

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



Evaluation des Einsatzes von Dienstpflichtigen der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes während der COVID-19-Pandemie

Gruppe Verteidigung, Bundesamt für
Bevölkerungsschutz, Bundesamt für Zivildienst

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	525.20542
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	10
Key facts.....	13
1 Auftrag und Vorgehen	17
1.1 Ausgangslage	17
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	19
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	19
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	19
1.5 Schlussbesprechung	20
2 Einsätze der Dienstpflichtigen in der Pandemie.....	21
2.1 Deutlich kleinerer Armeeeinsatz in der zweiten Welle	21
2.2 Teils grosse Unterschiede zwischen den Kantonen.....	22
2.3 Unterschiede bei den Kosten und den Leistungsprofilen.....	22
2.4 Dienstpflichtige sind eine günstige Ressource für die Kantone	24
2.5 Für die Einsatzeinrichtungen haben sich die meisten Einsätze gelohnt.....	26
3 Gesuchsprüfung auf Bundesebene.....	28
3.1 Der Koordinationsbedarf für die drei Instrumente ist unbestritten.....	28
3.2 Bekannter Handlungsbedarf bei der Koordination zeigte sich auch in der COVID-19-Pandemie	29
3.3 Ressourcen in der ersten Welle grosszügig angefordert und verteilt	32
3.4 Fehlen von wichtigen Informationen bei der Gesuchsprüfung	36
3.5 Verbesserte Koordination und Prüfung der Gesuche in der zweiten Welle	38
4 Voraussetzungen für künftige Einsätze	41
4.1 Die Rolle des Zivildienstes in Notlagen ist auf operativer Ebene nach wie vor nicht geklärt.....	41
4.2 Zivilschutz zunehmend auch bei planbaren und längerfristigen Aufgaben im Einsatz	43
4.3 Das Subsidiaritätsverständnis sollte geschärft werden.....	46
4.4 Eine bessere Vorbereitung auf künftige Ereignisse mit gleichzeitigen Einsätzen	48
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	51

Anhang 2: Abkürzungen.....	52
Anhang 3: Glossar.....	53
Anhang 4: Methoden.....	54

Evaluation des Einsatzes von Dienstpflichtigen der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes während der COVID-19-Pandemie

Gruppe Verteidigung, Bundesamt für Bevölkerungsschutz,
Bundesamt für Zivildienst

Das Wesentliche in Kürze

Während der COVID-19-Pandemie kamen gleichzeitig Dienstpflichtige der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes zum Einsatz. Diese unterstützten auf vielfältige Weise insbesondere das Gesundheits- und Sozialwesen. Insgesamt leisteten die Dienstpflichtigen von März 2020 bis Ende Mai 2021 mehr als 800 000 Dienstage. Zu einem grossen Teil handelt es sich um Dienstage, die der Dienstpflicht angerechnet werden können. Während der Armeeinsatz und die Notlage-Einsätze des Zivildienstes seit Frühling 2021 beendet sind, stehen Angehörige des Zivilschutzes nach wie vor in den Kantonen im Einsatz. Die Erwerbsersatzentschädigungen dieser Einsätze betragen rund 120 Millionen Franken. Zusätzliche Kosten im Umfang von ca. 20 Millionen Franken kommen auf den Bund zu durch die Entschädigung von Einsätzen des Zivilschutzes oder über die Erwerbsersatzordnung (EO) hinausgehende Entschädigungszahlungen an die eingesetzten Milizangehörigen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat entschieden, den Einsatz der Dienstpflichtigen während der ersten Welle der COVID-19-Pandemie zu untersuchen, vor allem mit Blick auf die Koordination und die sinnvolle Verwendung der vorhandenen Ressourcen. Während der zweiten Welle kam es zu einem erneuten Einsatz aller drei Instrumente. Die dabei gemachten Erfahrungen hat die EFK mitberücksichtigt. Fallstudien wurden in mehreren Kantonen durchgeführt. Die EFK kommt zum Schluss, dass in der ersten Welle der Pandemie die Koordination auf Bundesebene ungenügend funktioniert hat. Im Laufe der Zeit konnten Verbesserungen erzielt werden. Die Zusammenarbeit muss jedoch verbindlich geklärt werden, damit künftig beim schwierigen und ungewissen Einstieg in eine Krise bessere Voraussetzungen bestehen.

Ungünstige Voraussetzungen für einen gleichzeitigen Einsatz

Die gesetzlichen Grundlagen des Zivilschutzes, der Armee und des Zivildienstes sehen Einsätze in Katastrophen und Notlagen zur Unterstützung der zivilen Behörden vor. Die Instrumente sind jedoch unterschiedlich aufgestellt. Der Zivilschutz ist kantonal organisiert. In der COVID-19-Pandemie bot erstmalig der Bundesrat den Zivilschutz gestützt auf das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz auf; die operativen Aufgebots- und Einsatzentscheide wurden auf kantonaler Ebene getroffen. Die Armee und der Zivildienst sind Mittel des Bundes, allerdings in unterschiedlichen Departementen angesiedelt. Diese Konstellation erschwert eine einfache und wirksame Koordination.

Die Entscheidungsprozesse auf Bundesebene für Gesuche der zivilen Behörden waren vorgängig nicht genügend klar definiert. Dies führte während der ersten Welle zu Diskussionen über Zuständigkeitsfragen und letztlich zu einer Situation, in der Einsätze der Armee und des Zivildienstes unkoordiniert getroffen wurden. Dies hatte keine gravierenden Folgen, da genügend Dienstpflichtige zur Verfügung standen. Nicht nachvollziehbar ist

für die EFK jedoch, dass diesbezüglicher Handlungsbedarf überhaupt noch bestand, obwohl er bereits in der Sicherheitsverbandsübung 2014 aufgezeigt worden war.

Es gab vorgängig kein geteiltes Verständnis über das Subsidiaritätsprinzip, wonach Dienstpflichtige nur dann eingesetzt werden sollen, wenn vor Ort keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Klärungsbedürftig ist, wie die Einhaltung der Subsidiarität bei Zivilschutzeinsätzen sichergestellt werden soll, insbesondere, wenn Zivilschutzangehörige durch den Bundesrat aufgeboten werden. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz hat hier keine wirkungsvolle Kontrollfunktion wahrgenommen. Mit zunehmender Dauer der Pandemie übernahm der Zivilschutz zusätzlich langfristige, planbare Aufgaben, etwa im Rahmen von kantonalen Impfstrategien. Diese Tätigkeiten könnten aber auch von privaten Akteuren erbracht werden. Ausserdem empfiehlt die EFK, die eigenständigen Beiträge des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen klarer darzustellen.

Anfangs ungenügende Bedarfsorientierung bei der Bewilligung von Einsätzen

Der Beginn der COVID-19-Pandemie war von grosser Unsicherheit geprägt, vor allem hinsichtlich der Auswirkungen auf das Gesundheitswesen. Bund und Kantone bereiteten sich auf Worst-Case-Szenarien vor, etwa durch eine breite Mobilisierung der sanitätsdienstlichen Mittel der Armee, durch das nationale Aufgebot des Zivilschutzes oder durch Aufgebote zu Notlage-Einsätzen des Zivildienstes.

Die zivilen Behörden stellten in sehr unterschiedlichen Situationen Gesuche an den Bund. Dabei spielten eine grosse Ungewissheit bezüglich des Verlaufs der Pandemie, aber auch unterschiedliche Vorsichtshaltungen der Kantone und emotionale Faktoren eine Rolle. Zudem existieren finanzielle Fehlanreize, da für Einsatzeinrichtungen und Kantone der Einsatz von Dienstpflichtigen – vor allem im Vergleich zu privaten Alternativen – kaum mit Kosten verbunden ist.

Dieser Konstellation trug die Gesuchsprüfung auf Bundesebene zu Beginn zu wenig Rechnung. Klare Einsatzkriterien sowie zuverlässige Informationen zur Situation vor Ort fehlten während der ersten Welle. Letztlich kam es zu einer grosszügigen Bewilligung von Einsätzen, auch bedingt durch die Ungewissheit zu Beginn der Pandemie. Bei einem schwereren Verlauf, wenn die verfügbaren Mittel nicht mehr ausgereicht hätten, um allen Begehren zu entsprechen, hätte dies zu einer problematischen Situation führen können. In der zweiten Welle liefen sowohl die Koordination zwischen Armee und Zivildienst als auch die Prüfung der Gesuche besser, etwa durch Kriterien bezüglich Subsidiarität. Zu beachten ist, dass der Armeeeinsatz in der zweiten Welle bewusst deutlich kleiner ausfiel.

Handlungsbedarf bei der Vorbereitung auf künftige Ereignisse ernstnehmen

Für künftige Katastrophen und Notlagen, in denen die unterschiedlichen Instrumente zum Einsatz kommen können, gibt es Klärungsbedarf. So übernahm die Armee etwa in der ersten Welle Aufgaben, die teilweise auch vom Zivilschutz oder privaten Akteuren hätten erbracht werden können. Aus Sicht der EFK erfordern die unterschiedlichen Stärken und Schwächen, aber auch vorhandene Überschneidungen bei den Einsatzmöglichkeiten eine verbesserte Krisenvorbereitung und Zusammenarbeit bei künftigen Ereignissen. Die Zusammenarbeit zwischen dem Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport und dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung muss dazu besser strukturiert und verbindlich vereinbart werden.

Évaluation de l'engagement des personnes astreintes au service militaire, à la protection civile et au service civil pendant la pandémie de COVID-19

Groupement Défense, Office fédéral de la protection de la population, Office fédéral du service civil

L'essentiel en bref

Des personnes astreintes au service militaire, à la protection civile et au service civil ont été engagées simultanément pendant la pandémie de COVID-19. Elles ont apporté leur soutien de diverses manières, notamment dans les domaines de la santé et des services sociaux. Au total, plus de 800 000 jours de service ont été accomplis entre mars 2020 et mai 2021. Ces jours peuvent être décomptés en grande partie sur les jours de service obligatoire. Alors que l'engagement de l'armée et les affectations d'urgence du service civil sont terminés depuis le printemps 2021, des membres de la protection civile continuent d'intervenir dans les cantons. Les indemnités et allocations pour perte de gain versées pour ces jours de service s'élèvent à près de 120 millions de francs. Des coûts supplémentaires de quelque 20 millions de francs incombent à la Confédération en raison de l'indemnisation des jours d'intervention de la protection civile ou des indemnités dépassant le cadre des allocations pour perte de gain versées aux membres des formations de milice engagés.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a décidé d'examiner l'engagement des personnes astreintes au service pendant la première vague de la pandémie de COVID-19, en particulier eu égard à la coordination et l'affectation judicieuse des ressources disponibles. Les trois instruments ont à nouveau été engagés au cours de la deuxième vague. Le CDF a tenu compte des expériences faites à cette occasion. Des études de cas ont été menées dans plusieurs cantons. Le CDF conclut que la coordination au niveau fédéral a été insuffisante lors de la première vague de la pandémie. Des améliorations ont été apportées par la suite. Toutefois, la collaboration doit être clarifiée de manière contraignante afin d'aborder à l'avenir les difficiles premières étapes d'une crise difficile et incertaine dans de meilleures conditions.

Conditions défavorables pour un engagement simultané

Les bases légales de la protection civile, de l'armée et du service civil prévoient des engagements en cas de catastrophes et de situations d'urgence pour soutenir les autorités civiles. Ces instruments ne sont toutefois pas engagés de la même manière. Les cantons organisent la protection civile. Durant la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral a convoqué pour la première fois la protection civile en se fondant sur la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile. Les cantons ont pris les décisions opérationnelles de mise sur pied et d'engagement. L'armée et le service civil sont des ressources de la Confédération, mais rattachées à des départements différents. Cette configuration rend donc difficile une coordination simple et efficace.

Les processus de décision sur le plan fédéral pour les demandes des autorités civiles n'étaient pas assez clairement définis au préalable. Lors de la première vague, cela a donné

lieu à des discussions sur les compétences et finalement entraîné une situation dans laquelle les décisions concernant les engagements de l'armée et du service civil ont été prises de manière non coordonnée. Cette situation n'a pas eu de conséquences graves puisque le nombre de personnes astreintes au service était suffisant. Le CDF ne comprend toutefois pas que le problème n'ait pas été résolu alors qu'il avait été identifié lors de l'exercice du Réseau national de sécurité en 2014.

Il n'y a pas eu d'emblée une compréhension commune du principe de subsidiarité selon lequel les personnes astreintes au service ne doivent être engagées que s'il n'y a pas d'autres moyens disponibles sur place. Il est nécessaire de clarifier la manière dont le respect de la subsidiarité doit être assuré lors des engagements de la protection civile, en particulier lorsqu'elle est convoquée par le Conseil fédéral. Dans ce contexte, l'Office fédéral de la protection de la population n'a pas assuré un contrôle efficace. Au fur et à mesure que la pandémie se prolongeait, la protection civile a assumé des tâches supplémentaires à long terme et planifiables, par exemple dans le cadre des stratégies cantonales de vaccination. Cependant, ces activités pourraient aussi être assurées par des acteurs privés. En outre, le CDF recommande de présenter plus clairement les contributions autonomes du service civil en cas de catastrophes et de situations d'urgence.

Orientation initiale insuffisante sur les besoins lors de l'autorisation des engagements

Le début de la pandémie de COVID-19 a été marqué par une grande incertitude, particulièrement en ce qui concerne les répercussions sur le système de santé. La Confédération et les cantons se sont préparés aux scénarios les plus pessimistes, par exemple en mobilisant largement les moyens sanitaires de l'armée, en convoquant la protection civile à l'échelle nationale ou en faisant appel au service civil pour des interventions d'urgence.

Les autorités civiles ont adressé des demandes à la Confédération dans des situations très différentes. Une grande incertitude quant à l'évolution de la pandémie, mais aussi des mesures de précaution variables selon les cantons et divers facteurs émotionnels ont joué un rôle. En outre, il existe des incitations financières indésirables, étant donné que l'engagement de personnes astreintes au service n'entraîne guère de coûts pour les centrales d'engagement et les cantons, surtout en comparaison avec les options privées.

Au début de la crise, l'examen des demandes sur le plan fédéral n'a pas suffisamment tenu compte de cette constellation. Il n'y avait pas de critères d'engagement clairs et d'informations fiables sur la situation sur le terrain pendant la première vague. Les engagements ont finalement été autorisés dans une large mesure, notamment en raison de l'incertitude qui régnait au début de la pandémie. Si la situation s'était aggravée et si les moyens disponibles n'avaient plus suffi à satisfaire toutes les demandes, cela aurait pu devenir problématique. Lors de la deuxième vague, la coordination entre l'armée et le service civil et l'examen des demandes se sont améliorés, notamment par le biais de critères de subsidiarité. Il convient de noter que l'engagement de l'armée a été délibérément et nettement réduit lors de la deuxième vague.

Prendre au sérieux la nécessité d'agir pour se préparer aux événements futurs

Des clarifications sont nécessaires en vue de futures catastrophes et situations d'urgence au cours desquelles différents instruments pourraient être engagés. Ainsi, lors de la première vague, l'armée a assumé des tâches qui auraient pu être partiellement confiées à la protection civile ou à des acteurs privés. Du point de vue du CDF, les différentes forces et

faiblesses, mais aussi les chevauchements entre les diverses possibilités d'engagement rendent nécessaire une meilleure préparation aux crises et une meilleure collaboration lors d'événements futurs. La coopération entre le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche doit être mieux structurée et faire l'objet d'un accord contraignant.

Texte original en allemand

Valutazione dell'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio presso l'Esercito, la protezione civile e il servizio civile durante la pandemia di COVID-19

Aggruppamento Difesa, Ufficio federale della protezione della popolazione, Ufficio federale del servizio civile

L'essenziale in breve

Durante la pandemia di COVID-19 sono state impiegate simultaneamente persone soggette all'obbligo di prestare servizio presso l'Esercito, la protezione civile e il servizio civile. Queste persone hanno sostenuto in molti modi i sistemi sanitario e sociale in particolare. Da marzo 2020 a fine maggio 2021 esse hanno prestato complessivamente più di 800 000 giorni di servizio. Si tratta di giorni di servizio che possono essere in gran parte computati nell'obbligo di prestare servizio militare. Mentre l'impiego dell'Esercito e gli impieghi in caso di situazioni d'emergenza del servizio civile sono terminati nella primavera del 2021, i militi della protezione civile continuano a essere attivi nei Cantoni. Le indennità per perdita di guadagno per questi giorni di servizio ammontano a circa 120 milioni di franchi. La Confederazione si assume costi supplementari dell'ordine di circa 20 milioni di franchi, riconducibili alle indennità dei giorni d'impiego della protezione civile o ai versamenti per indennità che superano le indennità per perdita di guadagno versate ai militari di milizia impiegati.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha deciso di esaminare l'impiego delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio durante la prima ondata della pandemia di COVID-19, soprattutto in relazione al coordinamento e all'impiego appropriato delle risorse disponibili. Tutte e tre le unità summenzionate sono intervenute di nuovo durante la seconda ondata. Il CDF ha tenuto conto delle esperienze fatte in tale occasione. Sono stati realizzati studi di casi in vari Cantoni. Secondo le conclusioni del CDF, nella prima ondata della pandemia il coordinamento a livello federale non ha funzionato in modo soddisfacente, poi man mano si sono ottenuti miglioramenti. La collaborazione deve tuttavia essere chiarita in modo vincolante, creando presupposti più favorevoli per affrontare lo scoppio di un'eventuale crisi, una fase sempre incerta e complicata.

Presupposti non favorevoli per un impiego simultaneo

Le basi legali vigenti per la protezione civile, l'Esercito e il servizio civile prevedono interventi in caso di catastrofe e altre situazioni d'emergenza a supporto delle autorità civili. Queste unità sono però strutturate in maniera differente. L'organizzazione della protezione civile compete ai Cantoni. Durante la pandemia di COVID-19, il Consiglio federale ha chiesto per la prima volta l'intervento della protezione civile in virtù della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile; le decisioni operative relative alla chiamata in servizio e agli interventi sono state adottate a livello cantonale. L'Esercito e il servizio civile sono unità facenti parte dell'Amministrazione federale, ma sono aggregate a due dipartimenti diversi. Questo dato di fatto ostacola un coordinamento semplice ed efficace.

In passato i processi decisionali a livello federale concernenti domande delle autorità civili non erano definiti in modo chiaro. Durante la prima ondata della pandemia, questa mancanza di chiarezza è stata all'origine di discussioni sulle competenze e, in ultima analisi, ha generato una situazione per cui le decisioni riguardanti gli impieghi dell'Esercito e del servizio civile sono state prese in modo non coordinato. Ciò non ha avuto conseguenze gravi, visto che le persone soggette all'obbligo del servizio erano disponibili in numero sufficiente. Tuttavia il CDF non si spiega come mai vi fosse ancora necessità di intervenire al riguardo, benché tale necessità fosse emersa già in occasione dell'Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza del 2014.

Sul principio di sussidiarietà, secondo cui le persone soggette all'obbligo di servizio devono essere impiegate soltanto in assenza di altri mezzi disponibili in loco, non si è mai giunti a un parere condiviso. È necessario chiarire in che modo sia possibile rispettare il principio di sussidiarietà in caso di impieghi della protezione civile, in particolare se i suoi militi vengono chiamati a intervenire dal Consiglio federale. L'Ufficio federale della protezione della popolazione non ha esercitato al riguardo una funzione di controllo efficace. Con il perdurare della pandemia, la protezione civile ha inoltre assunto compiti pianificabili e a lungo termine, ad esempio nel quadro delle strategie cantonali di vaccinazione. Tuttavia, queste attività potrebbero anche essere svolte da operatori privati. Inoltre il CDF raccomanda di rappresentare in maniera più chiara i contributi specifici del servizio civile in caso di catastrofe e altre situazioni d'emergenza.

