

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.