hi Ber Bat* erbringen muss. Dazu zählen bspw. Menschen in schweren Trümmerlagen zu orten und zu retten, Wald-, Gross- und Industriebrände zu bekämpfen, Leistungen bei Überschwemmungen zu erbringen, die Beleuchtung und Stromversorgung auf Schadensplätzen sicherzustellen usw. Diese Leistungen erfolgen subsidiär zur Unterstützung der zivilen Behörden. Für die Leistungserbringung ist diese Einheit mit verschiedenen Systemen (bspw. Fahrzeugen, Baumaschinen, Notbrücke) ausgerüstet. Die

VBA 2 des ersten RS-Zyklus des Jahres 2019 war für das Kata Hi Ber Bat, insbesondere für die Genietruppen, geprägt von VUM-Unterstützungsleistungen. So waren Angehörige des Bataillons mehrere Wochen am Eidgenössischen Schwing- und Älplerfests in Zug mit dem Aufbau der mobilen Arena oder am Basel Tattoo im Einsatz. Diese Formation wird bei VUM-Unterstützungsleistungen am häufigsten eingesetzt. Zudem gab es armeeinterne Einsätze. Daneben werden Weiterausbildung (bspw. bei ungenügender Personaldotierung von Schlüssel-Funktionen) und Ausbildungserhalt durchgeführt.

Die *FU Ber Kp* ist dafür zuständig, bei kurzfristigen Einsätzen die Information und Kommunikation sicherzustellen. Dazu sind rund 160 Durchdiener vorgesehen. Mit diesen Mitteln könne, bspw. bei einer regionalen Katastrophe, die Kommunikation abgedeckt werden. Nicht mehr ausreichen würden die Mittel der *FU Ber Kp*, wenn dies für ein deutlich grösseres Gebiet resp. die ganze Schweiz sichergestellt werden müsste. Ein Beispiel für einen kurzfristigen Einsatz findet sich in Abschnitt 4.1 (Bondo). Kernstück der VBA 2 bildet bei der *FU Ber Kp* die Sicherstellung von Verbindungen im Rahmen von Übungen von WK-Formationen. Solche Einsätze dauern einzelne Tage bis Wochen (inkl. einer Vor- und Nachbereitungsphase) und betreffen in der Regel nicht die gesamte Kompanie. Pro Jahr gäbe es schätzungsweise rund 20 solcher Einsätze. Die restliche Zeit ist v. a. der Ausbildung gewidmet. Die Einheit wird kaum für VUM-Unterstützungsleistungen verwendet.

Die *Log Ber Kp* hat den Auftrag, logistische Dienstleistungen (bspw. Transporte, Sicherstellen der Funktionsbereitschaft von Armeematerial) zugunsten der Armee über das gesamte Jahr zu erbringen. Die Kompanie besteht aus rund 200 Durchdienern (u. a. Transport-, Nachschub-, Verkehrs-, Instandhaltungszug). Ausserdem ist ein Sanitätszug mit 27 Angehörigen Teil der *Log Ber Kp*. Nach der RS erbringen die Durchdiener logistische Unterstützungsleistungen zugunsten der LBA oder anderer Teile der Armee. Dazu gehören etwa Transporte (Gütertransporte, Verschiebung von Verbänden). Instandhaltungssoldaten unterstützen während eines grossen Teils der VBA 2 zivile Angestellte in den fünf Armeelogistikzentren (Thun, Othmarsingen, Grolley, Monteceneri, Hinwil). Eher selten sind VUM-Unterstützungsleistungen. Einzelne Durchdiener übernehmen ausserdem die Rolle von Fahrern für höhere Stabsoffiziere.

Das *Inf Ber Bat* ist die grösste Durchdienerformation mit über 300 Angehörigen pro Zyklus, aufgeteilt auf zwei Kompanien. Zu den Aufgaben des Bataillons gehören: der Schutz von einzelnen mittelgrossen Objekten oder eines Grenzabschnittes, die Unterstützung von zivilen Behörden (Polizei, Grenzwachtkorps) oder auch die Durchführung von Personen- und Fahrzeugkontrollen. In der VBA 2 ist das *Inf Ber Bat* in verschiedenen Bereichen tätig, ein wichtiger Teil macht die Ausbildungsunterstützung von WK-Formationen oder anderen Armeeeinheiten aus. Daneben war während vielen Jahren der Botschaftsschutz (AMBA CENTRO) an verschiedenen Standorten in der Schweiz eine zentrale Aufgabe. Die Infanterie-Durchdiener werden ebenfalls für verschiedene Ehrendienste und VUM-Unterstützungsleistungen eingesetzt, so bspw. 2019 für die Fêtes des Vignerons oder auch das Stadtfest in Liestal (gemäss Einsatzplanung).