All'inizio le autorizzazioni degli interventi non erano calibrate sulle esigenze

Lo scoppio della pandemia di COVID-19 è stato caratterizzato da una grande incertezza, soprattutto per quel che concerne le ripercussioni sul sistema sanitario. La Confederazione e i Cantoni si erano preparati agli scenari peggiori, ad esempio mobilitando un gran numero di mezzi sanitari dell'Esercito, chiamando in servizio la protezione civile a livello nazionale o il servizio civile per intervenire in caso di situazioni d'emergenza.

Le autorità civili hanno inoltrato domande alla Confederazione in situazioni molto eterogenee. In questo contesto hanno giocato un ruolo la grande incertezza sull'evolversi della pandemia, ma anche un approccio diverso riguardo ai dispositivi di protezione presso i Cantoni e fattori emotivi. Inoltre ci sono falsi incentivi, perché le strutture e i Cantoni in cui sono intervenute le persone soggette all'obbligo di servizio non devono farsi carico di alcun costo, soprattutto al raffronto con le alternative nel settore privato.

All'inizio della crisi, l'esame delle domande a livello federale non ha tenuto sufficientemente conto di questa situazione. Durante la prima ondata mancavano criteri d'impiego chiari e delle informazioni affidabili sulla situazione in loco. Alla fine sono stati autorizzati impieghi in ampia misura, anche in considerazione dell'incertezza che dominava all'inizio della pandemia. Se la situazione pandemica fosse degenerata e i mezzi disponibili non fossero stati sufficienti a soddisfare tutte le domande, avrebbero potuto sorgere problemi seri. Durante la seconda ondata, il coordinamento tra l'Esercito e il servizio civile come pure l'esame delle domande sono migliorati, segnatamente grazie a criteri di sussidiarietà. Occorre osservare che l'impiego dell'Esercito in tale periodo è stato consapevolmente ridotto di molto.

Prendere sul serio la necessità di intervento per prepararsi a eventi futuri

Sono necessari chiarimenti riguardo al modo di procedere in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza future nelle quali potrebbero essere impiegate unità differenti. Nella prima ondata, ad esempio, l'Esercito ha in parte assunto compiti che avrebbero potuto essere svolti anche dalla protezione civile o da operatori privati. Secondo il CDF, la diversità dei punti forti e dei punti deboli nonché le sovrapposizioni esistenti nelle possibilità d'intervento richiedono una migliore preparazione alle crisi e una collaborazione al verificarsi di eventi futuri. La collaborazione tra il Dipartimento federale della difesa, della protezione civile e dello sport e il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca deve essere strutturata meglio e concertata in modo vincolante.

Testo originale in tedesco

Evaluation of the deployment of people subject to service in the Armed Forces, civil protection and civilian service during the COVID-19 pandemic

Defence Group, Federal Office for Civil Protection, Federal Office for Civilian Service

Key facts

During the COVID-19 pandemic, those subject to service in the Armed Forces, civil protection and civilian service were deployed simultaneously. They provided support in numerous ways, especially for healthcare and social services. In total, those subject to service worked more than 800,000 service days between March 2020 and the end of May 2021. Most of these were service days that could be offset against service obligations. Whereas the Armed Forces deployment and the emergency civilian service deployment were completed in spring 2021, members of the civil protection service are still deployed in the cantons. The loss of earnings compensation for these deployment days amounts to around CHF 120 million. In addition, the Confederation is facing costs of approximately CHF 20 million as a result of compensation for civil protection deployment days or compensation over and above the compensation payments to the deployed conscript soldiers for loss of earnings.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) decided to examine the deployment of people subject to service during the first wave of the COVID-19 pandemic, especially as regards the coordination and rational use of the available resources. All three services were deployed again during the second wave. The SFAO took the experience gained into account. Case studies were conducted in several cantons. The SFAO concluded that during the first wave of the pandemic, coordination at federal level did not work sufficiently well. Improvements were achieved over time. However, there must be a binding clarification of cooperation, to ensure more favourable conditions for the difficult and uncertain initial handling of a future crisis.

Unfavourable conditions for simultaneous deployment

The legal bases for civil protection, the Armed Forces and civilian service make provision for their deployment to support the civilian authorities during catastrophes and emergencies. However, the services are structured differently. Civil protection is organised on a cantonal basis. During the COVID-19 pandemic, the Federal Council invoked the Civil Protection and Civil Defence Act for the first time to call up civil protection staff; the operational call-up and deployment decisions were taken at cantonal level. The Armed Forces and the civilian service are both federal resources, but they are located in different departments. This constellation makes simple and effective coordination difficult.

Federal decision-making processes for requests by the civilian authorities were not defined clearly enough in advance. During the first wave, this led to discussions about the division of responsibilities, and ultimately to a situation in which decisions on deploying the Armed Forces and the civilian service were not coordinated. This had no serious consequences as

enough people subject to service were available. However, it is not clear to the SFAO why there was still a need for action in this regard, since this had already been demonstrated by the Swiss Security Network exercise back in 2014.

There was no a priori shared understanding of the subsidiarity principle, which states that people subject to service should be deployed only if no other resources are available locally. There is a need to clarify how compliance with subsidiarity should be ensured in civil protection deployments, especially if civil protection staff are called up by the Federal Council. The Federal Office for Civil Protection did not perform any effective checks in this regard. As the pandemic wore on, civil protection staff took on additional, long-term, plannable tasks in connection with cantonal vaccination strategies, for example. However, these activities could also be performed by the private sector. In addition, the SFAO recommends that the civilian service's contribution during catastrophes and emergencies be more clearly defined.

Initially not enough information on needs when authorising deployments

Uncertainty was high at the beginning of the COVID-19 pandemic, mainly with regard to the impact on health services. The Confederation and cantons prepared themselves for worst-case scenarios, for example through the wide-scale mobilisation of the Armed Forces' healthcare resources, the national call-up of civil protection staff and emergency deployments of the civilian service.

The civilian authorities submitted requests to the Confederation in very different situations. A high degree of uncertainty about what course the pandemic would take, different levels of caution among cantons and emotional factors all played a role. Moreover, there are financial disincentives as, for the deployment organisations and cantons, there are virtually no costs associated with the deployment of people subject to service – especially when compared to private alternatives.

This constellation was initially not taken sufficiently into account at federal level during the checking of requests. Clear deployment criteria and reliable information on the local situation were lacking during the first wave. Ultimately, the authorisation of deployments was too generous, also as a result of the uncertainty at the start of the pandemic. If the pandemic had taken a severe turn, with the available resources no longer sufficient to meet all requests, the situation could have become problematic. In the second wave, both the coordination between the Armed Forces and the civilian service and the checking of requests was better, thanks to criteria on subsidiarity, for instance. It should be noted that the deployment of the Armed Forces in the second wave was deliberately scaled down.

The need for action in preparations for future events should be taken seriously

There is a need for clarification as regards future catastrophes and emergencies that might involve the use of the various services. For example, during the first wave the Armed Forces took on some tasks that could also have been performed by civil protection staff or the private sector. In the SFAO's view, the different strengths and weaknesses, and the overlaps existing between the deployment options, demand improved crisis preparation and cooperation in future events. The cooperation between the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport and the Federal Department of Economic Affairs, Education and Research must be better structured and binding agreements reached in that respect.

Original text in German

Generelle Stellungnahmen der Geprüften

Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung bedankt sich bei der EFK für die Evaluation des Einsatzes von Dienstpflichtigen während der COVID-19-Pandemie und wird bei der Umsetzung der Empfehlungen die jeweils verantwortliche Stelle unterstützen.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

Der Bericht wird durch das BABS grundsätzlich gutgeheissen. Das BABS unterstützt die darin enthaltenen Empfehlungen 1 und 4, welche sich auf das Ressourcenmanagement Bund (ResMaB) beziehen. Die Empfehlungen entsprechen insgesamt dem durch das BABS geplanten Vorgehen hinsichtlich Aufarbeitung und Weiterentwicklung des ResMaB. Mit den globalen Aussagen zur fehlenden managementtauglichen Lagedarstellung und zur mangelnden Nützlichkeit der ELD ist das BABS jedoch nicht einverstanden. Das Lagedossier der NAZ entspricht weitgehend den Bedürfnissen der tatsächlichen Nutzer auf Stufe Bund und Kantone, auch wenn Verbesserungen immer möglich sind. Wo Anpassungen und Optimierungen aufgrund der Erfahrungen während der COVID-19-Pandemie nötig sind, werden diese berücksichtigt. In die entsprechenden Überlegungen werden wir auch die Aussagen dieses Berichts mit einbeziehen.

Mit der Empfehlung 3 ist das BABS ebenfalls einverstanden. Es ist jedoch festzuhalten, dass eine generelle Verankerung des Subsidiaritätsprinzips dem Zweck und den Aufgaben des föderalistisch organisierten Zivilschutzes praktisch widersprechen würde. Im Weiteren könnte eine Subsidiaritätspflicht kaum überprüft und sanktioniert werden. Die Kantone sind für den Zivilschutz zuständig, wobei sie insbesondere die Aufgebots- und Einsatzverantwortung tragen. Hinzu kommt, dass Einsätze – wie während der COVID-19-Pandemie – auch auf regierungsrätlichen Beschlüssen basieren. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Zivilschutz bei Katastrophen und Notlagen im Gegensatz zur Armee nicht nur subsidiär zum Einsatz kommt. Der Zivilschutz ist das strategische Mittel der Kantone und diese entscheiden primär darüber, wo und wie er im Ereignisfall zum Einsatz kommen soll.

Bundesamt für Zivildienst

Das ZIVI begrüsst das Vorliegen eines Prüfberichts der EFK, der sich spezifisch mit dem Einsatz von Dienstpflichtigen in der realen Notlage-Situation der COVID-19-Pandemie an der Schnittstelle von Armee, Zivilschutz und Zivildienst befasst. Die Beobachtungen und Beurteilungen der EFK beinhalten Elemente, die einen Mehrwert zu anderen Analysen zum Krisenmanagement in der COVID-19-Pandemie generieren. Die Relevanz ihrer Empfehlungen ist vor dem Hintergrund mehr oder weniger parallel zum Prüfverfahren ergangener bundesrätlicher Beschlüsse und der darin enthaltenen Aufträge zur Verbesserung des Krisenmanagements hingegen beschränkt.

Wenn und wo von Leistungen des Zivildienstes im Zusammenhang mit Katastrophen und Notlagen die Rede ist, ist mit einem integralen Blick immer folgende grundsätzliche Verortung vorzunehmen: Der Zivildienst ist keine Ersteinsatzorganisation, und es besteht kein Bedarf, sie zu einer solchen zu verändern. In der normalen Lage stehen täglich rund 4000 Zivis im Rahmen ihrer ordentlichen Dienstpflicht im Einsatz, davon rund drei Viertel in Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens. Bei Eintritt eines bevölkerungsschutzrelevanten Ereignisses können ihre Aufgaben rasch an die neue Bedarfslage angepasst werden. Ohne diese bereits im Einsatz befindliche Personalressource der Zivis müssten Zivilschutz und Armee bei

Ereigniseintritt schneller und in entsprechend grösserem Ausmasse mobilisieren. Der Mehrwert des Zivildiensteinsatzes liegt damit hauptsächlich in der dauernden und in jeder Lage erfolgenden Unterstützung der Erbringung von Grundleistungen im Pflege- und Betreuungsbereich sowie im Umweltbereich. Diese Leistungserbringung setzt sich in der Regenerationsphase nach Katastrophen und Notlagen fort, wenn Zivilschutz und Armee nicht mehr im Notlage-Einsatz sind.

Zur Subsidiarität des Einsatzes von Dienstpflichtigen hält die Evaluation der EFK zurecht fest, dass für eine effektive und effiziente Koordination der Leistungen von Armee, Zivilschutz und Zivildienst bei bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen ein gemeinsames Verständnis des Prinzips von grosser Wichtigkeit ist. Das ist eine Herausforderung. Diese liegt in der Vielschichtigkeit dieses Prinzips, und nicht etwa in der Qualität der Zusammenarbeit und Koordination zwischen den genannten sicherheitspolitischen Instrumenten. Zu Teilaspekten von Subsidiarität gehören wohl die Zuständigkeitsfragen im föderalen System, das Zusammenwirken von zivilen und militärischen Handlungsweisen und Mittel sowie das Verhältnis zwischen personeller Ressourcenallokation aus der freien Wirtschaft (erster Arbeitsmarkt), aus Integrationsprogrammen (zweiter Arbeitsmarkt), aus der Freiwilligenarbeit und dem Einsatz von Dienstpflichtigen (Armee, Zivilschutz und Zivildienst, aber auch weitere Milizorganisationen wie beispielsweise die Feuerwehr). Das ZIVI teilt die Ansicht der EFK, dass die Einhaltung der Subsidiarität seitens Bund hauptsächlich durch die Bestimmung klarer Einsatzkriterien für Leistungen der Armee, des Zivildienstes und des Zivilschutzes (letzteres, wenn der Bundesrat gemäss Art. 46 Abs. 1 BZG aufbietet) erreicht werden kann, während die direkte Kontrolle der Kriterien Konformität zum Zeitpunkt der Stellung von Unterstützungsgesuchen und in deren Umsetzung aufgrund der Sachnähe von den Kantonen wahrzunehmen ist.

Zum Ressourcenmanagements des Bundes (ResMaB) ist aus Sicht des ZIVI positiv festzuhalten, dass sich der Prozess in seiner ersten operativen Anwendung im Kontext der COVID-19-Pandemie insgesamt bewährt hat und gestärkt wurde. Handlungsbedarf und Optimierungsmöglichkeiten sind erkannt. Diese sind Gegenstand insbesondere der ergangenen Aufträge aus dem Beschluss des Bundesrates vom 11. Dezember 2020 aufgrund des Berichts zur Auswertung des Krisenmanagements in der COVID-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020).

Für die Koordination eines effektiven und effizienten Einsatzes von Armee und Zivildienst erachtet es das ZIVI als unproblematisch, dass zwei Departemente für diese Mittel zuständig sind. Das gilt auch für Aufgebote von Schutzdienstpflichtigen durch den Bundesrat, wenn dem BABS eine Controlling-Funktion zukommt. Entscheidend ist nicht die Struktur, sondern die Qualität der Kommunikation und Koordination, die von den involvierten Menschen gestaltet und durch konstruktive und engagierte «management attention» geprägt wird. Eine Angliederung in verschiedenen Departementen ist für die Steigerung der Wirkung sogar hilfreich. So hat das WBF mit seinen verschiedenen in das Konfliktmanagement eingebundenen Verwaltungseinheiten die spezifischen ökonomischen Kenntnisse und Kompetenzen in die Entscheid-Prozesse für volkswirtschaftlich verträgliche Handlungsstrategien und Massnahmen einbringen können.

Das ZIVI akzeptiert die Empfehlung 2 und verweist für seine diesbezügliche Stellungnahme auf die entsprechende Textstelle. Es sichert dem VBS und dem BABS seine konstruktive Zusammenarbeit bei deren Arbeiten zur Erfüllung der Empfehlungen 1 und 4 zu.

Stellungnahmen werden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit der Armee, dem Zivilschutz und dem Zivildienst verfügt der Bund über drei auf dem Milizprinzip basierende sicherheitspolitische Instrumente, die er für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen einsetzen kann. Die jeweiligen bundesgesetzlichen Vorgaben legen die grundsätzlichen Aufgaben und Eckwerte solcher Einsätze fest:

- Das Militärgesetz (MG, SR 510.10) definiert in Art. 1 Abs. 2 die Unterstützung von zivilen Behörden, unter anderem bei der Bewältigung von Katastrophen und anderer ausserordentlicher Lagen, als eine der Aufgaben der Armee. Zuständig für das Aufgebot und die Zuweisung an die zivilen Behörden ist der Bundesrat (Art. 70 MG).
- Das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (BZG, SR 520.1) legt fest, dass der Zivilschutz unter anderem bei Katastrophen und Notlagen zum Einsatz kommt (Art. 28 BZG). Bei Ereignissen, die mehrere Kantone oder die ganze Schweiz betreffen, kann der Bundesrat Schutzdienstpflichtige aufbieten (Art. 46 Abs. 1 BZG).
- Das Zivildienstgesetz (ZDG, SR 824.0) sieht in Art. 4 und 7a die Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sowie Regeneration nach solchen Ereignissen als einen von verschiedenen Tätigkeitsbereichen des Zivildienstes vor. Der Bundesrat kann gemäss Art. 14 ZDG ausserordentliche Zivildienstleistungen anordnen.

Während der COVID-19-Pandemie kamen Angehörige der Armee (AdA), des Zivilschutzes (AdZS) sowie Zivildienstpflichtige (Zivis) insbesondere für die Unterstützung des Gesundheitswesens (z. B. Spitäler, Heime, Rettungsdienste, Gesundheitsämter) zum Einsatz.

Am 6. März 2020 hatte der Bundesrat den Assistenzdienst der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden der Kantone und des Bundes beschlossen. Am 16. März 2020 erhöhte er das Aufgebot von 800 auf 8000 Armeeangehörige. Weitere vier Tage später entschied der Bundesrat zudem erstmalig ein gesamtschweizerisches Aufgebot des Zivilschutzes im Umfang von maximal 850 000 Diensttagen. Der Bundesratsbeschluss zum diesem Aufgebot des Zivilschutzes gab den Kantonen weitgehende Kompetenzen in der Umsetzung: Im Rahmen dieses Kontingents konnten letztere grundsätzlich selbständig AdZS aufbieten und einsetzen. Die Einsätze des Zivilschutzes und der Armee waren jeweils bis Ende Juni 2020 vorgeesehen.

Angesichts der epidemiologischen Entwicklung im Herbst 2020 beschloss der Bundesrat auch in der zweiten Welle Einsätze von Dienstpflichtigen: Am 4. November 2020 bewilligte er einen erneuten Assistenzdienst der Armee von maximal 2500 Armeeangehörigen. Zwei Wochen später beschloss er auf Antrag der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) ein weiteres Aufgebot von Schutzdienstpflichtigen im Umfang von maximal 500 000 Diensttagen (bis 31. März 2021, später verlängert Ende Juni bzw. nochmals bis Ende Oktober 2021). Der Bundesratsbeschluss hielt dazu fest, dass der Bundesrat, insofern er Schutzdienstpflichtige aufbiete, die diesbezügliche Einsatzverantwortung trage. Die Kantone tragen die operative Einsatz- und die Führungsverantwortung.

Für die Einsätze von Zivis gab es weder in der ersten noch in der zweiten Welle ein Aufgebot durch den Bundesrat.

Bis zum Zeitpunkt der Berichterstattung der Evaluation (Mai 2021) hatten Dienstpflichtige mehr als 800 000 Dienstage zur Unterstützung der zivilen Behörden während der COVID-19-Pandemie absolviert (Abbildung 1).



Abbildung 1: Angehörige des Zivilschutzes (oben), der Armee (Mitte) und Zivildienstpflichtige in Einsätzen während der COVID-19-Pandemie (Bilder: Webseite BABS, Gruppe V; ZIVI)

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Evaluation ist die Beurteilung der Einsätze von Armee, Zivilschutz und Zivildienst, vor allem mit Blick auf deren Koordination sowie die sinnvolle Verwendung der vorhandenen Ressourcen. Der Fokus liegt dabei auf den Einsätzen, die im weiteren Sinn der Unterstützung des Gesundheitswesens zugeordnet werden können.