Motivation und Sinn des Dienstes sind bei fast der Hälfte auf einem tiefen Niveau

Wie bereits ausgeführt, weisen im Vergleich zu den befragten AdA im WK-Modell die Durchdiener eine höhere Motivation auf und beurteilen die Sinnhaftigkeit ihrer Dienstleistung ebenfalls etwas positiver. Sehr deutlich ist der Unterschied allerdings nur in der Truppengattung Kata Hi Ber Bat / Rettung. Wichtiger als das Modell ist für die Motivation die Truppengattung und der militärische Grad (höhere Motivation von Kader). AdA mit einer tiefen

Motivation haben sich gemäss der Befragung häufiger überlegt, die Armee zu verlassen. Insgesamt ist, in beiden Dienstleistungsmodellen, ein hoher Anteil (rund 50 %) an Dienstleistenden mit einer tiefen Motivation (Werte 1-3 auf einer 10er-Skala) festzustellen. Das gleiche gilt, auf einem sogar noch leicht tieferen Niveau, für die Sinnhaftigkeit der Dienstleistung.

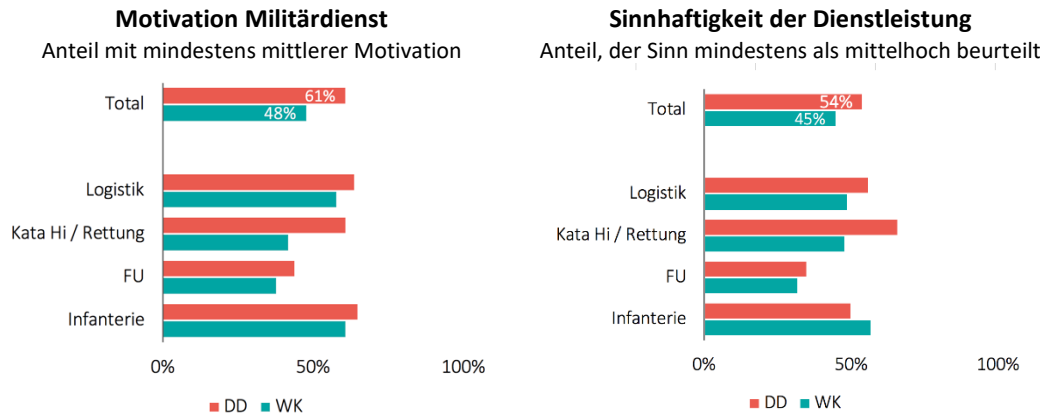


Abbildung 5: Einschätzung zur Motivation und Sinnhaftigkeit der Dienstleistung. Quelle: Befragung DD/WK. Nur Mannschaftsgrade. N (DD) = 501 (Motivation) bzw. 503 (Sinnhaftigkeit); N (WK) = 544 (Motivation) bzw. 556 (Sinnhaftigkeit). Die Werte entsprechen dem Anteil der Befragten, die zumindest die Einschätzung «mittel» abgaben (Werte von 4 und höher auf einer 10er-Skala).

Die qualitativen Kommentare der Durchdiener zu ihrer Verwendung in der VBA 2 vermitteln teilweise ein eher negatives Bild. Sie betreffen zwei Bereiche. Erstens gebe es häufig wenig zu tun, vieles sei Leerlauf, zu viele Wachtdienste, die Zeit werde nicht für bspw. notwendige Ausbildung verwendet, auch seien Kader weniger präsent als noch in der Rekrutenschule, die positiver wahrgenommen wird (insbesondere in Bezug auf die Ausbildung und die Führung). Es ist allerdings auch zu beachten, dass ein Teil der Befragten die VBA 2 als intensiver als erwartet erlebt hat. Zweitens werden v. a. Übungen mit WK-Formationen teils negativ wahrgenommen, diese seien nicht gut organisiert und das Ausbildungsniveau der WK-Formationen sei deutlich tiefer. Die Durchdiener sehen sich dabei teilweise als «Manövriermasse» innerhalb der Armee, die man rasch und gerne für unbeliebte und wenig sinnvolle Aufgaben herbeiziehen kann. Bezüglich den VUM-Unterstützungsleistungen ist der Tenor gemischt (teils kritisch, teils werden diese Engagements aber auch geschätzt). Die befragten Kommandanten bestätigen, dass sich durch die Länge des Dienstes besondere Herausforderungen für die Führung und die Motivation der Durchdiener ergeben.

Einige Durchdiener (qualitative Kommentare Befragung DD/WK; Gruppeninterviews) beurteilen die Bereitschaft der eigenen Formation eher negativ. Risiken für die Bereitschaft entstehen dadurch, dass die Ausbildung in der VBA 2 zu kurz komme. Gerade beim Kata Hi Ber Bat wird in der hohen Beanspruchung für VUM-Unterstützungsleistungen ein Problem für die Einsatzbereitschaft gesehen. Diese brächten keinen Ausbildungsnutzen und liessen keine Zeit für die notwendige Wiederholung von Ausbildungsinhalten. Ebenfalls wird kritisiert, dass die Bereitschaftsfunktion in der VBA 2 nicht genügend zum Tragen komme, so gäbe es wenig oder keine Ausbildung in Bezug auf mögliche Einsätze. Zudem werde die Rolle des Verbandes als Mittel der ersten Stunde nur ungenügend vermittelt (bspw. wenig Wissen über mögliche, nicht planbare Einsätze und über deren praktische Durchführung).

Vom Ausbildungsniveau her beurteilen die Durchdiener sich selber eher etwas besser als die WK-Formationen (Befragung DD/WK). Die meisten Interviewpartner gehen ebenfalls davon aus, dass die Durchdiener aufgrund ihrer längeren Dienstzeit zunehmend besser ausgebildet sind als WK-Formationen. Es gibt allerdings je nach Truppengattung auch differenziertere Aussagen.

Es gibt gewisse Risiken für die Bereitschaft der Durchdienerformationen während der VBA 2

Die *effektiven Bestände* weichen in der Regel von den Sollbeständen ab. Beispielsweise verfügten 2019 zu Beginn der VBA 2 (Zyklus des ersten RS-Starts) die Formationen mit einer mindestens mittleren Bedeutung für die Bereitschaft allesamt über gemessen am Sollbestand nicht genügend Armeeeingehörige. Im besten Fall lag die Alimentierung zwischen 80 und 90 %, teilweise aber auch deutlich darunter (z. B. FU Ber Kp: bei 63 %). Zwischen den RS-Zyklen kann der Erreichungsgrad des Sollbestandes deutlich schwanken. Im Zeitverlauf eines Zyklus sind die Bestände abnehmend (Abgänge aus verschiedenen Gründen aus Durchdienermodell). Die effektiven Bestände haben gemäss den befragten Kommandanten Auswirkungen darauf, wie gut die Durchdienerformationen ihre Bereitschaftsfunktion wahrnehmen können. Liegen etwa bei Formationen, bei denen alle verfügbaren AdA von den Bereitschaftsaufgaben erfasst sind, die Bestände deutlich unter den Vorgaben, kann dies ein Risiko für die Erfüllung der Bereitschaftsaufgaben darstellen. Bei den Militärpolizei-Durchdienern können tiefere Bestände etwa dazu führen, dass sich die gemäss Bereitschaftsaufgaben vorgesehenen AdA grossmehrheitlich zuerst von ihren Standorten nach Sion begeben müssen. Die Bereitschaftsaufgaben sind so ausgestaltet, dass dies möglich ist, es zeigt jedoch mögliche Auswirkungen zu tiefer Bestände. Im Hinblick auf die Durchhaltbarkeit betrachten verschiedene Kommandanten die in den Bereitschaftsaufgaben festgelegten Zeiten als nicht realistisch. Sie erachten die Durchdiener als Mittel der ersten, wenigen Tage. Danach sei bei grösseren Einsätzen rasch die Mobilmachung von Milizformationen mit hoher Bereitschaft notwendig. Zum Zeitpunkt der Evaluation waren die Bereitschaftsaufgaben in Überarbeitung.

Mit der Reduktion auf zwei RS-Starts anlässlich der Weiterentwicklung der Armee entstand eine sogenannte *Durchdienerlücke*: Im Frühjahr (April/Mai) stehen während ca. fünf Wochen keine Durchdiener in der VBA 2 zur Verfügung.¹⁶ Mit der gemäss Militärgesetz vorgesehenen Reduktion auf 280 Dienstage würde sich diese Lücke vergrössern, zudem würde sich auch im Herbst eine Lücke eröffnen. Die armeeinterne Arbeitsgruppe «DD-Futuro» erarbeitete 2019 Vorschläge für den Umgang mit dieser Situation. Unter anderem wurde beantragt, die maximale Anzahl Dienstage für die Mannschaft im Militärgesetz auf 300 Tage zu erhöhen. Dies würde dem Status quo entsprechen. Im Rahmen des Corona-Einsatzes verlängerte die Armee die Dienstzeit bestimmter Durchdiener (Sanität, Infanterie, Militärpolizei, Logistik), um die Lücke überbrücken zu können. Gemäss den Kommandanten der Formationen birgt die aktuelle Situation weitere Risiken. In den ersten Wochen der VBA 2 müssen beispielsweise beim Fehlen von Schlüsselfunktionen noch zusätzlich Personen ausgebildet werden. Auch erhalten sie teils neues Material, dessen Handhabung geübt werden muss. Zudem müssen die Durchdiener, die ihre Rekrutenschule in der Regel an verschiedenen Standorten absolviert haben, lernen, als Verband zu funktionieren.

¹⁶ Aufgrund der RS-Starts im Januar und im Juni ergibt sich im Herbst jeweils eine kurze Überschneidung der Durchdienerzyklen: Die Durchdiener, die ihre RS im ersten Zyklus des Jahres absolviert haben, beenden ihren Ausbildungsdienst in der Regel Anfangs November; unmittelbar davor starten die Durchdiener des zweiten RS-Zyklus ihre VBA 2.