Folgende Prüffragen werden behandelt:

1. Existierten günstige Voraussetzungen für einen effektiven und effizienten Einsatz von Dienstpflichtigen?
2. War der Entscheidungsprozess für Einsätze von Dienstpflichtigen während der COVID-19-Pandemie zweckmässig, insbesondere auch im Hinblick auf eine mögliche Knappheit bei den Dienstpflichtigen?
3. Sind die Unterschiede bei der Ressourcenallokation auf die Kantone problematisch?
4. Gibt es relevante Kostenunterschiede zwischen Dienstpflichtigen und anderen personellen Ressourcen?

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bereitete die Evaluation vor, bevor der Bundesrat im November 2020 einen erneuten Armeeinsatz sowie ein erneutes Bundesaufgebot des Zivilschutzes für die Bewältigung der zweiten Welle beschlossen hatte. Sie passte in der Folge ihr Vorgehen an, um die Erfahrungen der zweiten Welle inklusive der in der Zwischenzeit gezogenen Lehren ebenfalls für ihren Bericht berücksichtigen zu können.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Vorbereitung der Evaluation erfolgte zwischen Juli und September 2020, die Umsetzung, mit Unterbrüchen, ab Oktober 2020. Die Prüfung zeigt die Situation bis zum Mai 2021 auf.

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.¹

Das Projektteam setzte sich aus Marius Féraud (Projektleitung), Alkuin Kölliker und Andrea Häuptli sowie Meryem Ter zusammen. Das Projekt stand unter der Federführung von Emmanuel Sangra (Leiter Fachbereich Evaluationen).

Die Evaluation wurde in methodischen Modulen umgesetzt, die in Anhang 4 beschrieben sind. Dabei handelt es sich schwerpunktmässig um Interviews und die Analyse von Dokumenten sowie um Fallstudien in vier Kantonen (Tessin, Waadt, Bern, Schaffhausen).

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von den involvierten Stellen umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

¹ ISSAI-300-DE (intosai.org)

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 17. August 2021 statt. Teilgenommen haben seitens Bundesverwaltung der Chef Armeestab, der Vizedirektor und Chef des Geschäftsbereichs Zivilschutz des BABS, der Direktor sowie die stellvertretende Direktorin und Leiterin des Direktionsbereichs Vollzug des ZIVI, der Beauftragte des Bundesrates für den KSD und Oberfeldarzt, ein Referent des GS-WBF sowie der stellvertretende Generalsekretär und Chef Ressourcen des GS-VBS (entschuldigt) und seitens EFK der Federführende, der Mandatsleiter VBS, die Mandatsleiterin WBF, der Projektleiter sowie eine Junior Evaluatorin.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Einsätze der Dienstpflichtigen in der Pandemie

2.1 Deutlich kleinerer Armeeeinsatz in der zweiten Welle

Armee, Zivilschutz und Zivildienst kamen im Laufe der Pandemie in einem unterschiedlichen Umfang zum Einsatz:

	1. Welle	2. Welle	Total
Armee	323 291	32 000	355 291
Zivilschutz	272 044	161 993	434 037
Zivildienst	21 215	15 004	36 219
Total	616 550	208 997	825 547

Tabelle 1: Total der geleisteten Dienstage von Armee, Zivilschutz und Zivildienst während der COVID-19-Pandemie (Stand: Ende Mai 2021)

Zur Einordnung dieser Daten sind folgende Bemerkungen zu machen:

- Armee: Während der ersten Welle entfallen mehr als zwei Drittel der Dienstage auf die Unterstützung des Gesundheitswesens. Daneben leistete die Armee Einsätze im Bereich «Schützen» (zugunsten der Eidgenössischen Zollverwaltung und der kantonalen Polizeikorps, total rund 40 000 Dienstage). Weitere 50 000 Dienstage entfallen auf den Bereich «Unterstützung» (z. B. Eigenschutz).
- Zivilschutz: Die Daten umfassen die im Rahmen des ersten und zweiten Bundesratsaufgebots geleisteten Dienstage in den Kantonen (bis 31. Mai 2021). Die danach geleisteten und vom Bund finanzierten Dienstage sind nicht berücksichtigt. Vor und zwischen den Bundesratsaufgeboten haben die Kantone den Zivilschutz im Rahmen ihrer eigenen Aufgebotskompetenz (Art. 46 Abs. 2 BZG) für ca. 45 000 Dienstage eingesetzt.
- Zivildienst: Berücksichtigt sind die Notlage-Einsätze, die auf Gesuch von zivilen Behörden während der COVID-19-Pandemie zustande gekommen sind sowie Umteilungen von Zivis aus ordentlichen Einsätzen in COVID-19-Einsätze. Nicht berücksichtigt sind ordentliche Einsätze des Zivildienstes. Während der ersten und zweiten Welle absolvierten Zivis rund eine Million Dienstage im Gesundheits-, Sozial- oder Schulwesen im Rahmen ihrer ordentlichen Dienstpflicht.

Der Armeeeinsatz in der zweiten Welle war nach den Erfahrungen aus dem Frühjahr 2020 kleiner angelegt. Während in der ersten Welle Armeeinghörige breit mobilisiert wurden und damit für Einsätze bereitstanden, erfolgten die Aufgebote in der zweiten Welle nach Bedarf, das heisst in Abhängigkeit von konkreten Unterstützungsbegehren seitens der zivilen Behörden. Eine Lehre aus dem ersten COVID-19-Einsatz der Armee war, dass zeitweise zu viele AdA zur Verfügung standen. Andere Gründe spielten ebenfalls eine Rolle, etwa klarere Einsatzkriterien (vgl. Abschnitt 4.3), Auswirkungen auf den Ausbildungsbetrieb in den kommenden Jahren (vgl. Abschnitt 2.2) oder die Absicht, die Arbeitgeber der Armeeinghörigen möglichst wenig zu belasten.

2.2 Teils grosse Unterschiede zwischen den Kantonen

Die EFK hat Daten zu den Einsätzen des Zivilschutzes, der Armee und des Zivildienstes zusammengeführt und kantonal vergleichend ausgewertet (Abbildung 2). Dargestellt sind die Daten für die erste Welle.

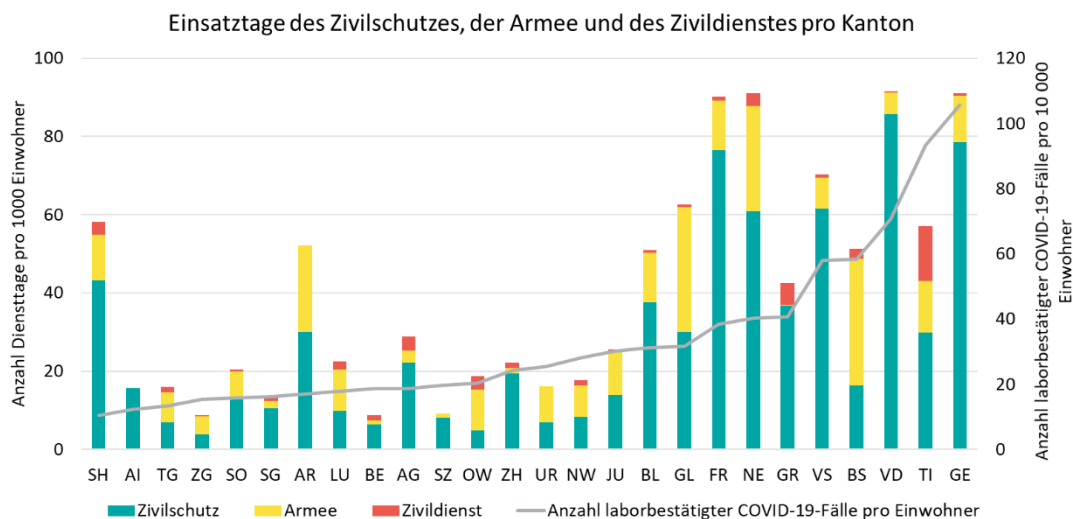


Abbildung 2: Einsatztage des Zivilschutzes, der Armee und des Zivildienstes während der ersten Welle pro Kanton (bis zum 20. Juni 2020). Daten: BABS, Gruppe V, ZIVI, BAG. Darstellung: EFK. Lesehilfe: Der Kanton SH hat AdZS, AdA und Zivis im Umfang von 57 Diensttagen pro 1000 Einwohner eingesetzt (Säule); pro 10 000 Einwohner gab es rund zehn laborbestätigte COVID-19-Fälle (Linie).

Es gibt deutliche Unterschiede bezüglich des Umfangs, in dem die Kantone Dienstpflichtige eingesetzt haben. Besonders deutlich treten diese beim Zivilschutz hervor: Der Kanton Waadt zum Beispiel hat den Zivilschutz im Vergleich mit dem Kanton Bern etwa um den Faktor zehn häufiger eingesetzt. Dies bei vergleichbarer Bevölkerung (allerdings auch unterschiedlicher Betroffenheit durch die Pandemie). Dieses Bild wiederholt sich in der zweiten Welle. Teilweise haben auch vergleichsweise schwach betroffene Kantone, etwa Schaffhausen, viele Einsatztage. Gleichzeitig haben stärker betroffene Kantone, etwa Graubünden oder das Tessin, weniger Dienstage. Hinsichtlich der relativen Bedeutung der drei Instrumente pro Kanton lassen sich ebenfalls Unterschiede feststellen. So haben einige Kantone das kantonale Mittel Zivilschutz weniger eingesetzt als die Armee.

Beim Zivilschutz zeigt ein Zusammenhang zwischen den COVID-19-Fallzahlen und den Anzahl Diensttagen: Stark betroffene Kantone setzten den Zivilschutz häufiger ein als schwächer betroffene Kantone, allerdings gibt es verschiedene Abweichungen von diesem Muster. Ein solcher Zusammenhang ist bei der Armee und dem Zivildienst deutlich weniger ausgeprägt.

2.3 Unterschiede bei den Kosten und den Leistungsprofilen

Im Folgenden werden die bei der Erwerbsersatzordnung (EO) und beim Bund anfallenden Kosten betrachtet. Zu beachten ist, dass es sich bei den geleisteten Diensttagen zu einem grossen Teil um Dienstage handelt, die der Dienstpflicht angerechnet werden können und die somit wahrscheinlich zu späteren Zeitpunkten ohnehin geleistet worden wären. Bei der Armee sind im Jahr 2020 rund 6700 Dienstage von AdA im Assistenzdienst zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie geleistet worden, die über die anrechenbaren Wiederholungskurse (WK) hinausgehen.

Dienstpflchtige erhalten für ihre geleisteten Dienstage eine Erwerbsersatzentschädigung zwischen minimal 62 Franken und maximal 196 Franken pro Tag. Für Erwerbstätige beträgt die Grundentschädigung 80 Prozent des durchschnittlichen vordienstlichen Einkommens. Je nach Dienst sind die durchschnittlichen EO-Beträge unterschiedlich:

Instrument	Durchschnittliche EO-Entschädigung 2020, in Franken pro Tag	Geschätzte Kosten für die EO, in Millionen Franken
Zivilschutz	154	68
Armee	140	50
Zivildienst	93	3

Tabelle 2: Kosten für die EO. Daten: Bundesamt für Sozialversicherungen, durchschnittliche EO-Beträge pro Dienstag für das Jahr 2020. Beim Zivilschutz: Einsätze im Bereich Katastrophen, Notlagen und Instandhaltungsarbeiten

Für die EO ergeben sich damit bislang insgesamt Kosten im Umfang von rund 120 Millionen Franken.

AdA und AdZS erhielten während der ersten Welle ab einer bestimmten Anzahl Dienstage und bei ausbleibender Lohnfortzahlung der Arbeitgebenden 100 Prozent des vordienstlichen Einkommens abzüglich der EO-Entschädigung sowie allfällig weiterer Zahlungen entschädigt. Für diese Entschädigungen wurden insgesamt rund 1,15 Millionen Franken an die Angehörigen der Armee ausgezahlt. Beim Zivilschutz liegt der Betrag deutlich tiefer, bei ca. 0,3 Millionen Franken. Die Gesamtkosten von fünf Franken pro Soldtag, die zusätzlich zum Sold zu Beginn des Einsatzes allen im Dienst stehenden AdA ausbezahlt wurden, beliefen sich auf rund 5 Millionen Franken. Dabei handelt es sich um eine ausserordentliche Zulage, die temporär entrichtet wurde, weil es für die AdA aufgrund der Urlaubssperre nicht mehr möglich war, eigenständig Bargeld zu beziehen.

Im Rahmen des Bundesratsaufgebots für den Zivilschutz erhalten die Kantone einen Pauschalbetrag von 27,50 Franken pro Dienstag. Allfällige Kosten, die über diesen Betrag hinausgehen, werden von den Kantonen getragen. Bis Mitte Mai 2021 belaufen sich die effektiven Kosten somit auf etwa 12 Millionen Franken.

Einsatzbetriebe von Zivis müssen dem Bund pro Tag eine Abgabe für die erhaltene Arbeitskraft entrichten. Die Abgabe beträgt gerundet zwischen 10 und 80 Franken pro Tag und ist abhängig vom orts- und berufsüblichen Bruttolohn für eine vergleichbare Arbeitskraft. Die Notlageeinsätze der Zivis während der COVID-19-Pandemie waren abgabebefreit.

Ein Dienstag der Armee kostet durchschnittlich 35 Franken pro Tag (Verpflegung, Unterkunft, Transporte, Sold), was für den COVID-19-Einsatz 12 Millionen Franken ausmachen würde. Gemäss Aussagen der Armee gibt es diesbezüglich keine grösseren Unterschiede zwischen der normalen Lage und den COVID-19-Einsätzen.

Der Einsatz von Dienstpflichtigen bringt auch andere mittelfristige Auswirkungen mit sich. So hatte die Armee in der ersten Welle sämtliche sanitätsdienstlichen Truppen (insbesondere Spitalbataillone und Sanitätskompanien) aufgebotsen. Da Armeeangehörige je nach Dauer ihres Einsatzes bis zu vier WK (jeweils maximal zwei WK pro Welle) an ihre Dienstpflicht angerechnet erhalten, werden in den kommenden Jahren deutlich weniger Dienstpflichtige noch WK absolvieren müssen. Die Auswirkungen werden gegenwärtig von der Armee analysiert. Diese Problematik spielt beim Zivildienst aufgrund des geringeren Volumens der Einsätze und weil der Zivildienst nicht über einen definierten Bestand verfügt, kaum eine Rolle.

Aus einer Wirtschaftlichkeitsperspektive ist zu beachten, dass die drei Instrumente bezüglich ihrer Leistungsprofile und der Kosten unterschiedlich aufgestellt sind: Der Zivilschutz ist kantonal organisiert, teilweise gibt es regionale oder sogar kommunale Zivilschutzorganisationen. Er verfügt über eigenes Material und Fahrzeuge. Aufgrund der lokalen Verankerung konnten AdZS in der Regel zu Hause übernachten, was Kosten einspart.

Die Armee als Instrument des Bundes ist, wie der Zivilschutz, in der Lage, innert kurzer Zeit (Stunden bis wenige Tage) Dienstpflichtige zur Unterstützung ziviler Behörden bereitzustellen. Im Gegensatz zum Zivilschutz verfügt die Armee über sanitätsdienstliche Mittel (Spital- und Sanitätssoldaten, Rettungswagen). Sie kann ihre Leistungen autonom erbringen, das heisst Unterbringung, Verpflegung oder Transporte der Truppen sind sichergestellt. Dies führt dazu, dass die Armee vergleichsweise teuer ist, da ein Teil der personellen Ressourcen für diesen Eigenbedarf gebraucht wird. So ist zu beachten, dass während der ersten Welle rund 75 000 der mehr als 200 000 Dienstage im Bereich Unterstützung des Gesundheitswesens effektiv vor Ort in Spitälern, Rettungsdiensten, Heimen oder Asylzentren geleistet worden sind; der Rest entfällt auf die genannten Unterstützungsleistungen, aber auch AdA, die auf einen Einsatz warteten.

Der Zivildienst ist keine Ersteinsetzorganisation. Entsprechend braucht der Einsatz von Zivis, im Vergleich mit den AdA und AdZS, eine längere Vorlaufzeit (Aufgebotsfristen). Zivis werden in der Regel einzeln unter direkter Führung des Einsatzbetriebs eingesetzt und nicht in bereits bestehenden, geführten Formationen. Gleichzeitig übernimmt der Einsatzbetrieb Kosten für die Verpflegung und den Transport. In der Regel übernachten Zivis im Einsatz zu Hause.

2.4 Dienstpflichtige sind eine günstige Ressource für die Kantone

Verschiedene Einflüsse auf die Gesuchstellung an den Bund

Anhand der Analyse von statistischen Daten, verschiedener Gesuche sowie der vier Fallstudien hat die EFK untersucht, wie die Kantone Gesuche an den Bund für den Einsatz der Armee und des Zivildienstes gestellt haben. Für die Beurteilung dieser Gesuche durch den Bund sei auf Kapitel 3 verwiesen.

Der Zeitpunkt der Gesuchstellung war unterschiedlich: Einerseits geschah dies bei einem schon bestehenden, notfallmässigen Bedarf (z. B. kurzfristige Personalausfälle in einem Heim). Andererseits kam es auch zu Gesuchstellungen, wenn noch kein unmittelbarer Bedarf vorhanden war. Hier zeigte sich, dass die Vorsichtshaltung der Kantone unterschiedlich ausgeprägt war: Während teilweise Gesuche mit steigenden kantonalen Fallzahlen einhergingen und sich eine zunehmende Auslastung der Spitalkapazitäten erwarten liess, gab es auch Gesuche für Dienstpflichtige mit Pflegeausbildung bei konstant tiefen Fallzahlen. Aus den Fallstudien-Interviews lässt sich festhalten, dass die kantonalen Führungsorgane auch Druck vonseiten der Öffentlichkeit und der kantonalen Politik verspürten, der durch Medienberichte über laufende Einsätze oder dem Verhalten anderer Kantone beeinflusst sein konnte.

Die Gesuche kommen im Rahmen der kantonalen Lagebeurteilung und eines kantonalen Ressourcenmanagements zustande. Die Einsatzeinrichtungen sind dabei unterschiedlich involviert, beispielsweise sind grössere Spitäler in kantonalen Führungsorganisationen vertreten. Bei den Fallstudien hat die EFK aber auch in zwei Fällen festgestellt, dass die Einrichtung zunächst nichts von den bereits gestellten Gesuchen um Armeemittel gewusst hatte.

Anhand der Fallstudien lässt sich feststellen, dass Massnahmen auf Bundesebene das Verhalten der Kantone beeinflussen. Die Mobilmachung der Armee im März 2020 signalisierte den Ernst der Lage. Zusammen mit Eindrücken aus der dramatischen Situation in Norditalien («Bilder aus Bergamo») wirkte sich dies fördernd auf die Zahl der Gesuche aus. Da den kantonalen Führungsorganen zudem bekannt war, dass aufgebotene Armeeangehörige auf Einsätze warteten, kam die Haltung auf, diese Soldaten, «wenn sie schon da sind», auch einzusetzen – selbst wenn nicht unmittelbar ein Bedarf bestand. Das Angebot bestimmte die Nachfrage wesentlich mit. In der zweiten Welle sah die Situation anders aus. Der Bund kommunizierte stärker, dass die Armee nur dort zum Einsatz kommen sollte, wo die kantonalen Mittel nicht ausreichen. Auch waren die Einsatzkriterien anders festgelegt, etwa indem Einsätze in Alters- und Pflegeheimen nicht mehr möglich waren. Die Armeeangehörige wurden gezielter und auf Freiwilligkeit basierend aufgeboten. Dies führte dazu, dass die Kantone zum Teil keine Gesuche oder Verlängerungen für laufende Einsätze stellten, weil sie davon ausgehen konnten, dass sie nicht bewilligt werden würden. Teilweise kam in beiden Wellen auch eine Haltung vereinzelter Kantone zum Ausdruck, der Armee eine Chance bieten zu wollen, sich zu profilieren.