Ein systematisches *Risiko bezüglich Bereitschaft aufgrund der Verwendung in der VBA 2* sehen die interviewten Kommandanten nicht. Zum Teil haben die Aktivitäten, bspw. gemeinsame Übungen mit WK-Formationen, einen Mehrwert für die Durchdiener. Eher als der Umfang spielt das Timing von bspw. VUM-Unterstützungsleistungen eine wichtige Rolle. Diese sollten nicht in den ersten Wochen der VBA 2 erfolgen. Gemäss den gesichteten Dienstplänen wird dies überwiegend respektiert, Interviewaussagen weichen dagegen von dieser Feststellung ab. Die Verwendung der Durchdiener erfolgt bei armeeinternen Leistungen oder VUM-Unterstützungsleistungen unter dem Vorbehalt, dass die eingesetzten AdA jederzeit für andere Einsätze zurückgezogen werden können. Der Tatbeweis, dass dies gerade bei VUM-Unterstützungsleistungen auch rechtzeitig gemacht würde, fehle bislang gemäss einzelnen Aussagen der Kommandanten. Vereinzelt kritisierten diese auch, dass den Durchdienern als Ersteinsatzelement eine gemeinsame Führungsstruktur fehle (inkl. gemeinsamer Übungen). Andere Interviewpartner stehen einer gemeinsamen Führung der Durchdiener skeptisch gegenüber, da sie kaum einen Mehrwert darin sehen.

Beurteilung

Die Zeit nach der RS ist eine Herausforderung für das Durchdienermodell und ebenso für das WK-Modell. Daraus ergeben sich Risiken, einerseits für die Bestände (Risiko von Abgängen), aber auch für die Aufgabenerfüllung, wenn Soldaten demotiviert sind und keinen Sinn in ihrer Tätigkeit sehen. Dieser Befund ist nicht neu. Die Evaluationsergebnisse verdeutlichen den Handlungsbedarf in diesem Bereich.

Spezifisch beim Durchdienermodell stellen neben der Dauer des Dienstes auch die Führung und die Art der Beschäftigung Faktoren dar, die sich negativ auf die Motivation und die Wahrnehmung der Sinnhaftigkeit auswirken. Die Befragung der EFK liefert erste Hinweise zu Erklärungsfaktoren, etwa der Eindruck, dass die Weiterbildung in Bezug auf Einsätze, die von den Durchdienern erwartet werden, teilweise zu kurz kommt resp. den Durchdienern ihre Rolle innerhalb der der Armee nicht klar scheint. Diese Ergebnisse sind allerdings eine Momentaufnahme, es gibt sowohl Unterschiede zwischen den Truppengattungen als auch sehr wahrscheinlich zwischen den einzelnen RS-Zyklen. Dies müsste seitens der Armee noch stärker untersucht werden. Dabei sollte insbesondere auch auf Einschätzungen und Erfahrungen der Durchdiener selber abgestützt werden sowie eine zentrale Auswertung über alle Truppengattungen mit Durchdienern hinweg erfolgen. Bislang liegen Befragungen am Ende der Durchdienerzeit in der Kompetenz der Durchdienerformationen und werden nicht zentral ausgewertet.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Gruppe Verteidigung, die Gründe für die teils tiefen Werte (Motivation, Sinnhaftigkeit) bei den Durchdienern sowie die Unterschiede zwischen den Truppengattungen periodisch zu analysieren. Darauf basierend sind Massnahmen zur Verbesserung der Zeit nach der RS abzuleiten.

Stellungnahme Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung ist mit der Empfehlung einverstanden. Dies wird ergänzend zu den bestehenden Optimierungsprozessen aufgenommen.

5 Kosten des Durchdienermodells

5.1 Einsparungen bei höherem Durchdieneranteil eher gering, aber mit Unsicherheiten behaftet

Die EFK hat keine eigene Schätzung der Betriebskosten vorgenommen. Sie hat jedoch geprüft, ob die Abschätzung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen einer Erhöhung des Durchdieneranteils, die von der Armee 2012 durchgeführt worden sind, überwiegend nachvollziehbar und plausibel waren. In einem Bericht für die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) schätzte die Armee für verschiedene, höhere Durchdieneranteile, welche finanziellen Auswirkungen sich auf die Betriebskosten von 2,8 Milliarden Franken daraus ergeben würden (Tabelle 4).

Durchdieneranteil	Geschätzte Einsparungen pro Jahr (CHF)	Anteil an Betriebskosten
30 %	23 Millionen	0,8 %
50 %	113 Millionen	4 %
100 %	562 Millionen	20 %

Tabelle 3: Betriebskosten-Einsparungen bei unterschiedlichen Durchdieneranteilen. Quelle: Bericht Armeestab

Grundlage für die Berechnungen war das «Kostenberechnungsmodell Modulbausteine». Es berechnet für alle Modulbausteine der Armee (in der Regel Formationen in Bataillonsstärke) die Betriebskosten, wobei zwischen fünf Komponenten unterschieden wird: (1) AdA-Kosten, (2) Hauptsystem-Kosten, (3) übrige Material-Kosten, (4) Infrastruktur-Kosten, (5) Lohnempfänger-Kosten. Zu den wichtigsten Annahmen gehörte, welche WK-Formationen mit zunehmendem Durchdieneranteil gestrichen und (teilweise) durch neue Durchdienerformationen ersetzt werden. Dabei wurde der Anteil von 15 % als Ausgangspunkt genommen. Für erhöhte Anteile wurde die Streichung bestimmter WK-Formationen und die Hinzufügung bestimmter Durchdienerformationen angenommen. Die wichtigsten getroffenen Annahmen konnten bei der Prüfung durch die EFK durch eine Kombination der damaligen Dokumente mit neuen schriftlichen und mündlichen Erläuterungen durch den Armeestab rekonstruiert werden. In den Berechnungen ausgeklammert sind die Investitionskosten (jährlich rund 2 Milliarden Franken angestrebt) und der finanzierungswirksame Aufwand für Armee-Immobilien (knapp 160 Millionen Franken).

Die zum Teil umfangreichen Berechnungen zu den Durchdienervarianten im engeren Sinn erfolgten teilweise mithilfe von Taschenrechnern und handschriftlichen Notizen. Die den Berechnungen zugrundeliegenden Annahmen sind mehrheitlich nicht schriftlich dokumentiert und auch nach mündlichen Erläuterungen nur unvollständig rekonstruierbar.

Der Bericht des Armeestabs zuhanden der SiK-N thematisiert unter anderem nicht bezifferbare Auswirkungen und damit indirekt Lücken und Unsicherheiten bei der Berechnung der Durchdienervarianten. Diese Lücken und Unsicherheiten werden in der Botschaft zur WEA nicht erwähnt. Während gemäss Bericht an die SiK-N die Einsparungen bei 100 % Durchdieneranteil 20 % der Betriebskosten erreichen, betragen diese Einsparungen gemäss Botschaft 15 bis 20 %.

Beurteilung

Die EFK beurteilt die Schätzung zu den finanziellen Auswirkungen verschiedener Durchdieneranteile in verschiedenen Punkten als grundsätzlich nachvollziehbar. Die Dokumentation der Annahmen und Berechnungen waren jedoch teilweise nicht ausreichend.

Eine inhaltliche Überprüfung der Plausibilität der Annahmen war mehrheitlich nicht möglich. Einzelne Annahmen werden allerdings von der EFK als eher pessimistisch in Bezug auf die potenziellen Einsparungen bei höheren Durchdieneranteilen beurteilt. So wurde beispielsweise der Personalaufwand Logistikbasis der Armee innerhalb der AdA-Kosten unabhängig vom Durchdieneranteil als fix betrachtet. Materialfassungen und -abgaben sind bei Durchdienern – im Vergleich zu WK-Formationen – jedoch seltener. Für eine umfassende Beurteilung der finanziellen Auswirkungen wäre es zudem wichtig, nebst den Betriebs- auch die Investitionskosten zu berücksichtigen. Richtung und Ausmass der Kostenveränderungen bei Einbezug der Investitionen sind unbekannt; es erscheint aber plausibel, dass parallel zu den Betriebskosten langfristig auch die Investitionskosten sinken dürften.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Gruppe Verteidigung, ein Qualitätssicherungssystem zu etablieren, um die Dokumentation und Nachvollziehbarkeit bei Abschätzungen zu finanziellen Auswirkungen von Massnahmen zu verbessern, wenn diese in eine Botschaft des Bundesrates einfließen.

Stellungnahme Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung ist mit der Empfehlung einverstanden. Seit der damaligen Berechnung zur Weiterentwicklung der Armee (WEA; aus dem Jahr 2012) hat die Gruppe Verteidigung das Vorgehen weiter verfeinert. Die Dokumentation bei Abschätzung finanzieller Auswirkungen wird auch in Zusammenhang mit künftigen Armeemodellen nachvollziehbarer aufgestellt.

Der Hinweis, dass die Investitionskosten ebenfalls einzubeziehen sind, ist korrekt. Jedoch hatte der damalige Auftrag zur Schätzung der finanziellen Auswirkungen verschiedener Durchdieneranteile diesen Faktor nicht beinhaltet.

5.2 Kostenunterschiede bei der Erwerbsersatzentschädigung insgesamt gering

Mit Unterstützung der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) hat die EFK die Kostenunterschiede bei der EO zwischen Durchdienern und AdA im WK-Modell verglichen.

Die Durchschnittskosten pro Dienstag sind bei den Durchdienern mit rund 100 CHF tiefer als im WK-Modell mit ca. 130 CHF. Die Analyse zeigt auch, dass die EO-Kosten bei den DD mit zunehmendem Alter kaum ansteigen, während für das WK-Modell ein Anstieg zu verzeichnen ist (Abbildung 6). Der Anteil an Armeeinghörigen, die das EO-Minimum erhalten (62 CHF pro Tag) ist im DD-Modell höher als beim WK-Modell, insbesondere bei zunehmendem Alter (im Durchdienermodell immer etwa um die 30 %). Dies bedeutet auch, dass es eine substantielle Streuung der EO-Entschädigungen bei den Durchdienern gibt.