Finanzielle Vorteile für Kantone und Einsatzeinrichtungen vorhanden

Die Einsätze der Dienstpflichtigen bringen für die Kantone und die Einsatzeinrichtungen praktisch keine direkten Kosten mit sich (vgl. Abschnitt 2.1). Teilweise trugen die Kantone Kosten für Unterbringung oder Verpflegung. Aus dieser Konstellation können sich finanzielle Fehlanreize für den Einsatz von Dienstpflichtigen ergeben, indem diese anstelle von bereits angestelltem bzw. auf dem Arbeitsmarkt verfügbarem Personal eingesetzt werden.

Eine mögliche Konstellation ist, dass Dienstpflichtige Personal in Kurzarbeit ersetzen. Einzelfälle sind hierzu auch publik geworden.² Eine systematische Analyse solcher Fälle mithilfe von Datenanalysen ist nicht möglich, da erstens für die Einsätze der Dienstpflichtigen keine ausreichende Datengrundlage besteht³ und zweitens nicht bzw. nur vor Ort eruiert ist, welcher Teil des Personals einer Einrichtung sich in Kurzarbeit befindet⁴. Der Umfang solcher problematischen Einsätze kann damit nicht abgeschätzt werden. Von den 22 analysierten Gesuchen war von drei Einrichtungen während des Einsatzes von Dienstpflichtigen ein Gesuch um Kurzarbeit gestellt worden. In einem Fall während der ersten Welle erhielt die EFK zudem konkrete Hinweise, dass der Einsatz von Armeeangehörigen dem Abbau von Überstunden des angestellten Personals diene. Aus Gesprächen mit dem Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU) hat die EFK erfahren, dass es zu Fällen kam, in denen privaten Firmen Verträge gekündigt worden sind und stattdessen Dienstpflichtige des Zivilschutzes oder der Armee zum Einsatz kamen. Diese Einzelfälle illustrieren, dass solche Konstellationen vorkommen und eine ex-post-Analyse aufgrund der fehlenden Datengrundlage nicht möglich ist.

Ein weiterer finanzieller Fehlanreiz kann sich bei der Dauer von Einsätzen ergeben. Für die Einsatzeinrichtungen ist es finanziell und vom Aufwand her interessant, die Dienstpflichtigen auch dann noch einzusetzen, wenn der Bedarf nicht mehr gegeben ist bzw. wenn alternative Personalressourcen verfügbar wären. Teilweise fehlt hier bei den Einsatzeinrichtun-

² Vgl. Rundschau vom 22.04.2020.

³ Beispiel: Für die Einsätze der Armee liegt eine Übersicht in Form einer Excel-Datei vor. Systematische Informationen zur Einsatzeinrichtung inkl. einer eindeutigen Identifikationsnummer fehlen jedoch, was einen Abgleich mit dem Datensatz zur Kurzarbeitsentschädigung verhindert.

⁴ Aufgrund des summarischen Verfahrens für die Abrechnung der Kurzarbeitsentschädigung ist die Datenbasis stark eingeschränkt. Der Arbeitsausfall wird nicht mehr individuell pro Mitarbeiter deklariert, sondern summarisch über die Gesamtheit aller betroffenen Mitarbeitenden.

gen wohl das Verständnis für die Subsidiaritätsvoraussetzungen. An folgendem Beispiel lässt sich dies illustrieren: Das Contact Tracing im Kanton Schaffhausen nahm zu Beginn direkt die Kantonsärztin wahr. Mit zunehmenden Fallzahlen übernahmen Zivilschutzangehörige und später auch Zivis diese Aufgaben. Die Erfahrungen des kantonalen Gesundheitsamts waren positiv, während mehrerer Monate wurde das Contact Tracing von Dienstpflichtigen umgesetzt. Sowohl die kantonale Zivilschutzorganisation als auch ZIVI zogen sich im Zeitverlauf zurück, wobei Zivis auch zum Zeitpunkt dieser Evaluation noch im Einsatz waren – allerdings anzahlmässig weniger und ab Mai 2021 wieder abgabepflichtig. Daraufhin begann das Gesundheitsamt zunehmend Personen auf dem Arbeitsmarkt zu rekrutieren und mit befristeten Verträgen anzustellen, was angesichts der Lage auf dem Arbeitsmarkt gut möglich war.

2.5 Für die Einsatzeinrichtungen haben sich die meisten Einsätze gelohnt

Einsatzeinrichtungen aus den vier Fallstudienkantonen zeigten sich in der Regel sehr zufrieden mit den Einsätzen der Dienstpflichtigen. Diese ergänzten nach einer mehr oder weniger kurzen Einarbeitungszeit (Stunden bis zu einer Woche) bestehende Teams der Institutionen, in denen sie eingesetzt wurden. Die Dienstpflichtigen konnten für die vorgesehenen Aufgaben eingesetzt werden. Die Tätigkeiten bestanden hauptsächlich in einfacheren Aufgaben oder im Pflegebereich in unterstützenden Tätigkeiten (z. B. Verteilung von Mahlzeiten), um das angestellte Personal zu entlasten.

In von der Pandemie stark betroffenen Kantonen beurteilen die interviewten Personen der Einsatzeinrichtungen die Einsätze als notwendig: In diesen Fällen hätte ohne die Dienstpflichtigen beispielweise die Qualität der Pflege eingeschränkt werden müssen. Illustrieren lässt sich die Unterstützung am Beispiel des Kantons Tessin, der in der ersten Welle als erster Kanton stark betroffen war. Damit stellten sich zahlreiche logistische Herausforderungen (Zutrittskontrollen, Ausbau der Intensivstation, vermehrte Transporte von Patienten, da nicht alle Spitäler COVID-19-Patienten behandelten). Für diese Arbeiten waren die Unterstützung des Zivilschutzes und der Armee notwendig.

Teilweise waren die Einsätze aber auch mit längeren Wartezeiten für die Dienstpflichtigen verbunden, was sich mit einem weniger schweren Verlauf der Pandemie in verschiedenen Kantonen erklären lässt. Dies führt dazu, dass in der Rückschau diverse Leistungen nicht notwendig gewesen wären.

Beispiel: Einsatz von Armeeangehörigen bei der Sanitätspolizei Bern

Der Kanton Bern stellte in der ersten und in der zweiten Welle jeweils ein Gesuch für zehn Ambulanzfahrzeuge an die Armee. Der Bund bewilligte diese, in der ersten Welle vollständig und in der zweiten Welle fünf statt zehn Fahrzeuge, inklusive der dazugehörigen Armeeangehörigen. Die Einsätze bei verschiedenen Rettungsdiensten im Kanton Bern dauerten vom 19. März bis 24. April 2020 bzw. vom 9. November bis 9. Dezember 2020. Eine befragte Einsatzeinrichtung (Sanitätspolizei Bern) beurteilt die Einsätze positiv: Die Dienstpflichtigen hätten gut in die bestehenden Strukturen integriert werden können und ein Ausbildungsgewinn durch die Zusammenarbeit mit dem Personal der Sanitätspolizei erhalten. Gleichzeitig muss der zusätzliche Nutzen des Einsatzes rückblickend infrage gestellt werden. Die zur Verfügung gestellten Armeefahrzeuge kamen letztlich fast nicht zum Einsatz, auch weil

sie wegen der vom Patientenraum getrennten Fahrerkabine vom Personal als nicht geeignet beurteilt wurden (erschwerter Kommunikation zwischen Fahrer und Team). Eine effektive Entlastung des Personals durch die Dienstpflichtigen waren letztlich aufgrund des Verlaufs der Pandemie vom Einsatzbetrieb nicht festzustellen.

Beurteilung

Die Gesuche der Kantone an den Bund weisen eine hohe Vielfalt auf. Es gibt keinen objektiven, transparenten Massstab, ab wann ein Bedarf gemeldet werden kann. Die Kantone haben ein unterschiedliches Verständnis darüber, wann ein Gesuch gestellt wird. Gerade zu Beginn der Pandemie, als vieles unbekannt war und emotionale Faktoren eine wichtige Rolle bei der Lagebeurteilung spielten, bestand die Tendenz, zu viele Ressourcen zu beantragen.

Dies ist verständlich, solange die Lagebeurteilung unsicher war. Hierzu tragen jedoch auch gewisse finanzielle Anreize seitens der Einsatzeinrichtungen, die mit dem Einsatz von Dienstpflichtigen verbunden sind, bei, sowie fehlende Kontrollmöglichkeiten. Aus Sicht der EFK ergeben sich daraus Anforderungen an die Steuerung der Einsätze auf Bundesebene (vgl. Kapitel 3 und 4).

3 Gesuchsprüfung auf Bundesebene

3.1 Der Koordinationsbedarf für die drei Instrumente ist unbestritten

Die Dienstpflichtigen verfügen über Fähigkeiten, die sie während ihrer Dienstpflicht erworben haben und die im Rahmen der Unterstützung des Gesundheitswesens relevant sind. Spital- und Sanitätssoldaten etwa verfügen über das Zertifikat Pflegehelfer des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK). Zivilisten mit Einsätzen im Gesundheits- und Sozialwesen haben im Rahmen des Ausbildungsobligatoriums beim Zivildienst Kurse im Bereich Pflege und Betreuung absolviert oder bringen Erfahrungen aus früheren Einsätzen mit. Beim Zivilschutz führen nur noch einzelne Kantone einen eigenen Sanitätsdienst. Die Wiedereinführung des Sanitätsdienstes im Zivilschutz war vom Parlament im Rahmen der Revision des BZG 2019 abgelehnt worden.

Ein Blick auf die effektiven Einsatzgebiete der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes in der COVID-19-Pandemie zeigt, dass sich diese nicht trennscharf abgrenzen lassen: Verschiedene erbrachte Leistungen, z. B. Zutrittskontrollen zu Spitälern und Alters- und Pflegeheimen, Reinigungsarbeiten, Leistungen im Bereich des Contact Tracings, Testens oder Impfens, aber auch die Unterstützung des Pflegepersonals, können grundsätzlich von Dienstpflichtigen aller drei Instrumente erbracht werden. Ein Teil der Einsätze stellte zudem nicht sehr hohe fachliche Anforderungen an die Dienstpflichtigen. Persönliche Eigenschaften, vor allem berufliche Erfahrungen sowie eine hohe Motivation und Zuverlässigkeit, waren teilweise wichtiger als die dienstliche Ausbildung. Im Rahmen der Fallstudie im Kanton Waadt etwa hat die EFK festgestellt, dass bei der Umlagerung von Intensivpflegepatienten sowohl AdA (erste Welle) als auch des Zivilschutzes (zweite Welle) unterstützt haben.

Angesichts der Ausgangslage mit sich überschneidenden Einsatzgebieten ist die Koordination zwischen den drei Instrumenten wichtig. Im Bericht an den Bundesrat zur Umsetzung der Strategie zum Bevölkerungs- und Zivilschutz 2015+⁵ wird generell zum Ressourcenmanagement festgehalten, dass zusätzliche Ressourcen nur dann sinnvoll, rasch und schnell eingesetzt werden können, wenn deren Organisation und Koordination geklärt und sichergestellt seien. Dazu wird unter anderem auf operativer Ebene eine zentrale Erfassung der Begehren als wichtig erachtet.

Im sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates⁶, der sich zum Zeitpunkt der Berichterstattung in der Vernehmlassung befand, wird festgehalten:

- Die Zusammenarbeit zwischen den sicherheitspolitisch relevanten Politikbereichen und Instrumenten werde immer wichtiger;
- wegen der föderal organisierten Strukturen der Schweiz und ihrer departementalen Regierungsorganisation sei eine reibungslose Koordination der Behörden und Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden besonders relevant;
- gerade die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität bei grösseren sicherheitsrelevanten Ereignissen erfordere den Einsatz mehrerer Instrumente im Verbund.

⁵ VBS / RK MZF (2016). Umsetzung Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+. Bericht an den Bundesrat vom 6. Juli 2016, S. 18.

⁶ Bundesrat (2021). Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates. Entwurf, Stand: 14. April 2021, S. 39.

3.2 Bekannter Handlungsbedarf bei der Koordination zeigte sich auch in der COVID-19-Pandemie

Unklarheiten bezüglich Zuständigkeiten bereits vor der COVID-19-Pandemie

Das Ressourcenmanagement Bund (ResMaB) ist ein Mechanismus, mit dem bei Bedarf personelle und weitere Ressourcen an Behörden der Kantone und des Bundes vermittelt werden. Es basiert auf der Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB, SR 520.17). Im Einsatz ist das ResMaB Teil des Bundesstabs Bevölkerungsschutz (BSTB). Es wird operativ von einem Mitarbeitenden der Nationalen Alarmzentrale (NAZ) im BABS geführt. Damit bestehen auf Bundesebene grundsätzlich Strukturen und Prozesse für Bewilligung und Koordination der Einsätze von Dienstpflichtigen.

Diesbezüglich stellte die EFK allerdings Unklarheiten fest, die bereits vor der COVID-19-Pandemie vorhanden waren. Bei der Unterstützung durch den Bund wird für die Vorsorge und Bewältigung von Ereignissen von nationaler Tragweite zwischen der zivilen und der militärischen Hilfe unterschieden. In einer ursprünglichen Konzeption des ResMaB war vorgesehen, dass darin sämtliche Begehren, also unabhängig ob militärischer oder ziviler Natur, abgewickelt werden. In den letzten Jahren kristallisierte sich jedoch die Zuständigkeit des ResMaB ausschliesslich für zivile Ressourcen heraus. Für die gesuchstellenden Behörden bestehen zwei parallel verlaufende Gesuchswege: einerseits der Weg über die Armee (Territorialdivisionen, Kommando Operationen) für militärische Unterstützungsleistungen, andererseits der später geschaffene Prozess via die NAZ bzw. ResMaB des BSTB bei zivilen Ressourcenbegehren. Vorgesehen ist dabei ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen dem ResMaB und der Armee, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.⁷

Der Koordinierte Sanitätsdienst (KSD) mit seinem sanitätsdienstlichen Koordinationsorgan (SANKO) verfügt ebenfalls über eine Aufgabe zur Koordination von personellen Mitteln. Grundlage dafür bildet Art. 1 der Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst (VKSD, SR 501.31), wonach der KSD für die stufengerechte Koordination des Einsatzes und der Nutzung der personellen, materiellen und einrichtungsmässigen Mittel der zivilen und militärischen Stellen zuständig ist, die mit der Planung, Vorbereitung und Durchführung von sanitätsdienstlichen Massnahmen beauftragt sind (KSD-Partner). Gemäss Art. 9 Abs. 3 VKSD übernimmt das SANKO auf Anordnung des Bundesrates auf Stufe Bund die Koordination bei besonderen und ausserordentlichen Lagen.

Im Rahmen der Sicherheitsverbandsübung 2014 (SVU 2014) wurde das Szenario einer gleichzeitig auftretenden Strommangellage und Pandemie geübt. Der Schlussbericht enthält verschiedene Feststellungen und Empfehlungen, die auch für den Einsatz von Dienstpflichtigen relevant sind:⁸

- Bezüglich Führung, Koordination und Organisation hält der Bericht fest, dass auf Bundesebene verschiedene koordinierende Gremien existieren, deren Aufgaben und Zuständigkeiten nicht abschliessend geklärt sind. Konkret bemängelten etwa die Kantone die unklaren Zuständigkeiten des KSD/SANKO.
- Aus den Ergebnissen der SVU 2014 im Bereich ResMaB kann abgeleitet werden, dass die Koordination von Ressourcen inkl. Personalressourcen noch nicht zufriedenstellend funktionierte. Bemängelte Punkte sind: ResMaB zu wenig bekannt; kein einheitlicher

⁷ BABS (2017). Ziviles Ressourcenmanagement Bund (ResMaB). Kurzbeschreibung, S. 5 oder BABS (2020). Beschreibung der Zusammenarbeit im Bereich Ressourcenmanagement Bund (ResMaB). Zusammenfassung, S. 6.

⁸ Projektorganisation SVU 14 (2015). Schlussbericht SVU 14. 16. April 2015.

und einfacher Prozess; zu viele und unklare Ansprechpartner auf Bundesebene. Es wurde dazu auch eine Empfehlung formuliert: «Das Ressourcenmanagement Bund soll einfach sein, die Prozesse und Entscheidungskompetenzen müssen transparent aufgezeigt werden und auf bestehenden Strukturen und Abläufen aufbauen».

In der zweiten Hälfte 2019 hatte das BABS die bilaterale Zusammenarbeit mit den fallweisen Partnern im Rahmen des ResMaB in einem Dokument beschrieben.⁹ Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem KSD wird der für Letzteren wichtigen Punkt festgehalten, dass das ResMaB für die allfällige Vermittlung von sanitätsdienstlichen Mitteln und Leistungen auf dem KSD/SANKO basiere. Bei den Interviews stellt die EFK fest, dass die Vorstellung, wie dies konkret funktionieren sollte, vor der COVID-19-Pandemie nicht ausreichend geklärt war.

Aus der Sicherheitsverbandsübung 2019 (SVU 2019) ergab sich zudem eine Empfehlung zur Gesamtkoordination von Ressourcen: «Im Rahmen des BSTB und in Zusammenarbeit mit den Kantonen ist ein Konzept für die Gesamtkoordination aller Ressourcenbegehren zu erarbeiten. Dabei soll sichergestellt werden, dass unabhängig von der Art des Ereignisses (Naturgefahren, Pandemien/Epidemien, Stromausfälle, Cyber-Angriffe oder Terrorangriffe) die relevanten Akteure einen Abgleich der Ressourcenbegehren vornehmen und die Grundsätze der Priorisierung auf politisch-strategischer Ebene festgelegt werden können. Ebenso zu beachten ist das Anforderungskriterium 'Wirkung in der Zeit'». Für die Umsetzung dieser Empfehlung hat das Generalsekretariat des VBS im Frühling 2021 das BABS beauftragt. Ergebnisse sollten gemäss Einschätzung des BABS in der ersten Hälfte 2022 vorliegen.

Keine Koordination der einzelnen Einsätze während der ersten Welle

Gemäss dem Bundesratsbeschluss über den Armeeeinsatz entscheidet der BSTB in Absprache mit dem VBS über die Priorisierung der militärischen Unterstützungsleistungen und die Dauer der Zuweisung von Mitteln zur Unterstützung des Gesundheitswesens an die zivilen Behörden. Der BSTB delegierte diese Kompetenz an den Vorsitzenden des BSTB. In der Folge kam es durch den damaligen Vorsitzenden des BSTB zu einer weiteren Delegation an das SANKO des Koordinierten Sanitätsdienstes. Zu dieser zweiten Delegation liegen der EFK keine schriftlichen Nachweise vor; sie scheint auf einer mündlichen Absprache zu basieren. Zivildiensteinsätze kamen demgegenüber gemäss dem ResMaB-Prozess unter Leitung des BSTB zustande.

Grundsätzlich gibt es grössere Überschneidungen zwischen den im ResMaB in einer gesundheitlichen Notlage involvierten Akteuren und den Mitgliedern des SANKO.¹⁰ De facto bestand jedoch das SANKO, das gemäss VKSD ein breit aufgestelltes Gremium inklusive Vertretung der Kantone ist, aus einem externen Mitarbeiter und dessen Stellvertreter, zusätzlich unterstützt von zwei Ärzten aus den Rekrutierungszentren der Armee. Der externe Mitarbeiter musste als Erstes einen Prozess definieren, nach dem die Gesuche bearbeitet und beurteilt werden. Aus Sicht des KSD waren die Ressourcen der KSD-Geschäftsstelle mit fünf Mitarbeitenden nicht ausreichend. Deshalb sei es auch vorgesehen, in Krisensituationen das SANKO mit externen Fachkräften zu verstärken. Auch waren die kantonalen Mitglieder des SANKO, häufig Kantonsärztinnen/-ärzte, aufgrund der Tätigkeit in ihrem Kanton absorbiert. Da Zivilschutzeinsätze über die Kantone liefen, hatte die beschriebene Konstellation letztlich drei getrennte Entscheidungsprozesse für die Einsätze der Dienstpflichtigen zur Folge (siehe auch Abbildung 3 im Kapitel 3.5).