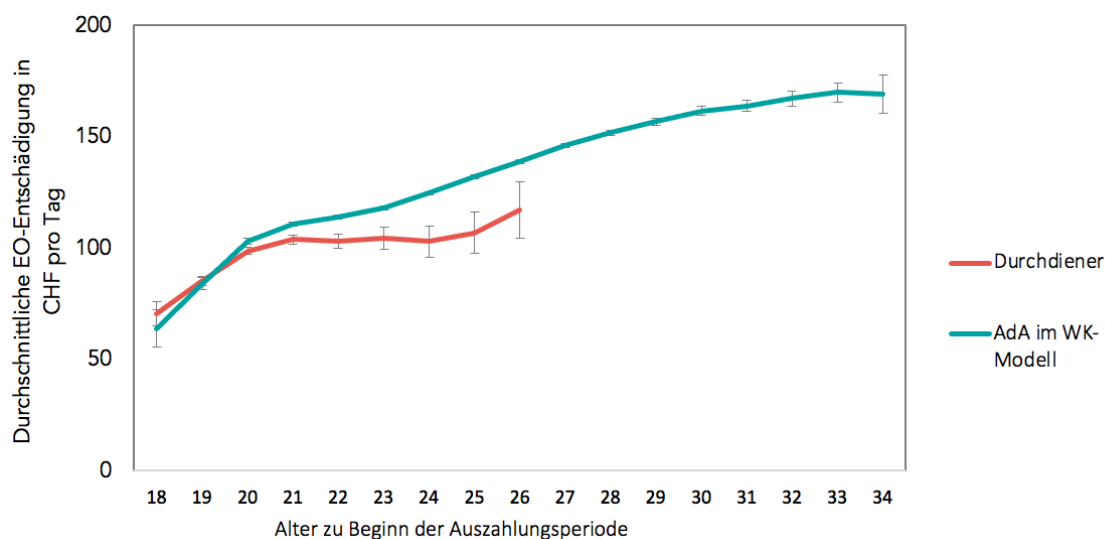


Abbildung 6: Durchschnittliche EO-Entschädigung nach Altersgruppen, 2016–2018 (einbezogen wurden Mannschaftsgrade und Unteroffiziere). Quelle und Berechnung: ZAS

Die Durchschnittskosten pro AdA für die gesamte Dienstzeit nach der RS betragen für Durchdiener rund 17 000 Franken, für AdA im WK-Modell sind es mit ca. 15 500 Franken etwas weniger. Die höheren durchschnittlichen Kosten pro Dienstag im WK-Modell werden damit von der höheren Anzahl Tage Ausbildungsdienst¹⁷ im Durchdienermodell überkompensiert. Die EO ist somit für einen Durchdiener höher als für einen Soldaten im WK-Modell. Basierend auf den Auswertungen der ZAS betragen die Gesamtkosten der Durchdiener pro Jahr für die EO rund 46 Millionen Franken (Annahme: etwa 2700 Sollbestandsplätze für Durchdiener). Die gemäss Militärgesetz vorgesehene Reduktion der Ausbildungsdienstpflicht auf maximal 280 Tage würde die EO-Durchschnittskosten für einen Durchdiener auf das Niveau eines Soldaten im WK-Modell senken (ca. 15 000 Franken, insgesamt etwas mehr als fünf Millionen Franken tiefere EO-Kosten).

Es dürfte, basierend auf einzelnen Aussagen von Durchdienern, eine gewisse Praxis bei angehenden Durchdienern geben, vor dem Militärdienst ein paar Monate zu arbeiten, um während der VBA 2 eine höhere EO-Entschädigung zu erhalten. Teilweise erfolgt eine Anstellung innerhalb des familiären Umfelds. Wie weit eine solche Praxis verbreitet ist, lässt sich aufgrund der Auswertungen nicht feststellen.

Die Durchdiener mit einer tiefen EO-Entschädigung empfinden gemäss den Gruppendiskussionen die grossen Unterschiede bei der EO-Entschädigung (der Minimalbetrag beläuft sich auf 62 Franken pro Tag, der Maximalbetrag 196 Franken) als ungerecht, da der Ausbildungsdienst anders als im WK-Modell nicht eine kurze Unterbrechung des Erwerbslebens darstelle, sondern einem eigenen Lebensabschnitt entspreche. Aufgrund der Dienstdauer von sechs Monaten fallen Unterschiede ausserdem ins Gewicht: rund 10 800 Franken erhält ein Durchdiener im Minimum, beim Maximalbetrag beläuft sich die Entschädigung auf ca. 34 000 Franken. Seitens der Durchdiener wurde deshalb die Idee einer einheitlichen Entschädigung aufgebracht.

¹⁷ Aktuell leisten Durchdiener 55 Dienstage mehr als Soldaten im WK-Modell. Der Ausbildungsdienst für Durchdiener dauert ca. 174 Tage (300 Tage abzüglich Rekrutierung und Rekrutenschule), im WK-Modell sind es ca. 119 Tage.