⁹ BABS (2020). Beschreibung der Zusammenarbeit im Bereich Ressourcenmanagement Bund (ResMaB). Zusammenfassung.

¹⁰ Das ZIVI war zu Beginn der COVID-19-Pandemie nicht im SANKO integriert, später jedoch schon.

Im BSTB wurde anfangs April der bestehende Prozess Gesamtkoordination Ressourcen vorgestellt. Damit sollte die Koordination von unterschiedlichen Begehren der zivilen Behörden – zivile und militärische Leistungen sowie wichtige medizinische Güter – sichergestellt werden. Auch aus der Abbildung dieser Prozesse ist ersichtlich, dass die Begehren an die Armee nicht innerhalb der Gesamtkoordination Ressourcen, sondern durch Armee und SANKO beurteilt werden.

Beispiel für Folgen des getrennten Gesuchswegs

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) stellte während der ersten Welle zunächst verschiedene Gesuche für Zivildiensteinsätze in Bundesasylzentren. Insgesamt gingen 15 Gesuche für 228 Dienstpflichtige ein. Die Einsätze wurden im ResMaB-Prozess bewilligt, das ZIVI organisierte anschliessend den Vollzug. Dabei muss beachtet werden, dass weit weniger als 228 Zivis eingesetzt wurden. Zu einem Zeitpunkt, als bereits 111 Zivis im Einsatz waren, gingen vom SEM praktisch identische Gesuche für die gleichen Einrichtungen auch über den militärischen Gesuchsweg an die Armee ein. Das SANKO bewilligte diese Einsätze nach Rücksprache mit der Armee ebenfalls. Pro Asylzentrum wurden anschliessend je rund 20 AdA eingesetzt, während pro Asylzentrum schon seit mindestens vier Wochen 2 bis 18 Zivis im Einsatz waren.

Es finden sich keine Hinweise, dass das SANKO oder das Kommando Operationen während der Gesuchsbeurteilung von den bereits eingesetzten Zivis gewusst hat. Erst als die Armeeangehörigen vor Ort im Einsatz waren, wurde die fehlende Koordination bemerkt. Die Armee brach danach ihre Einsätze früher als geplant ab.

Die Armee erbrachte in der ersten Welle der Pandemie mehr als 30 Einsätze, die nicht-pflegerische Tätigkeiten umfassten (z. B. Reinigung, Betreuung, Zutrittskontrollen, Küchenarbeiten) und die grundsätzlich auch von anderen Ressourcen (privaten Akteuren oder dem Zivilschutz) hätten erbracht werden können.

Ende März 2020 stellte das SANKO eine Aufgabenteilung der Einsätze auf den Zivilschutz (ambulante Pflege), den Zivildienst (soziomedizinische Einrichtungen) und der Armee (Spitäler und Transportleistungen) auf. Die Wirksamkeit dieser Aufgabenteilung blieb in der Praxis aber eingeschränkt. So zeigte sich, dass kurzfristige Einsätze in Alters- und Pflegeheimen trotzdem von der Armee wahrgenommen werden mussten, weil der Zivildienst aufgrund von Aufgebotsfristen nicht innerhalb von Stunden oder einzelner Tage Dienstpflichtige in den Einsatz bringen kann und weil Zivis direkt von den Einsatzbetrieben geführt werden müssen. Aufgrund der kantonalen Zuständigkeit für Einsätze des Zivilschutzes war eine Koordination mit diesen Einsätzen schwierig, zumal der Bund über keine systematischen Informationen verfügte, ob in einer bestimmten Einrichtung bereits AdZS im Einsatz sind bzw. über welche Mittel der Zivilschutz noch verfügt.

Lückenhafte Verfügbarkeit von Informationen zu den Einsätzen

Eine Voraussetzung für koordinierte Einsätze ist das Vorhandensein von Übersichten über die laufenden oder geplanten Einsätze. Hierzu stellt die EFK fest, dass für die Armee und den Zivildienst grundsätzlich Übersichten bestanden. Die Gesuche an die Armee wurden in einem Excel-File erfasst, welches gleichzeitig auch als Tool für die Gesuchsbearbeitung diente. Die involvierten Akteure – SANKO und der Bereich Sanität im Armeestab, der die Machbarkeit von Einsätzen beurteilte – ergänzten ihre Beurteilungen zu Einsätzen darin. Die Aussagekraft dieser Übersicht war allerdings begrenzt, zum Beispiel ergibt sich nicht ohne Weiteres, in welcher Einrichtung ein Einsatz stattfand, oder wie viele Personen effektiv vor Ort waren. Durch die manuelle Eingabe besteht zudem das Risiko von Fehlern. Eine Übersicht über die Einsätze des Zivildienstes war wöchentlich auf der Homepage des ZIVI

zugänglich (inkl. Nennung der Einsatzeinrichtung).¹¹ Für den Zivilschutz verfügte der Bund keine Informationen zu den einzelnen Einsätzen in den Kantonen (vgl. Abschnitt 2.3). Die Kantone lieferten dem Bund wöchentlich Informationen über Dienstage, eingesetzte AdZS und Einsatzfelder/Tätigkeiten.

Es gibt aus der ersten Welle dokumentierte Aussagen sowohl seitens der Armee als auch seitens ZIVI, dass sie über keine Übersicht der Einsätze des jeweils anderen verfügen. Diese Aussagen stammen aus einer Phase, in der ein grosser Teil der Gesuche bereits gestellt war.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK war der Einsatz von Dienstpflichtigen zu Beginn der Pandemie zu wenig aufeinander abgestimmt. Ein Grund dafür ist auch die Unübersichtlichkeit wegen der Vielzahl von Gremien und involvierten Akteuren sowie bestehende Unklarheiten bezüglich der Prozesse und Zuständigkeiten (z. B. Verordnungen BSTB und KSD, militärischer und ziviler Gesuchsweg). Grundlegende Prozesse mussten teils ad hoc erst definiert werden. Dies stellte für die erste Welle angesichts der hohen Anzahl an Gesuchen innert kurzer Zeit eine grosse Herausforderung dar, auf die rasch reagiert werden musste.

Die getrennten Gesuchswege sind nicht effizient, weil parallele Gesuche nicht erkannt und Synergien – etwa bei der Lagebeurteilung oder der Operationalisierung von Kriterien – zu wenig genutzt werden. Auch konnte damit der Grundsatz nicht umgesetzt werden, dass die Gesuchstellenden Leistungen beantragen. Der Entscheid der Mittel, mit dem diese Leistungen erbracht werden, sollte nicht bereits durch den Gesuchsweg vordefiniert sein (vgl. Empfehlung 1, Abschnitt 3.5).

Bereits die SVU 2014 zeigte Handlungsbedarf im Bereich des Ressourcenmanagements auf. Die Situation war aber zu Beginn der COVID-19-Pandemie nicht genügend geklärt. Die EFK hat die Umsetzung von Empfehlungen aus Übungen nicht geprüft, es stellen sich aber Fragen bezüglich der wirksamen Umsetzung der Lehren, die aus Übungen gezogen werden.

3.3 Ressourcen in der ersten Welle grosszügig angefordert und verteilt

Das SANKO musste vieles ad hoc auf die Beine stellen

Das Subsidiaritätsprinzip für Einsätze im Assistenzdienst der Armee ist in Art. 67 Abs. 2 MG konkretisiert. Die Einsätze erfolgen auf Gesuch der betroffenen Behörden der Kantone oder des Bundes, jedoch nur insofern ein öffentliches Interesse vorliegt und unter der Bedingung, dass die zivilen Behörden die Aufgabe in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht nur mit einem unverhältnismässigen Einsatz von Mitteln erfüllen können.

Bei einem der ersten Gesuche für einen Armeeeinsatz des Kantons Tessin für Transportkapazitäten vom 4. März 2020 bescheinigte die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) die Subsidiarität: Die Kantone verfügten über keine Mittel, die in der aktuellen Lage dem Tessin zur Verfügung gestellt werden könnten, womit die Subsidiarität gegeben sei. Die Subsidiarität der weiteren Gesuche wurde auf Basis der Bescheinigung der GDK zum Gesuch des Kantons Tessin als gegeben betrachtet, anfänglich ohne dass sich die GDK dessen bewusst war. Dies war bis zum Rückzug der Bescheinigung durch die GDK am 15. Mai der Fall – einem Zeitpunkt, ab dem kaum noch neue Gesuche der Kantone eintrafen. Die Bescheinigung der GDK hat die *interkantonale* Unterstützung zum

¹¹ Zu auf Bundesebene vorhandenen Informationen zu den Einsätzen des Zivilschutzes: vgl. 2.3.

Gegenstand, nicht jedoch, in welchem Umfang die Situation *innerhalb* des gesuchstellenden Kantons den Voraussetzungen von Art. 67 MG entsprachen. Hierzu muss der gesuchstellende Kanton die Voraussetzungen klären.

Das SANKO folgte anfangs dem Grundsatz, dass durch das Vorliegen eines Unterstützungsbegehrens einer zivilen Behörde grundsätzlich der Bedarf gegeben sei und bewilligte die Gesuche. Dies auch aufgrund der hohen Anzahl an Begehren, die zu Beginn (März 2020) eintrafen. Ein wichtiges Ziel war es, die Mittel möglichst rasch in den Einsatz zu bringen. Dies spiegelt sich in den Rückmeldungen anlässlich der Fallstudien wider.

Mit zunehmender Dauer der ersten Welle fand eine Bedarfsprüfung statt, einerseits durch den Vergleich von Gesuchen mit ähnliche Begehren anderer Kantone, andererseits anhand von Kriterien und Indikatoren zur Situation in den Kantonen. Relevante Kriterien waren für das SANKO:

- Betroffenheit (aktuelle Fallzahlen und erwartete Entwicklung);
- Kapazitäten des Gesundheitssystems (Personal, IPS-Betten, Transportkapazitäten);
- Bereits eingesetzte Mittel.

Hierbei bestanden allerdings vor allem zu Beginn, als der Grossteil der Gesuche eintraf, entscheidende Informationen nicht zur Verfügung (vgl. Abschnitt 3.4). In einigen von der EFK näher geprüften Gesuchen aus der ersten Welle fehlen nachvollziehbare Begründungen, weshalb der Einsatz von Dienstpflichtigen notwendig ist, vollständig. Diese Gesuche entsprechen reinen «Bestellungen». Sie wurden trotzdem bewilligt. Einzelne Kantone bemühten sich, die kantonale Situation und die Situation in den Einrichtungen darzustellen, wodurch die Gesuchsbearbeitung an konkreteren Informationspunkten festgemacht werden konnte. Ausserdem war die Anwendung der Kriterien nicht strikt: So wurden Einsätze in Kantonen bewilligt, in denen das SANKO davon ausging, dass das Gesundheitswesen die Situation mittelfristig ohne Unterstützung bewältigen könne. Eine Rolle gespielt haben dürfte auch, dass die Soldaten nach der Mobilmachung zur Verfügung standen. Diese sollten, soweit die Armee einen Einsatz als machbar beurteilt hatte, beim Vorliegen von Gesuchen ebenfalls eingesetzt werden. Es gab keine Situation, in der keine Soldaten mehr zur Verfügung gestanden haben, und es einen Entscheid gebraucht hätte, wem die Mittel zugesprochen werden.

Insgesamt stellten die Kantone und Bundesbehörden in der ersten Welle 226 Gesuche im Bereich Unterstützung des Gesundheitswesens durch Armeeangehörige. Davon wurden rund 60 Prozent bewilligt (134 in absoluten Zahlen). Es liegen keine aggregierten Daten vor, ob den Gesuchen vollständig entsprochen wurde oder nur teilweise. In zwölf von der EFK einzeln untersuchten Gesuchen wurde in einem Gesuch weniger AdA bewilligt als beantragt. Vereinzelt wurde die Zahl der eingesetzten Personen erhöht, wenn sich z. B. bei mündlichen Abklärungen ergab, dass für die erwartete Leistung eine grössere Anzahl notwendig war. Dies war etwa der Fall, wenn ein Schichtbetrieb sichergestellt werden musste. Die Dauer der Einsätze war in vielen Gesuchen offen, daher wurden vom SANKO provisorische Enddaten festgelegt. Bei einigen Gesuchen aus stärker betroffenen Kantonen wurden später Folgegesuche gestellt bzw. durch Absprachen das Einsatzende nach hinten verschoben.

Im Gegensatz zum Zivilschutz lässt sich bei den Armeeeinsätzen der ersten Welle nur ein schwacher Zusammenhang zwischen der Anzahl Dienstage und der Anzahl laborbestätigt-

ter COVID-19-Fälle pro Einwohner feststellen. Weitere Auswertungen der vorhandenen Daten zu den Einsätzen und Interviewaussagen stützen den Befund, dass beim Vorliegen eines Begehrens vom SANKO auch Kantone AdA zugeteilt erhielten, die wenig betroffen war. Darin kommt der Anspruch zum Ausdruck, dass der Gleichbehandlung der Kantone ein hohes Gewicht beigemessen wurde. Aus Sicht des KSD spielte auch eine Rolle, dass die Soldaten bereits vor Ort und eingearbeitet sind, wenn die Fälle zunehmen.

Die restlichen 92 ersuchten Einsätze kamen nicht zustande. Hierbei spielen unterschiedliche Gründe eine Rolle, die aus den vorliegenden Daten nicht eindeutig und vollständig ersichtlich sind. Aus Sicht der EFK sind vor allem folgende Faktoren wichtig:

- Das SANKO bewilligte einen Teil der Gesuche nicht, weil es den Bedarf vor Ort nicht als gegeben beurteilte. Aufgrund der Informationslage ist die genaue Anzahl der Fälle nicht bestimmbar, schätzungsweise sind es rund ein Drittel der abgelehnten Gesuche. Teilweise handelte es sich um klare Fälle: Ein kleiner Kanton stellte etwa ein Gesuch für den Einsatz von 300 Sanitätssoldaten ab dem 10. April – so viele wie in keinem anderen Gesuch. Zu diesem Zeitpunkt konnte das SANKO die Situation vor Ort dank eines besseren Informationsflusses einschätzen und beurteilte den Bedarf nicht als gegeben. In anderen Fällen beurteilte das SANKO den zeitlichen Abstand zwischen Gesuch und erwartetem Einsatzbeginn von einigen Wochen als Hinweis auf einen fehlenden Bedarf. Der Kontakt mit den Gesuchstellenden brachte häufig eine realistischere Einschätzung mit sich. Ein solcher fand, auch aus Ressourcengründen, nicht systematisch statt. In einem Fall stellte ein Kanton ein Begehren für personelle Ressourcen in Antizipation einer möglichen Grenzschiessung. Auch dieses Gesuch wurde nicht bewilligt.
- Bei knapp einem Drittel der abgelehnten Gesuche hatten die Gesuchsteller nicht realistische Erwartungen an die Fähigkeiten der Armee. Es wurden beispielweise verschiedentlich Ärzte oder Pflegepersonal mit spezifischen Ausbildungen angefordert, über die die Armee nicht verfügt.
- Neun Gesuche wurden von den Kantonen doppelt gestellt.
- In den restlichen Fällen sind kaum Informationen vorhanden, die aus Sicht der EFK Rückschlüsse auf den Ablehnungsgrund zulassen. Hierbei handelt es sich auch um Gesuche, die von den Kantonen zurückgezogen wurden.

Bei gewissen Arten von nachgefragten Leistungen (Unterstützung in Alters- und Pflegeheimen, Zutrittskontrollen) ist eine uneinheitliche Praxis festzustellen: Teilweise übernahm die Armee solche Einsätze, teilweise wurde auf den Zivilschutz oder den Zivildienst verwiesen.

Ein Controlling der Armeeeinsätze gab es während der ersten Wochen der ersten Welle nicht. Dem SANKO standen keine systematischen Rückmeldungen der Situation vor Ort zur Verfügung. Verschiedentlich erfuhr das SANKO, wenn etwas in einem Einsatz nicht gut funktionierte. In diesen Fällen fanden Abklärungen vor Ort statt, die teilweise auch zeitliche Verkürzungen von Einsätzen oder den Rückzug eines Teils der eingesetzten Dienstpflichtigen zur Folge hatten. Gemäss eigener Einschätzung verfügte das SANKO aber häufig über keinen guten Überblick davon, was die Armeeangehörigen vor Ort genau machten. Dies war umso mehr der Fall, als die Begehren der Kantone zum Teil wenig konkrete Informationen enthielten. In der ersten Welle war die Einsatzdauer zwar befristet, allerdings in der Regel länger als die 30 Tage, die während der zweiten Welle zur Anwendung kamen.

Ab Mitte April 2020, zu einem Zeitpunkt, als sich die epidemiologische Lage deutlich entspannt hatte, überprüfte das SANKO die Leistungen der Armee systematisch auf ihre Notwendigkeit hin. Dies erfolgte zunächst in den schwächer betroffenen, danach in den stärker betroffenen Kantonen. Gemäss der Datenanalyse schätzt die EFK den Anteil vorzeitig abgebrochener Gesuche auf zwischen 40 und 50 Prozent.

Eine andere Ausgangslage beim Zivildienst

Im ZDG sind diverse Bestimmungen vorhanden, die die Voraussetzungen für Einsätze von Zivis definieren. Dazu gehören das Fehlen von Ressourcen für Aufgaben der Gemeinschaft (Art. 2), das Vorliegen eines öffentlichen Interesses (Art. 3) oder die Arbeitsmarktneutralität (Art. 6). In der Praxis setzt das ZIVI diese Bestimmungen mit unterschiedlichen Instrumenten um, etwa der Anerkennung von Einsatzbetrieben, der Erstellung von Pflichtenheften mit Anforderungsprofilen für die Einsätze, der Abgabepflicht an den Bund für die erhaltene Arbeitskraft oder der Festlegung einer maximalen Anzahl von Zivis in einem Betrieb.

Im Falle von Katastrophen und Notlagen können auch gewinnorientierte Unternehmen zeitlich begrenzt als Einsatzbetrieb anerkannt werden. War eine Institution, die via kantonales Führungsorgan (KFO) ein Notlagen-Gesuch für Zivildiensteinsätze stellte, noch nicht als Einsatzbetrieb anerkannt, musste sie zuerst ein Anerkennungsgesuch stellen. Die Mehrheit der gesuchstellenden Einrichtungen war jedoch schon zuvor anerkannt.

Die Notlagen-Gesuche eines Betriebs mussten immer über das KFO gehen. Das KFO entschied über die Weiterleitung ans ResMaB. Die Unterschrift eines Mitglieds des KFO oder der kantonalen Regierung ist die offizielle Bestätigung, dass der Kanton das Gesuch unterstützt. Das ResMaB nahm das Gesuch zur Kenntnis und leitete es zur Prüfung ans ZIVI weiter, ob die Bedingungen für einen Einsatz erfüllt seien. Bei bewilligten Gesuchen erfolgte das Aufbieten von Zivis. Da für Aufgebote von Zivis für Einsätze bei Katastrophen und Notlagen Aufgebotsfristen von bis zu 14 Tagen gelten, wurden für dringende Einsätze Zivis eingesetzt, die sich aufgrund von gezielten Aufrufen des ZIVI spontan für Einsätze meldeten und damit auf die Geltendmachung der Aufgebotsfrist verzichteten.

Bei der Gesuchsbeurteilung der ersten Welle des ZIVI ist die Anwendung von Kriterien in der Mehrheit der Fälle nicht ersichtlich. Die Unterschrift eines Kantons galt als Subsidiaritätsbescheinigung, es fanden also ebenfalls «Bestellungen» statt. Die vorhandenen Informationen und Dokumentationen von zwölf analysierten Gesuchen deuten nicht darauf hin, dass die Kriterien der Bedarf und Arbeitsmarktneutralität im Detail überprüft wurden. Die Informationsgrundlagen der Gesuchsteller waren oft dürftig, sodass eine Prüfung basierend auf den vorhandenen Informationen nur sehr schwer möglich war. Gemäss Aussagen von ZIVI fanden bei den meisten Gesuchen telefonische Abklärungen beim Einsatzbetrieb statt. Diese sind nicht dokumentiert. Für die Einsätze wurden anschliessend zwischen dem ZIVI und dem Einsatzbetrieb ein Pflichtenheft erstellt, eine Vereinbarung, in welcher die Tätigkeiten der Zivis festgelegt werden und allfällige Spesenübernahmen von Betrieb aufgeführt werden.

In der ersten Welle wurden insgesamt 111 Zivildienst-Gesuche gestellt. 18 Kantone haben ein Gesuch gestellt. Es wurden 105 angenommen, fünf abgelehnt und ein Gesuch zurückgezogen. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass ein angenommenes Gesuch nicht zwingend zum Einsatz von Zivis führte. Es wurde oft eine höhere Anzahl an Zivis bewilligt als später tatsächlich in den Einsatz kamen. Das ZIVI kommunizierte jeweils dem Einsatzbetrieb, sie hätten keine Garantie, dass ein geeigneter Zivi innerhalb der gewünschten Zeit verfügbar ist.

Es wurde kein einziges Zivildienst-Gesuch abgelehnt, weil es praktisch nicht umsetzbar war. Somit waren die Erwartungen der Gesuchsteller zu den Fähigkeiten der Zivis realistisch. Zusätzlich machte das ZIVI eine Umfrage bei den Einrichtungen zur Zufriedenheit mit der Einsetzungsschnelle und den Fähigkeiten der Zivis. Die Zufriedenheit war in beiden Bereichen gut.

Ein Gesuch wurde abgelehnt, weil der Bedarf nicht gegeben war, drei Gesuche aufgrund von Verletzungen der Arbeitsmarktneutralität, da die genannten Aufgaben gut durch private Leistungserbringer erbracht werden können. Bei einem Gesuch ist der Ablehnungsgrund nicht ersichtlich.

Beurteilung

Zu Beginn der Pandemie berücksichtigte die Beurteilung der Gesuche zu wenig den Bedarf. In einer Situation, in der die nachgefragten Mittel die zur Verfügung stehenden übersteigen, hätte dies möglicherweise zu Schwierigkeiten geführt.

Die Zuteilung von Ressourcen ist keine exakte Wissenschaft: Die Notwendigkeit eines Einsatzes lässt sich nicht an einfachen, klaren Indikatoren beurteilen, sondern beinhaltet einen gewissen Spielraum. Dieser Spielraum sollte nicht nur im Rahmen der Gesuchsprüfung ausgefüllt werden. Eine zu detaillierte Überprüfung der einzelnen Gesuche ist in einer Krisensituation auch aus Ressourcengründen wenig zweckmässig. Stattdessen – dies hat die zweite Welle gezeigt – ist es förderlich, wenn Einsatzkriterien und die Erwartungen der Kantone möglichst klar formuliert sind (vgl. Kapitel 4).

3.4 Fehlen von wichtigen Informationen bei der Gesuchsprüfung

Die Steuerung der Einsätze von Dienstpflichtigen erfordert eine ausreichende Beurteilung der Lage der Situation vor Ort. Gemäss Art. 4 Bst. d VKSD gehört es zu den Aufgaben des Beauftragten für den KSD, dass er eine aktualisierte Gesamtübersicht über die verfügbaren Ressourcen im Gesundheitswesen erstellen kann und diese den Partnern zur Verfügung stellt. In der Praxis erhebt der KSD mit dem Informations- und Einsatzsystem (IES) regelmässig Informationen zu den Kapazitäten der Spitäler, insbesondere auch im Bereich der Intensivpflege. Daneben verfügt er über das Tool Blue Screen Switzerland für Umfragen bei den Leistungserbringern und Auswertungen.

Zu Beginn der Pandemie standen dem SANKO für die Beurteilung der Begehren der Armee jedoch verschiedene wichtige Informationen flächendeckend nicht zur Verfügung, etwa zur Situation in den Spitälern (Bettenkapazitäten, Personal). Ein Beispiel: Das SANKO bildete regelmässig den Zustand des Gesundheitswesens der Kantone ab. Verschiedenen Dimensionen – Personal-, Transport- und IPS-Kapazitäten – werden anhand einer Skala von «keine Beeinträchtigung» bis «grosse Beeinträchtigung» beurteilt. Im Überblick Ende März 2020 fehlten jedoch von elf Kantonen Rückmeldungen vollständig. Dabei sind auch Kantone vertreten, die Begehren gestellt haben und in denen AdA bereits im Einsatz waren. Die Situation verbesserte sich im Zeitverlauf. Das SANKO musste aber in einer ersten Phase Entscheidungen treffen, ohne systematische Informationen über die Situation vor Ort zu verfügen.

Aus der SVU 2014 ergab sich eine Empfehlung zur Lagerdarstellung. Demnach sei der Informationsfluss zwischen den Bundesstellen und den Kantonen über die Führungs- und die Fachschiene besser zu klären.

Als Fälle bekannt geworden waren, in denen Pflegepersonal in Kurzarbeit war und gleichzeitig Dienstpflichtige eingesetzt wurden, führte das SANKO eine Befragung bei den Kantonen durch, ob die Spitäler Kurzarbeit eingeführt haben. Es erhob damit Informationen, die auf Bundesebene vorliegen: Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) führt eine Statistik zur Kurzarbeit. Diese Informationen hätten grundsätzlich genutzt werden können, um eine erste Abklärung durchzuführen, ob überhaupt ein Risiko besteht. In der zweiten Welle mussten die gesuchstellenden Kantone im Rahmen der Subsidiaritätserklärung bestätigen, dass aufgrund des Armeeeinsatzes keine Kurzarbeit angemeldet wird.

Die Informationsgrundlagen während der COVID-19-Pandemie auf Bundesebene sind bereits verschiedentlich thematisiert worden. Die BK hält fest¹², dass ein managementtaugliches Instrument zur Darstellung und Einschätzung der Lage gefehlt habe. Die Nützlichkeit der Elektronischen Lagedarstellung (ELD) oder des IES wird von den Befragten teilweise nicht als gegeben beurteilt. Der Bericht kommt zum Schluss, dass zu Beginn der Krise den Gremien der Bundesverwaltung die notwendigen, entscheidungsrelevanten Informationen nicht schnell genug vorlagen. Dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) wird empfohlen, in Zusammenarbeit mit dem VBS das Datenmanagement im Gesundheitsbereich zu verbessern.

Kürzlich untersuchte die EFK u. a. den Informationsfluss zwischen Bund und Kantonen zur Verfügbarkeit von medizinischen Ressourcen während der COVID-19-Pandemie.¹³ Sie beurteilt den Informationsaustausch zur Verfügbarkeit von medizinischen Ressourcen im Frühjahr 2020 als unbefriedigend. Ein wichtiger Grund dafür sei die schwache Krisenvorbereitung gewesen, die zu grossem Aufwand bei der Erfassung der notwendigen Daten und Verzögerungen führte. Auch habe die horizontale Koordination der Datenerhebung auf Bundesebene nicht optimal funktioniert. Die EFK erachtet die Umsetzung der Empfehlung der BK als wichtig. Kompetenzen und Aufgaben von Bundes- und Kantonsakteuren sollten zudem bereits vorgängig klar definiert und akzeptiert sein. Die EFK empfiehlt in diesem Bericht dem Bundesrat, «Voraussetzungen zu schaffen, damit der Koordinierte Sanitätsdienst die notwendigen Informationen über verfügbare Ressourcen im Gesundheitsbereich einholen kann. Eine entsprechende Informationspflicht soll geschaffen und allenfalls notwendige gesetzliche Anpassungen angestossen werden. Im Rahmen der neuen Ausrichtung des Koordinierten Sanitätsdienstes soll zudem darauf hingewirkt werden, die Akzeptanz des Dienstes bei Akteuren im Gesundheitsbereich zu stärken».

Beurteilung

Insbesondere in der ersten Welle waren die Informationsgrundlagen für die Beurteilung von Gesuchen nicht ausreichend. Auf Bundesebene bereits zugängliche Informationen hätten ein Potenzial gehabt, die Prozesse effizienter zu gestalten. Handlungsbedarf im Bereich der Lagedarstellung hatte sich bereits in früheren Übungen ergeben. Aufgrund von bereits bestehenden Empfehlungen aus anderen Berichten und Auswertungen zur COVID-19-Pandemie verzichtet die EFK auf eine weitere Empfehlung.

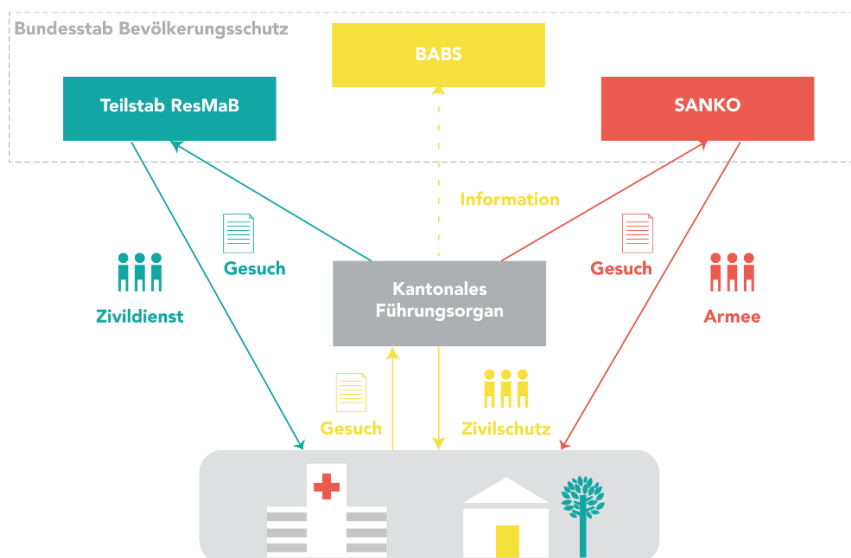
¹² Bundeskanzlei (2020). Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020).

¹³ «Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen Koordination bei Föderalismusfragen» (PA 19449), der Bericht wird demnächst auf der Webseite der EFK abrufbar sein.

3.5 Verbesserte Koordination und Prüfung der Gesuche in der zweiten Welle

Die Gesuchsprüfung zu Einsätzen der Armee lief in der zweiten Welle nach angepassten Prozessen ab. Sämtliche Gesuche wurden via ResMaB-Mechanismus beurteilt. In diesen Prozess waren in der zweiten Welle das BABS (Leitung des ResMaB) durch die NAZ, die Armee (Kommando Operationen), das SANKO, das ZIVI und die Kantone in Form eines Vertreters der GDK involviert (Abbildung 3, die die Gesuchswege in der ersten und zweiten Welle vergleicht).

Erste Welle



Zweite Welle

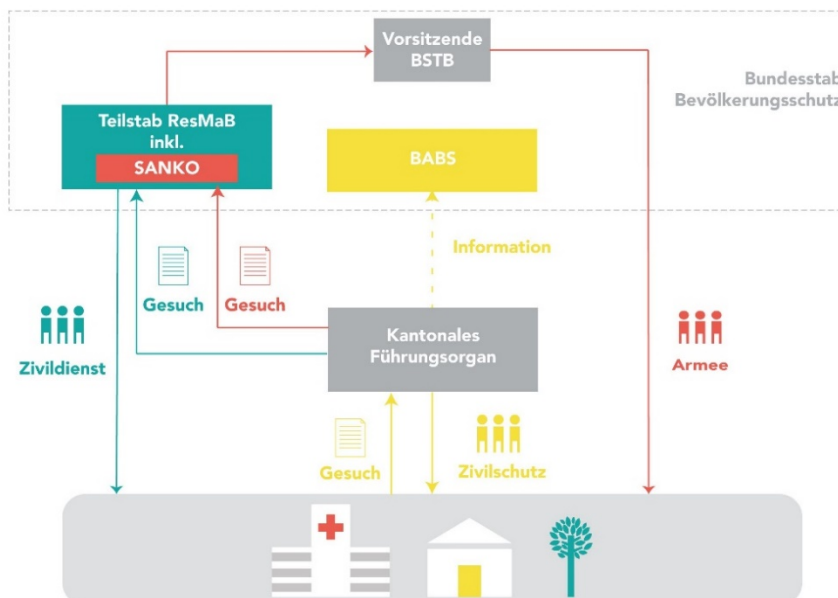


Abbildung 3: Gesuchswege für Einsätze des Zivilschutzes, der Armee und des Zivildienstes während der ersten und zweiten Welle (Darstellung: EFK)

Somit hatten die relevanten Akteure Kenntnisse aller eingehenden Gesuche und trugen ihre Einschätzung zum Gesuch bei. Für Begehren, die sehr zeitkritisch waren, war ein Notfallprozess vorgesehen. Die Bewilligung oder Ablehnung der Einsätze der Armee erfolgte durch die Vorsteherin des BSTB auf Antrag des ResMaB. Die Koordination der Informationen wurde von den Beteiligten als grosse Verbesserung gegenüber der Situation in der ersten Welle wahrgenommen. Der KSD erstellte zudem ein Factsheet, auf dem die Unterstützungsmöglichkeiten im Sozial- und Gesundheitswesen im Falle einer Pandemie abgebildet waren – und zwar des Zivilschutzes, des Zivildienstes und der Armee gemeinsam. Darauf sind pro Instrument u. a. das Leistungsspektrum, Angaben zu den Qualifikationen der Dienstpflichtigen, zur Einsatzdauer sowie zu den Gesuchsprozessen dargestellt.

Für die Beurteilung der Begehren wurden ebenfalls Lehren aus der ersten Welle gezogen. Erstens stellte der Bundesrat in seinem Beschluss zum Einsatz der Armee in der zweiten Welle deutlich stärkere Anforderungen an die Kantone bezüglich der Subsidiarität. Im Falle der Einsätze der Armee musste mit dem Gesuch auch eine Liste eingereicht werden, auf welcher der Kanton deklarierte, dass alternative Ressourcen (z. B. ziviler Arbeitsmarkt, Zivilschutz) nicht vorhanden seien. Auch wurde von den Kantonen eine Beschreibung der Situation verlangt, damit eine Beurteilung des Bedarfs vorgenommen werden konnte. Zweitens waren die Einsätze von Beginn an auf 30 Tage befristet. Nach Ablauf dieser Frist musste ein erneutes Begehren gestellt werden, falls weiterhin ein Bedarf bestand. Drittens schlossen vor dem Einsatzbeginn Armee und Kanton (teilweise direkt die Einsatzeinrichtung) eine Leistungsvereinbarung zum Einsatz ab. Darin ist unter anderem das Controlling geregelt (Überprüfung der Einsätze nach zwei Wochen).

Festzustellen ist, dass in der zweiten Welle deutlich weniger Gesuche eingingen: Für Armeeeinsätze gingen insgesamt 27 Begehren ein. Davon wurden acht vollständig abgelehnt. Von den 19 gutgeheissenen Begehren wurde eine Mehrheit lediglich partiell gutgeheissen. Ein Beispiel: Zwei Kantone hatten jeweils rund 90 Armeegehörige beantragt, bewilligt wurden 30. Gründe für komplette Ablehnungen waren vor allem, dass die Einsätze in Einrichtungen oder für Aufgaben vorgesehen waren, die nicht dem Bundesratsentscheid entsprachen (z. B. Einsätze in Alters- und Pflegeheimen). Gründe für partielle Ablehnungen waren oftmals ein geringerer Bedarf.

Die Einsätze des Zivildienstes kamen auch in der zweiten Welle über den ResMaB-Mechanismus zustande. Die Beurteilung fand nicht analog den Armeeeinsätzen mit dem Einbezug der Kantone oder der Bewilligung durch die Vorsitzende des BSTB statt. Nach Erfassung durch die NAZ klärte das ZIVI wie auch in der ersten Welle eigenständig ab, ob die Bedingungen für einen Einsatz erfüllt waren, da es sich nicht um ein Bundesaufgebot handelte. Die Einsatzentscheide des ZIVI wurden ans ResMaB kommuniziert. Da das ZIVI im Gesuchsverfahren der Armee Einblick hat, wurden Informationen an die Gruppe V zu bereits laufenden Einsätzen gegeben.

Insgesamt gelangten in der zweiten Welle 13 Gesuche ans ZIVI. Davon wurden elf angenommen und je eines zurückgezogen bzw. abgelehnt.

Für Gesuche von Zivildiensteseinsätzen verwendete das ZIVI, neben den bestehenden Kriterien, eine «Subsidiaritätsliste», wie sie mit der Armee und dem BABS nach der ersten Welle entwickelt worden war, um zu deklarieren, dass keine weiteren Mittel zur Verfügung stehen. In den fünf von der EFK untersuchten Fällen wurde das Formular nur einmal mitgeliefert. Oftmals gab es jedoch ein Hilfsbegehrenschreiben, in welchem der Kanton erläuterte, warum eine Einrichtung die Unterstützung des ZIVI benötigte. Dort gab es z. T. die genaue

Anzahl der vorhandenen Mitarbeitenden, erkrankten Mitarbeitenden oder die Anzahl erkrankter Patienten. Teilweise wurden auch konkrete Angaben zur Anzahl der auf dem Arbeitsmarkt rekrutierten Mitarbeitenden gegeben, um aufzuzeigen, welche Schritte bereits unternommen wurden.

Beurteilung

Die Situation in der zweiten Welle war besser: Sowohl was die Klarheit der Zuständigkeiten und Prozesse, wie auch die Koordination zwischen Armee und Zivildienst angeht, konnten die Akteure zwischen den beiden Wellen positive Schritte einleiten. Aus Sicht der EFK müssen die Gesuchs- und Entscheidungsprozesse auf Stufe Bund nun nachhaltig und verbindlich festgelegt werden.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BABS, gemeinsam mit der Gruppe Verteidigung und dem ZIVI die Gesuchs- und Entscheidungsprozesse sowie das Controlling für gleichzeitige Einsätze von Dienstpflichtigen der Armee, des Zivildienstes und des Zivilschutzes in der Verantwortung des Bundes im Rahmen des Ressourcenmanagements Bund verbindlich festzulegen. Die Prozesse sollen unabhängig vom Ereignis möglichst einfach, unter klarer Führung und koordiniert erfolgen. Sofern nötig, sind Klärungen auch auf Verordnungsebene zu initiieren. Die Arbeiten sind mit der laufenden Umsetzung der Empfehlung 2 der SVU 2019 abzustimmen.

Die Empfehlung ist angenommen.

Stellungnahme des BABS

Die Empfehlung wird durch das BABS unterstützt. Dies auch in Bezug auf die Aussagen, dass die ResMaB-Prozesse unabhängig von der Art des Ereignisses Gültigkeit haben müssen und getrennte Gesuchswege nicht effizient sind. Auch die Unterscheidung zwischen einem zivilen und einem militärischen Weg der Gesuchstellung ist nicht zielführend. Die NAZ ist hier prädestiniert, als SPOC zu dienen und die entsprechende Koordination zu übernehmen, da mit der NAZ eine permanente Organisation auf Bundesebene vorhanden ist. Dies entspricht auch dem Ansatz, in einer Krise möglichst mit bestehenden Strukturen zu arbeiten.