Beurteilung

Die Kostenunterschiede bei der EO zwischen den beiden Dienstleistungsmodellen fallen aktuell kaum ins Gewicht. Durchdiener haben zwar tiefere Durchschnittskosten pro Dienstag, aufgrund der längeren Dienstzeit werden diese in Bezug auf die Gesamtkosten eines AdA aber kompensiert (bei einer Dienstdauer von 280 Tagen, wie sie ab 2023 für Durchdiener vorgesehen ist).

Es gilt, die Entwicklung der EO-Entschädigungen für Durchdiener im Auge zu behalten. Wegen der Länge des Dienstes besteht ein gewisser Anreiz, durch eine kurze, vordienstliche Tätigkeit eine höhere EO-Entschädigung zu erreichen. Ein entsprechender Anreiz besteht im WK-Modell mit den nur dreiwöchigen Dienstleistungen nicht in diesem Umfang.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG) vom 3. Februar 1995, SR 510.10

Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz, EOG) vom 25. September 1952, SR 834.1

Verordnung über die Militärdienstpflicht (VMDP) vom 22. November 2017, SR 512.21

Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee (Armeeargumentation, AO) vom 18. März 2016, SR 513.1

Verordnung über die Strukturen der Armee (VSA) vom 29. März 2017, SR 513.11

Verordnung des VBS über die Detailorganisation der Armee (VDA) vom 29. März 2017, SR 513.111

Verordnung über die Unterstützung ziviler oder ausserdienstlicher Tätigkeiten mit militärischen Mitteln (VUM) vom 21. August 2013, SR 513.74

Verordnung zum Erwerbsersatzgesetz (EOV) vom 24. November 2004, SR 834.11

Parlamentarische Vorstösse

17.3474 – Verwirrspiel um die Bestandesgrösse der Armee, Interpellation eingereicht von Priska Seiler Graf, Nationalrat, 14.06.2017

Botschaften

01.065 – Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung vom 24. Oktober 2001, BBl 2002 858

14.069 – Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. September 2014, BBl 2014 6955

Anhang 2: Abkürzungen

AdA	Angehöriger der Armee
DD	Durchdiener
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EO	Erwerbersatzordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
PISA	Personalinformationssystem der Armee
RS	Rekrutenschule
VBA	Verbandsausbildung (siehe Anhang 3: Glossar)
WK	Wiederholungskurs
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

Anhang 3: Glossar

Durchdiener	Angehörige der Armee, die ihre gesamte Dienstpflicht ohne Unterbrechung erfüllen
Verbandsausbildung (VBA)	Während die Verbandsausbildung 1 die letzten sechs Wochen der Rekrutenschule darstellt, bezieht sich die VBA 2 auf die Zeit nach der Rekrutenschule (Wiederholungskurse im WK-Modell, restliche Dienstzeit im Durchdienermodell).
Weiterentwicklung der Armee	Reorganisationsprojekt der Schweizer Armee, kurz WEA. Die WEA dient dazu, die Bereitschaft der Armee zu erhöhen, die Ausbildung und Ausrüstung zu verbessern sowie die regionale Verankerung der Streitkräfte zu stärken.

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 4: Methoden

Modul 1: Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse umfasste die relevanten gesetzlichen Grundlagen, Botschaften und parlamentarischen Vorstösse, Artikel aus der Tagespresse sowie zahlreiche armeeinterne Dokumente im Zusammenhang mit sämtlichen Fragestellungen.

Modul 2: Interviews und Fokusgruppen

Insgesamt wurden leitfadengestützte Interviews (teilweise telefonisch) geführt. Dabei handelt es sich insbesondere um die Kommandanten verschiedener Durchdienerformationen und Vertreter aus dem Kommando Operationen und dem Kommando Ausbildung.

Daneben wurden mit Durchdienern unterschiedlicher Dienstgrade insgesamt fünf Fokusgruppengespräche durchgeführt. Vier Gespräche (zwei mit Soldaten, je eines mit Gruppen- resp. Zugführern) fanden beim Infanterie Bereitschaftsbataillon statt, eines (Gruppen- und Zugführer) beim Katastrophenhilfebereitschaftsbataillon.

Modul 3: Datenanalysen

Abgänge aus der Armee: Für den Vergleich der Abgänge aus dem Durchdiener- und dem WK-Modell stellte die Armee (Personelles der Armee) der EFK die Anzahl Abgänge der Jahre 2016–2018, differenziert nach Gründen (Zivildienst, medizinische Gründe, Modellwechsler, sonstige) und nach Zeitpunkt (vor, während und nach der Rekrutenschule) zu. Datengrundlage bildet das Personalinformationssystem der Armee (PISA).

Kostenanalyse Erwerbsersatzordnung (EO): Die Zentrale Ausgleichsstelle analysierte für die EFK die EO-Kosten der Durchdiener und der Armeeingehörigen im WK-Modell. Die Analyse erfolgte anhand einer Verknüpfung des EO-Registers mit Daten aus PISA. Die ZAS stellte der EFK am 18.11.2019 die definitive Auswertung zu.

Modul 4A: Befragung Militärdiensttaugliche

Im Herbst 2019 wurden in den sechs Rekrutierungszentren der Armee (Payerne, Sumiswald, Monteceneri, Aarau, Rüti und Mels) Militärdiensttaugliche befragt. Die Umfrage wurde von der Zielgruppe online auf dem persönlichen Smartphone ausgefüllt. Die Befragung erfolgte am Ende der Rekrutierung, d. h. nach dem Zuteilungsgespräch resp. dem Zuteilungsentcheid. Der Befragungszeitraum betrug insgesamt sieben Wochen. Anfangs September fand ein Pretest im Rekr Zen Aarau statt.

Hauptziel der Befragung war, die Präferenzen der Stellungspflichtigen bezüglich des Dienstleistungsmodells zu erheben. Dazu wurden die Befragten nach ihrer Zuteilung (Durchdiener/Nicht-Durchdiener) gefragt. Davon ausgehend gaben die Befragten an, ob sie eine andere Einteilung bevorzugt hätten bzw. inwiefern sie in Abhängigkeit der Zuteilung versuchen würden, den Militärdienst zu umgehen. Daneben wurden weitere Informationen erhoben: Wissen zum Durchdienermodell, Vor- und Nachteile der Dienstleistungsmodelle, Vereinbarkeit mit Ausbildung und Beruf, Zukunftsabsichten; sozioökonomische Variablen.

Insgesamt haben 2492 Militärdiensttaugliche den Fragebogen vollständig ausgefüllt. 2159 Befragte gaben ihre Zuteilung (Durchdiener/Nicht-Durchdiener) an. Gewisse Auswertungen

basieren auf dieser zweiten Gruppe. Der Rücklauf kann nicht genau bestimmt werden, da von der Armee pro Kalenderwoche und Rekrutierungszentrum nur die Anzahl der Ersteingeteilten geliefert werden konnte. Die effektive Zahl an Stellungspflichtigen, die einen Entscheid erhalten, ist aber höher (bspw. Personen die zum zweiten Mal an der Rekrutierung sind). Insgesamt wurden im Befragungszeitraum 3294 Militärdiensttaugliche ersteingeteilt. Dies ergäbe einen Rücklauf von rund 76 %. Der effektive Rücklauf dürfte aber tiefer liegen, was plausibel erscheint (Vergleich mit Rücklauf Pretest, ca. 60–70 %).

Modul 4B: Befragung Durchdiener und Armeeangehörige im WK-Modell (DD/WK)

Im Herbst 2019 wurden die Angehörigen (Mannschaftsgrade und Subalternoffiziere) von insgesamt acht Verbänden (vier Durchdienerformationen und vier WK-Verbände) aus vier verschiedenen Truppengattungen befragt. Die Umfrage wurde von der Zielgruppe online auf dem persönlichen Smartphone ausgefüllt. Die Durchdiener wurden gegen Ende der VBA 2 befragt, die AdA im WK-Modell während ihres WK.

Ziel der Befragung war, Einschätzungen zu folgenden Punkten zu erheben: Zufriedenheit mit der Modellwahl, Motivation und Sinnhaftigkeit der Dienstleistung, Vereinbarkeit und Nutzen des Militärdienstes mit Ausbildung und Beruf, sozioökonomische Variablen.

Der Rücklauf betrug 647 bei den Durchdienern und 831 bei den AdA im WK-Modell. Die Rücklaufquote bewegt sich bei den Durchdienerformationen zwischen rund 70 % und 90 %, bei den WK-Formationen zwischen rund 20 % und 40 %. Dabei handelt es sich um Schätzungen, da sich die effektiven Bestände der Formationen während des Befragungszeitraums verändern (z. B. Entlassungen aufgrund erfüllter Militärdienstpflicht oder Urlauben).

Modul 4C: Befragung Branchenverbände

Die Online-Befragung der Branchenverbände wurde im Herbst 2019 durchgeführt. Das Kernthema waren die Vor- und Nachteile des Durchdiener- und des WK-Modells aus Sicht der Unternehmen der einzelnen Branchen. In diesem Zusammenhang wurde auch gefragt, welches der beiden Modelle eher empfohlen und als zukunftstauglicher gesehen wird.

Die EFK hat 30 Verbände zur Befragung eingeladen. Diese wurden aus der Grundgesamtheit jener 48 Branchenverbände ausgewählt, die im Schweizerischen Arbeitgeberverband vertreten sind. Ausgewählt wurden jene 30 Verbände, deren Branchen einen möglichst grossen Teil der Arbeitnehmer der Schweiz beschäftigen (total über 70 %). Zur Auswertung lagen 19 Antworten vor, davon 15 direkt von Verbänden und 4 von Unternehmen, die stellvertretend für 2 weitere Verbände geantwortet haben. Somit liegen direkt oder indirekt Antworten zu 17 Verbänden vor, was einem Rücklauf von 57 % entspricht. Die 17 Verbände verteilen sich auf 14 Branchen mit einem Gesamtanteil von 54 % der Beschäftigten.

Anhang 5: Bibliographie

Personelles der Armee (2019). Armeeauszählung 2019 – Kurzfassung vom September 2019