4 Voraussetzungen für künftige Einsätze

4.1 Die Rolle des Zivildienstes in Notlagen ist auf operativer Ebene nach wie vor nicht geklärt

Der primäre Zweck des Zivildienstes besteht darin, einen Ersatzdienst für den Militärdienst zu ermöglichen, wenn Letzterer nicht mit dem Gewissen vereinbart werden kann. Anders als die Einsatzorganisationen Zivilschutz und Armee verfügt der Zivildienst nicht über einen festgelegten Bestand. Gleichzeitig sieht das ZDG vor, dass Zivis einen Beitrag zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen leisten. 2013 klärte ein Expertenbericht den Bedarf an Einsätzen von Zivildienstpflichtigen bei Katastrophen und Notlagen ab und kam zu Schluss, dass der Zivildienst einen Teil des Bedarfs an personellen Ressourcen bei Katastrophen und Notlagen abdecken könne. Im Influenza-Pandemieplan Schweiz sind mögliche Beiträge des Zivildienstes skizziert.¹⁴ Wie genau dieser Beitrag jedoch umgesetzt werden soll, ist seit längerer Zeit und auch gegenwärtig¹⁵ Gegenstand von Diskussionen, die bislang zu keiner zufriedenstellenden Lösung geführt haben. So hielt bereits der Sicherheitspolitische Bericht 2010 fest, dass über die Frage, welche konkreten sicherheitspolitischen Beiträge der Zivildienst liefern sollte und könne, noch Unklarheit herrsche.¹⁶

Gegenwärtig (September 2021) finden, z. B. im Rahmen des Berichts zur Alimentierung der Bestände der Armee und des Zivilschutzes, Diskussionen zum Dienstpflichtsystem als Ganzes statt. Ein erster Teil des Berichts hat der Bundesrat Ende Juni 2021 genehmigt. Das VBS und das WBF werden beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage für eine Änderung des ZDG und des BZG auszuarbeiten, so dass künftig Zivis im Rahmen ihrer Zivildienstpflicht in Zivilschutzorganisationen mit dauerndem personellem Unterbestand eingesetzt und eingeteilt werden können. Dies hätte zur Folge, dass Zivis (noch offen ob alle oder bestimmte Kategorien) im Rahmen ihrer Zivildienstpflicht eine Grundausbildung und Wiederholungskurse im Zivilschutz absolvieren würden und im Ereignisfall verbindlich und kurzfristig aufgeboten und eingesetzt werden könnten. Überlegungen zu einer längerfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems werden in einem zweiten Teil des Berichts voraussichtlich im Laufe des Jahres 2022 vorliegen und auch künftige mögliche Modelle eines neu gestalteten Bevölkerungsschutzes umfassen.

Auch während der COVID-19-Pandemie zeigte sich, dass die Rolle des Zivildienstes in Katastrophen und Notlagen noch wenig bekannt ist (vgl. die vorgesehene Rolle des Zivildienstes bezüglich kurzfristiger Einsätze in soziomedizinischen Institutionen; Abschnitt 3.2). Für die Kantone ist der Zivildienst aufgrund seiner Einsatzvoraussetzungen – keine sofortigen Einsätze möglich, keine Führung durch eigene Kader, keine Logistik – in einer Krisensituation schwierig in ihr jeweiliges Krisenmanagement zu integrieren. De facto verzichteten die Kantone teilweise, vereinzelt auch aus ideologischen Vorbehalten, auf den Zivildienst als Mittel für die Krisenbewältigung.

¹⁴ BAG (2018). Influenza-Pandemieplan Schweiz. Strategien und Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Influenza-Pandemie, S. 21.

¹⁵ Vgl. auch Bundesrat (2021). Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates. Entwurf, Stand: 14. April 2021, S. 29.

¹⁶ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23. Juni 2010, BBl 2010 S. 5209.

Beurteilung

Die Rolle des Zivildienstes in Katastrophen und Notlagen ist seit längerer Zeit nicht geklärt. Auch in der Pandemie zeigte sich, dass sowohl auf Ebene der Kantone als auch auf Bundesebene teilweise von falschen Vorstellungen vom Zivildienst in Notlagen ausgegangen wurde. Der Zivildienst ist nicht als Ersteinsatzorganisation aufgestellt. Des Weiteren verfügt er nicht über zugesicherte Bestände, eigenständige Führungsstrukturen oder eine eigene Logistik. Gleichzeitig bietet er im Vergleich zu Zivilschutz und Armee Vorteile: Aus einer Wirtschaftlichkeitsperspektive ist es aus Sicht der EFK sinnvoll, den Zivildienst insbesondere bei länger andauernden Ereignissen einzubinden oder auch wenn nur eine geringe Anzahl von Dienstpflichtigen eingesetzt werden muss.

Mit dem ersten Teil des Alimentierungsberichts hat sich die Ausgangslage für den Zivildienst im Hinblick auf seine Rolle bei Katastrophen und Notlagen verändert. Kommen die vorgesehenen gesetzlichen Anpassungen zu Stande, erfolgen die Beiträge des Zivildienstes künftig über zwei Schienen: Einerseits würden Zivis im Rahmen ihrer Zivildienstpflicht in Zivilschutzorganisationen mit dauerndem personellem Unterbestand eingesetzt und eingeteilt werden können. Damit stünden den unterdotierten Zivilschutzorganisationen ein zusätzlicher Personenpool zur Verfügung, der bereits in der normalen Lage ausgebildet und eingeteilt ist und im Ereignisfall rasch in grösserer Zahl aufgebots- und eingesetzt werden kann. Andererseits besteht als zweite Schiene weiterhin die Möglichkeit, einzelne Zivis inerten Wochen als zusätzliche Unterstützungskräfte direkt in Einsatzbetrieben einzusetzen. Solche Einsätze können auch über die Phase der Ereignisbewältigung hinaus fortauern und die Regeneration nach Katastrophen und Notlagen während Wochen bis Monaten weiterunterstützen, wenn Armee und Zivilschutz nicht mehr im Einsatz sind. Diese direkten Einsätze sind auch aus volkswirtschaftlicher und sozialversicherungsrechtlicher Sicht gut verträglich, weil dazu Dienstage eingesetzt werden, die Zivis im Rahmen der Dauer ihrer Zivildienstpflicht ohnehin zu leisten haben. Der Nutzen dieser komplementären direkten Beiträge des Zivildienstes könnte aus Sicht der EFK erhöht werden, indem die unter den aktuellen rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen möglichen eigenständigen Beiträge des Zivildienstes als Ergänzung zu den Ersteinsatzorganisationen Armee und Zivilschutz möglichst klar dargestellt und bei den relevanten Akteuren besser bekannt gemacht werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem ZIVI, die eigenständigen, komplementären und direkt bei Einsatzbetrieben erfolgenden Beiträge des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen klarer darzustellen und bei den relevanten Akteuren bekannt zu machen. Ziel ist es, dass bei Partnern (Armee, Zivilschutz) und «Bestellern» (Einsatzbetriebe, Kantone, Bund) eine möglichst hohe Erwartungssicherheit und Transparenz über die eigenständigen Beiträge des Zivildienstes bei solchen Ereignissen besteht (z. B. in Bezug auf die verfügbaren Zivis, Einsatzvoraussetzungen, Aufgebots- und Einsatzdauer).

Die Empfehlung ist angenommen.

Stellungnahme des ZIVI

Das ZIVI nimmt die Empfehlung an. Wie in der Beurteilung der EFK in Kapitel 4.1 dargestellt, erfolgt die Umsetzung der Empfehlung vor dem Hintergrund und im Zusammenhang mit der Erfüllung der Aufträge des Bundesrates aus seinem Beschluss vom 30. Juni 2021 Bericht Alimentierung Armee und Zivilschutz (erster Teil) und insbesondere den Ziffern 6 (dritter bullet point) und 7. Die Vernehmlassungsvorlage soll aufzeigen, wie bei Katastrophen und

Notlagen, die rasch einen grossen Bedarf an Unterstützung durch Zivis zeigen, der Zivildienst nicht ein eigenständiges Leistungsprofil haben und verbindlich anbieten soll, sondern durch die bereits in der normalen Lage erfolgte Einteilungsmöglichkeit von Zivis in Zivilschutzorganisationen mit dauerhaftem personellem Unterbestand den Zivilschutz verstärken soll. Daneben sollen die eigenständigen Leistungen des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen bestehen bleiben, jedoch wie bis anhin nicht im Konzept einer Ersteinsatzorganisation, sondern durch bedarfsgesteuerte subsidiäre und komplementäre Einsätze von individuellen Zivis in den «klassischen» Einsatzbetrieben des Zivildienstes, insbesondere Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens sowie im Umweltbereich.

Mit der Erfüllung der Aufträge des Bundesrates vom 30. Juni 2021 soll Klarheit geschaffen werden, wie bei Katastrophen- und Notlagen Zivis entweder in Zivilschutzorganisationen eingesetzt werden oder eigenständige, komplementäre Einsätze direkt bei Einsatzbetrieben leisten. Die Darstellung und Bekanntmachung der eigenständigen Beiträge des Zivildienstes erfolgt sinnvollerweise aufgrund der erfolgten Klärung, d. h. nach den entsprechenden Änderungen in BZG und ZDG (und deren Verordnungen). Für die Dauer des Gesetzgebungsprozesses ist mit zwei bis fünf Jahren zu rechnen.

4.2 Zivilschutz zunehmend auch bei planbaren und längerfristigen Aufgaben im Einsatz

Der Zivilschutz gilt als Mittel der Kantone. Mit Art. 46 Abs. 1 BZG hat aber auch der Bund die Möglichkeit, AdZS anzubieten – wie er dies in der COVID-19-Pandemie auch gemacht hat. Gemäss dem Bundesratsbeschluss vom 18. November 2020 trägt der Bundesrat in diesem Fall die Einsatzverantwortung; die Kantone tragen die operative Einsatz- und die Führungsverantwortung. Ein nationales Aufgebot durch den Bundesrat ermöglicht es zudem, die personellen Ressourcen des Zivilschutzes z. B. auch für eine gezielte interkantonale Unterstützung zu nutzen. Dazu kam es während der Pandemie nicht.

Im Bundesratsbeschluss vom 20. März 2020 anlässlich des Aufgebots von Schutzdienstpflichtigen durch den Bundesrat sowie im darauf basierenden Informationsschreiben des BABS an die zuständigen kantonalen Amtschefs findet sich kein expliziter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip. Auch im BZG gibt es keine expliziten Bestimmungen zu den Voraussetzungen von Einsätzen, wenn der Zivilschutz durch den Bundesrat aufgeboten wird.

Das zweite Bundesratsaufgebot des Zivilschutzes betont explizit die Subsidiarität. Der Zivilschutz kommt erst dann zum Einsatz, wenn die zivilen Behörden und die betroffenen Institutionen ihre Aufgabe mit eigenen Mitteln nicht mehr bewältigen können. Primär soll der Bedarf an Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt mit Freiwilligen, Arbeitslosen sowie Personen in Kurzarbeit und in einer Zwischenbeschäftigung gedeckt werden. Der Zivilschutz könne ausserdem auch in dringlichen Fällen zur temporären Überbrückung eingesetzt werden, bis anderweitig Arbeitskräfte rekrutiert werden können. Für die Überprüfung der Einhaltung der Subsidiarität sind die kantonalen Behörden zuständig. Das BABS konkretisiert in einem Informationsschreiben an die für den Zivilschutz zuständigen Amtschefs der Kantone sechs Kriterien, die bei den Einsätzen zu berücksichtigen sind (z. B. Möglichkeiten des Privatsektors oder der regionalen Arbeitsvermittlungszentren sind ausgeschöpft).

Das BABS erhob wöchentlich bei den Kantonen, wie viele AdZS im Einsatz waren, die Anzahl geleisteter Dienstage und die ausgeführten Tätigkeiten. In der zweiten Welle mussten die Kantone zudem noch die Anzahl der für Einsätze verfügbaren AdZS liefern. Das BABS ver-

fügte über keine Übersicht über die genauen Einsatzorte oder die Ziele der einzelnen Einsätze, da die operative Aufgebots- und Einsatzverantwortung auch mit dem Bundesratsaufgebot bei den Kantonen verblieb. Das BABS kontrollierte nicht, ob die Voraussetzungen für die Einsätze eingehalten sind. Entschädigt werden diejenigen Dienstage, die als COVID-19-Einsätze gelten (also z. B. keine Wiederholungskurse oder Einsätze zugunsten der Gemeinschaft). Für die Abrechnung kontrollierte das BABS die von den Kantonen gemeldeten Dienstage anhand der Daten im Personalinformationssystem der Armee, das auch vom Zivilschutz genutzt wird.

Ende März 2021 verlängerte der Bundesrat das Bundesaufgebot des Zivilschutzes anlässlich der zweiten Welle bis Ende Juni 2021. Zum Zeitpunkt der Berichterstattung (Juni 2021) befand sich eine weitere Verlängerung (längstens bis Ende Oktober 2021) in der Ämterkonsultation. Das Bundesratsaufgebot des Zivilschutzes für die zweite Welle deckt, sofern die zweite Verlängerung zustande kommt, einen Zeitraum von fast einem Jahr ab.

Die Unterschiede zwischen den Kantonen beim Umfang, in welchem der Zivilschutz in der COVID-19-Pandemie eingesetzt worden sind, sind beträchtlich. Zu einem Teil hängen diese wohl mit der unterschiedlichen Betroffenheit zusammen. Datenanalysen zur ersten Welle zeigen, dass es einen Zusammenhang zwischen der Anzahl Diensttagen und der Anzahl laborbestätigter Fälle (unter Berücksichtigung der Bevölkerungsgrösse) geben dürfte. Es scheint somit plausibel, dass der Zivilschutz dort stärker zum Einsatz kam, wo es aufgrund einer höheren Zahl von COVID-19-Fällen auch einen höheren Bedarf gab. Gleichzeitig sind die Unterschiede deutlich grösser als in «normalen» Jahren.¹⁷

Anlässlich der Fallstudien konnte die EFK kantonale Strategien feststellen, die sich auf die Unterschiede zwischen den Kantonen auswirken: Gewisse Kantone setzen den Zivilschutz, bei Bedarf und auf Gesuch hin ein. Hier übernimmt er die Funktion, für einen limitierten Zeitraum einen Bedarf zu decken. Andere Kantone sehen ihn demgegenüber stärker als Mittel an, das auch im Rahmen längerfristiger, planbarer Aufgaben wie etwa die kantonalen Strategien im Bereich Testen, Contact Tracing oder Impfen systematisch eingebunden wird.

Einbindung des Zivilschutzes in kantonale Impfstrategien

Der Zivilschutz des Kantons Waadt ist in bedeutendem Umfang in die Umsetzung der kantonalen Impfstrategie integriert. AdZS waren, gemeinsam mit dem Gesundheitspersonal, an den Impfungen beteiligt, die in mehr als 200 soziomedizinischen und anderen Einrichtungen des Kantons durchgeführt wurden. AdZS erhielten dazu zu Beginn des Jahres 2021 spezifische Ausbildungen. Seit Mai 2021 finden im Kanton ausserdem mobile Impfungen unter der Leitung und Umsetzung des Zivilschutzes statt. Impfungen werden dabei nicht mehr ausschliesslich in den kantonalen Impfbüros durchgeführt. Stattdessen suchen mobile Teams die Gemeinden auf, wo sich die Bevölkerung direkt an ihrem Wohnort und teilweise ohne Voranmeldung impfen lassen kann. AdZS führen dabei selber ebenfalls Impfungen durch. Daneben haben mobile Teams des Zivilschutzes Impfungen in verschiedenen kantonalen Einrichtungen durchgeführt, etwa Justizvollzugsanstalten, Aufnahmezentren für obdachlose Personen oder im *Etablissement vaudois d'accueil des migrants*. Ziel dieser Strategie ist es insbesondere auch, fremdsprachige Personen sowie Personen in schwierigen sozialen Verhältnissen zu erreichen. Stand Juni 2021 hatte der Waadtländer Zivilschutz rund 22 000 Dienstage für die Impfkampagne absolviert.

¹⁷ Vergleich der Zivilschutzeinsätze des Jahres 2020 mit den Jahren 2018 und 2019 für Katastrophen, Notfallsituationen und Instandhaltungsarbeiten. Daten: BSV.

In Schaffhausen, einem anderen Fallstudienkanton, wurde der Zivilschutz als mögliche Ressource für das Aufstellen der Impfzentren in Betracht gezogen. Da es sich dabei jedoch um eine planbare Aufgabe handelt, erbrachte diese Leistung letztlich eine neu aufgebaute Organisationseinheit innerhalb der kantonalen Verwaltung in Zusammenarbeit mit privaten Akteuren. Auch im Kanton Bern erfolgte der Betrieb der Impfzentren ohne die Unterstützung des Zivilschutzes. Im Kanton Tessin wiederum kommen AdZS für den Betrieb der Impfzentren zum Einsatz (z. B. Einweisung von Fahrzeugen, unterstützende Tätigkeiten; rund 7500 Dienstage bis Juni 2021).

Beurteilung

Aus Sicht der EFK ist es nicht angemessen, wenn im Falle eines Aufgebots des Zivilschutzes durch den Bundesrat nach Art. 46 Abs. 1 BZG zunehmend langfristige und planbare Aufgaben finanziert werden, für die grundsätzlich auch andere Ressourcen (etwa auf dem zivilen Arbeitsmarkt) zur Verfügung stehen. Die Praxis einzelner Kantone (vgl. Abschnitt 2.3) widerspricht den vom Bund während der Pandemie selber definierten Anforderungen an die Subsidiarität. Diese sehen vor, dass der Zivilschutz erst dann zum Einsatz kommt, wenn andere Personalressourcen nicht zur Verfügung stehen. Hier sollte der Bund mit den Kantonen ein wirksames Controlling der Einsätze vereinbaren und Massnahmen vorsehen, wenn Einsatzbedingungen des Bundes nicht umgesetzt werden, sowie die Dauer und Verlängerung von Bundesratsaufgebotsen stärker am Grundsatz der Subsidiarität ausrichten. Verschiedene Kantone haben gezeigt, dass die Umsetzung, etwa der Impfkampagne, auch mit auf dem Arbeitsmarkt rekrutiertem Personal erfolgen kann. Dies entspräche einem Subsidiaritätsverständnis, wie es z. B. in der Botschaft zur Weiterentwicklung der Armee¹⁸ zum Ausdruck kommt: Für Leistungen, die über längere Zeit erbracht werden müssen, sei es in der Regel wirtschaftlicher, eigene Mittel zu beschaffen und einzusetzen. Im Gegensatz zum MG fehlt im BZG jedoch ein konkreter Hinweis zum Subsidiaritätsprinzip. Aus Sicht der EFK wäre diesbezüglich eine Anpassung des BZG zielführend.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BABS, Massnahmen zur Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips bei künftigen Zivilschutzeinsätzen zu ergreifen, insbesondere in Bezug auf lange andauernde Einsätze und solche, die im Rahmen eines Bundesratsaufgebots nach Art. 46 Abs. 1 BZG erfolgen.

Die Empfehlung ist angenommen.

Stellungnahme des BABS

Das BABS ist mit der Empfehlung einverstanden. Mit den Kantonen soll vereinbart werden, wie das Controlling der in den Bundesratsaufgebotsen vorgegebenen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen – insbesondere in Bezug auf die Subsidiarität – optimiert werden kann und welche Massnahmen ergriffen werden können, wenn die Bedingungen nicht eingehalten werden.

In Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip ist Folgendes festzuhalten:

Das generelle Subsidiaritätsprinzip für die Armee in Bezug auf die Unterstützung von zivilen Behörden (Art. 1 Abs. 2 MG) kann nicht telquel auf den Zivilschutz übertragen werden. Die Armee als Bundesmittel kommt bei Katastrophen und Notlagen nur zum Einsatz, wenn die

¹⁸ Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee vom 3. September 2014. BBI 2014 6955.

zivilen Mittel der Kantone nicht mehr ausreichen. Im Gegensatz zur Armee ist der Zivilschutz als eine der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes ein strategisches Einsatzmittel der Kantone. Bei Katastrophen und Notlagen entscheiden die Kantone bzw. die kantonalen/regionalen Führungsorgane aufgrund der Lage und verfügbaren Mittel, ob und wie der Zivilschutz zum Einsatz kommen soll. Die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen ist die primäre Aufgabe des Zivilschutzes – und dies nicht nur subsidiär. Siehe dazu Art. 28 BZG, in dem die Aufgaben des Zivilschutzes festgelegt sind. Deshalb würde eine generelle Verankerung des Subsidiaritätsprinzips analog der Armee dem grundlegenden Zweck und den Aufgaben des Zivilschutzes widersprechen – nämlich dem (unmittelbaren) Einsatz bei Katastrophen und Notlagen zum Schutz, zur Betreuung und Rettung der Bevölkerung und zur Unterstützung der Führungsorgane und Partnerorganisationen.

Gleichwohl soll das Subsidiaritätsprinzip in speziellen Lagen – so bei langandauernden Krisen wie der COVID-19-Pandemie – situativ zur Anwendung kommen. Bei einem Bundesratsaufgebot des Zivilschutzes gibt der Bund die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen vor. Dies erfolgte beim zweiten Bundesratsaufgebot vom 18. November 2020, so explizit auch in Bezug auf die Subsidiarität.

Den Kantonen muss in der COVID-19-Pandemie ein gewisser Spielraum zugestanden werden, ob und wie sie den Zivilschutz zur Unterstützung des Gesundheitswesens und für die Impfkampagnen einsetzen. Dies liegt auch in der Natur der föderalistischen Struktur des Zivilschutzes und der kantonalen Einsatz- und Führungsverantwortung. Es wäre zudem aus der «Bundesperspektive» äusserst schwierig nachzuweisen, dass in einem Kanton für einzelne Einsätze anstelle von AdZS Arbeitslose/Stellensuchende eingesetzt werden können.

Was die Einbindung des Zivilschutzes in die kantonalen Impfkampagnen betrifft, ist zu berücksichtigen, dass in den Kantonen unterschiedliche Vorgehensweisen und politische Vorgaben bei der Durchführung der Impfungen bestehen. Der Föderalismus kommt auch hier zum Tragen und zeigt sich darin, dass die Kantone ihre Impfkampagnen in der für sie geeigneten Art und Weise durchführen. Die unterschiedliche Umsetzungspraxis in den Kantonen führt dazu, dass auch Leistungen und Umfang der Zivilschutzeinsätze unterschiedlich ausfallen. Zum Teil wurde der Zivilschutz explizit auf der Grundlage von Regierungsbeschlüssen eingesetzt (z. B. im Kanton VD).

Eine generelle Festschreibung des Subsidiaritätsprinzips im BZG hätte bloss eine deklaratorische Wirkung. Der Zivilschutz würde in der Hand der Kantone verbleiben und diese hätten weiterhin die Einsatz- und Führungsverantwortung. Eine Kontrolle der einzelnen Einsätze bei Katastrophen und Notlagen seitens Bund wäre kaum praktikabel und widerspräche der Kompetenzverteilung. Auch wären Sanktionen kaum durchzusetzen, da dies bedeuten würde, dass der Bund unter Umständen bei politischen Beschlüssen der kantonalen Regierungen interveniert, die eindeutig in der Hoheit der Kantone liegen.

4.3 Das Subsidiaritätsverständnis sollte geschärft werden

Gemäss den geführten Interviews ist das Subsidiaritätsprinzip für alle drei Instrumente relevant: Dienstpflichtige sollen generell nur dann zum Einsatz kommen, wenn die Mittel vor Ort nicht mehr ausreichen. Die EFK stellt fest, dass diesem Grundsatz in der COVID-19-Pandemie zunehmend mehr Bedeutung beigemessen wurde. Aufgrund der Erfahrungen während der ersten Welle erhielt das Subsidiaritätsprinzip im Bundesratsentscheid zum Einsatz der Armee im Herbst 2020 ein deutlich grösseres Gewicht. Insgesamt 13 Kriterien sind aufgeführt, die erfüllt sein müssen, damit die Armee zum Einsatz kommen kann. Insbesondere

müssen alternative personelle Ressourcen in einem weiteren Sinn ausgeschöpft sein. Dazu gehören sowohl Kriterien, die innerhalb eines Kantons erfüllt sein müssen, als auch spezifisch ein Kriterium, das sich auf die interkantonale Dimension bezieht:

- Die Möglichkeiten des Privatsektors und der Rekrutierung auf dem Arbeitsmarkt sind ausgeschöpft;
- andere Dienstpflichtige (Zivilschutz, Zivildienst) stehen nicht im erforderlichen Umfang oder in der erforderlichen Qualität zur Verfügung;
- weitere mögliche Personalressourcen (z. B. Freiwilligenorganisationen, Studierende);
- andere Kantone sind nicht in der Lage zu unterstützen.

Das Verständnis der Subsidiarität war jedoch zum Teil unterschiedlich und teilweise wenig ausgeprägt. Gerade zu Beginn der Pandemie war eine Haltung stark spürbar, Ressourcenbegehren nach Möglichkeit zu erfüllen. Einsatzeinrichtungen sehen in den Dienstpflichtigen eine unkomplizierte, günstige Unterstützung. Ob diese Unterstützung auch anderweitig organisiert werden könnte, ist eher wenig relevant. Die gesetzlichen Vorgaben des MG, ZDG und BZG sind zudem unterschiedlich. Die Ausgangslage beim Zivildienst ist anders, da die Arbeitsmarktneutralität beim Kerngeschäft des ZIVI, den ordentlichen Zivildiensteinsätzen, bereits ein Thema ist.

Die COVID-19-Pandemie hat massive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Die EFK hat u. a. mit Branchenverbänden aus den Bereichen Reinigung und Sicherheitsdienstleistungen Gespräche geführt. Gerade in der ersten Welle kam es aus verschiedenen Gründen zu einem spürbaren Verlust von Aufträgen. Im späteren Verlauf der Pandemie kamen neue Aufträge dazu, z. B. weil in den Spitälern ein höherer Bedarf an Reinigungsarbeiten entstand oder im Rahmen der Zutrittskontrolle bei Impfzentren, die teilweise von privaten Sicherheitsdienstleistungsunternehmen wahrgenommen werden.

Auch das Verbot nicht zwingender Eingriffe während der ersten Welle hatte Auswirkungen auf die personelle Situation im Gesundheitswesen. Gemäss der Fallstudie im Kanton Tessin standen zu diesem Zeitpunkt stark logistische Herausforderungen im Vordergrund (organisatorische Anpassungen, Erweiterung von Kapazitäten). Aufgrund des Verbots elektiver Eingriffe hätte es in der ersten Welle beim Pflegepersonal keinen Engpass gegeben. Die Betroffenheit des Personals sei sehr unterschiedlich gewesen.

Im Rahmen der Fallstudien hat die EFK ein geringes Ausmass an interkantonaler Unterstützung festgestellt. Es gab zwar vereinzelt Einsätze von AdZS in anderen Kantonen, allerdings sind solche Einsätze nicht systematisch erfolgt. Ähnliches lässt sich für die interkantonale Unterstützung im Bereich des Gesundheitspersonals feststellen: Im einem der EFK bekannten Fall kam die Unterstützung eines Spitals durch Gesundheitspersonal aus einem anderen Kanton durch persönliche Kontakte auf Ebene der Spitalleitungen zustande. In der zweiten Welle erarbeitete der KSD ein Konzept zur nationalen Koordination von Patienten in Intensivstationen (im Falle eines massiven Anstiegs der Patientenzahlen). In diesem Rahmen kam es in der zweiten Welle zu verschiedenen interkantonalen Verlegungen von Intensivpflegepatienten (45 Verlegungen zwischen dem 31.10. und dem 22.11.2020).

Beurteilung

Das Verständnis über die Voraussetzungen von Einsätzen von Dienstpflichtigen war zu Beginn der Pandemie zu wenig ausgeprägt, hat aber im Zeitverlauf zunehmend an Bedeutung gewonnen. Unterschiedliche Auffassungen bleiben jedoch bestehen, wie das Beispiel des

Zivilschutzes zeigt (vgl. Abschnitt 4.2). Es sollte weiter geschärft und zwischen den Instrumenten aufeinander abgestimmt werden. Dabei sollte auch die interkantonale Unterstützung berücksichtigt werden (vgl. Empfehlung 4).

4.4 Eine bessere Vorbereitung auf künftige Ereignisse mit gleichzeitigen Einsätzen

Vertiefte, vorgängige Überlegungen zum gleichzeitigen Einsatz von Dienstpflichtigen der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes konnte die EFK im Rahmen ihrer Abklärungen nicht feststellen. In der Regel werden die Beiträge der drei Instrumente separat dargestellt (vgl. dazu etwa im Rolle des Zivildienstes gemäss dem Influenza-Pandemieplan der Schweiz¹⁹). Zudem wird der Zivilschutz, auch wenn er durch den Bundesrat bei gesamtschweizerischen Notlagen aufgeboden werden kann, von den Akteuren ausschliesslich als Mittel der Kantone gesehen.

Das Risiko einer Pandemie war bekannt: Das BABS publizierte 2015 einen Risikobericht.²⁰ Darin beurteilt es für unterschiedliche Katastrophen und Notlagen die Eintrittswahrscheinlichkeit und das Schadensausmass. Ein Vergleich zeigt, dass das Risiko einer Pandemie als gross eingeschätzt wurde. Weitere grosse Risiken sind eine mehrwöchige Strommangel-lage, Erbeben oder Hochwasser. Insgesamt beurteilt das BABS 33 verschiedene Ereignisse.

Der Assistenzdienst der Armee sowie die beiden nationalen Aufgebote des Zivilschutzes im Rahmen der COVID-19-Pandemie basieren auf jeweils separaten Beschlüssen des Bundesrates. Zu einer Anordnung von ausserordentlichen Zivildiensteinsätzen durch den Bundesrat kam es während der Pandemie nicht.

Während der ersten Welle der Pandemie gab es Versuche, die Einsätze der Dienstpflichtigen insgesamt zu koordinieren. Bereits anfangs März ist ein Antrag des Kommandos Operationen im BSTB dokumentiert, worin eine Koordination gefordert wird. Gemäss dem Protokoll informierte der Generalsekretär des EDI, dass der Bundesrat nicht koordiniere; er habe eine Massnahme getroffen, alle weiteren Massnahmen lägen in der Verantwortung der Kantone. Zu einem späteren Zeitpunkt im April stellte ZIVI einen Antrag im BSTB, worin ein koordiniertes Vorgehen bei der Ressourcenzuteilung gefordert wird. Der Antrag umfasste eine stärkere Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, zudem forderte er eine Liste der Priorisierung verschiedener Dienstpflichtigen bei der Zuteilung. Die beteiligten Akteure beschliessen, sich einander gegenseitig Daten und Unterlagen (etwa zu den laufenden Einsätzen) zur Verfügung zu stellen und dass auf Ebene der Begehren eine Koordination stattfinden solle. Diese Beschlüsse erfolgten zu einem Zeitpunkt, als die meisten Gesuche bereits gestellt waren und stattdessen die Überprüfung und Beendigung der laufenden Einsätze zunehmend im Fokus standen.

Die Bundeskanzlei (BK) stellt in ihrer Auswertung des Krisenmanagements²¹ zum BSTB fest, dass dessen Rolle, Funktion und Kompetenzen nicht klar gewesen seien. Sie empfiehlt, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie die Zusammensetzung des BSTB

¹⁹ BAG (2018). Influenza-Pandemieplan Schweiz. Strategien und Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Influenza-Pandemie, S. 21.

²⁰ BABS (2015). Welche Risiken gefährden die Schweiz? Katastrophen und Notlagen Schweiz 2015.

²¹ Bundeskanzlei (2020). Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020).

und weiterer Krisenstäbe zu prüfen, aufeinander abzustimmen und gegebenenfalls die entsprechenden Verordnungen und Weisungen zu überarbeiten. Dabei solle auch der Rollenverteilung zwischen Krisenorganisationen und ordentlicher Departementsstruktur Rechnung getragen werden.

Im Vergleich zur ersten Welle war der Auftrag an die Armee in der zweiten Welle enger begrenzt. Im Bundesratsbeschluss für den Assistenzdienst der Armee anlässlich der zweiten Welle können die Leistungen der Armee drei Bereiche umfassen:

- personelle Unterstützung in den zivilen Spitaleinrichtungen;
- personelle Unterstützung der kantonalen Gesundheitseinrichtungen bei der Unterstützung von Kapazitäten von Intensivpflegestationen;
- Unterstützung von Transporten infektiöser Patienten durch Fahrzeuge und Fahrer.

In der zweiten Welle gab es auch einzelne Gesuche von Alters- und Pflegeheime um Armeeunterstützung. Diese Gesuche wurden im ResMaB nicht bewilligt, weil der Einsatz der Armee gemäss dem Bundesratsaufgebot solche Einrichtungen nicht umfasste. Die EFK nimmt keine Beurteilung der Zweckmässigkeit dieses Entscheides vor. Vertreter der Heime äusserten sich kritisch darüber, dass die Armee in der zweiten Welle keine Einsätze in Heimen leistete. Aus der Perspektive der *Koordination* erleichtert eine solche klare Eingrenzung der Aufgabengebiete die Prüfung der einzelnen Gesuche, da sie den Bedarf von Absprachen vermindert.

Beurteilung

Im Hinblick auf den effektiven und effizienten Einsatz der drei sicherheitspolitischen Instrumente erachtet es die EFK als wichtig, eine gemeinsame Perspektive zu haben: Gerade auch bei Ereignissen, bei denen bestimmte Fähigkeiten knapp sind oder die über einen längeren Zeitraum dauern, ist eine gute Zusammenarbeit zwischen den Diensten wesentlich; eine sinnvolle Abgrenzung von Aufgabengebieten kann zudem den Koordinationsaufwand auf Ebene der einzelnen Gesuche verkleinern. Ein solcher Anspruch findet sich auch in verschiedenen Dokumenten zur Sicherheitspolitik (z. B. Sicherheitspolitischer Bericht, Strategie Bevölkerungsschutz 2015+). Die Ausgangslage ist nicht einfach, da unterschiedliche Departemente und im Falle des Zivilschutzes die Kantone in die Entscheidungen für die Einsätze involviert sind. Die Instrumente sind unterschiedlich aufgestellt, etwa in Bezug auf die Fähigkeiten und die Bereitschaft: So kann z. B. der Zivildienst, anders als die Armee und der Zivilschutz, nicht innerhalb von wenigen Tagen oder sogar Stunden in den Einsatz kommen (vgl. Abschnitt 3.2 und Abschnitt 4.1, Empfehlung 2). Gleichzeitig gibt es aber auch ein Risiko von Überschneidungen, vor allem wenn die Einsätze geringe Anforderungen an die Qualifikationen stellen. Diese Konstellation erfordert eine gute Zusammenarbeit.

Während der COVID-19-Pandemie hat insbesondere in der ersten Welle eine gemeinsame Perspektive der beteiligten Bundesstellen auf die Einsätze der Dienstpflichtigen weitgehend gefehlt. Dies äussert sich etwa in den verschiedenen, wenig koordinierten Gesuchsprozessen für Armee und Zivildienst (vgl. Abschnitt 3.2) oder auch an den Diskussionen für eine stärkere Zusammenarbeit. Die EFK anerkennt, dass zwischen den beiden Wellen positive Entwicklungen erreicht werden konnten. Im Hinblick auf künftige Ereignisse erachtet sie es aber als essenziell, dass verschiedene grundsätzliche Fragen, die den gleichzeitigen Einsatz von Armee, Zivilschutz und Zivildienst betreffen, zwischen den Akteuren geklärt bzw. erzielte Verbesserungen nachhaltig verankert werden. Diese sollen in die Krisenvorbereitungen auf künftige Ereignisse einfließen und mit der laufenden Aufarbeitung des Krisenmanagements im Allgemeinen koordiniert werden.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem VBS, in enger Zusammenarbeit mit dem WBF, im Hinblick auf künftige Ereignisse Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen Armee, Zivilschutz und Zivildienst zu vereinbaren. Ziel ist es, über bessere Voraussetzungen für einen effektiven und effizienten Einsatz der Dienstpflichtigen zu verfügen. Folgende Aspekte sollten berücksichtigt werden:

1. Ein gemeinsames Verständnis über die Voraussetzungen von Einsätzen bei Katastrophen und Notlagen schaffen (Subsidiarität);
2. Grundsätze der Aufgabenteilung, basierend auf den «Leistungsprofilen» der drei Instrumente, festlegen (Aufgabengebiete, zeitliche Abfolge der Instrumente bei Einsätzen); dabei sollen auch Wirtschaftlichkeits- und Kostenüberlegungen (z. B. Kosten für die Wirtschaft, für die EO) berücksichtigt werden, insbesondere über die erste Phase von Ereignissen hinaus;
3. Grundsätze der Zusammenarbeit während eines Ereignisses festlegen (inkl. Entscheidung im Falle von Knappheit, Informationsaustausch, auch über Einsätze des Zivilschutzes).

Die Empfehlung ist angenommen.

Stellungnahme des GS-VBS

Das GS-VBS ist mit der Empfehlung einverstanden.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

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

Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG) vom 20. Dezember 2019, SR 520.1

Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz, ZDG) vom 6. Oktober 1995, SR 824.0

Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst (VKSD) vom 27. April 2005, SR 501.31

Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB) vom 2. März 2018, SR 520.17

Anhang 2: Abkürzungen

AdA	Angehöriger der Armee
AdZS	Angehöriger des Zivilschutzes
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BK	Bundeskanzlei
BSTB	Bundesstab für Bevölkerungsschutz
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
KSD	Koordinierter Sanitätsdienst
NAZ	Nationale Alarmzentrale
ResMaB	Ressourcenmanagement Bund
SANKO	Sanitätsdienstliches Koordinationsorgan
SVU	Sicherheitsverbandsübung
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VSSU	Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZIVI	Bundesamt für Zivildienst
Zivi	Zivildienstpflichtiger

Anhang 3: Glossar

Arbeitsmarktneutralität Im Zivildienstgesetz (Art. 6) festgehaltener Grundsatz zu den Einsätzen von Zivilisten. Die Arbeitsmarktneutralität umfasst, dass Zivildiensteinsätze keine bestehenden Arbeitsplätze gefährden, die Lohn- und Arbeitsbedingungen im Einsatzbetrieb nicht verschlechtern und die Wettbewerbsbedingungen nicht verfälschen.

Subsidiarität Für den Einsatz von Dienstpflichtigen zur Unterstützung von zivilen Behörden zentraler Grundsatz. Z. B. festgehalten in Art. 67 MG. Dazu die Botschaft zur Weiterentwicklung der Armee: «Der Assistenzdienst soll nicht als normale, selbstverständliche und günstige Hilfe für den Normalfall dienen. Die zivilen Behörden sind verpflichtet, zuerst die wirtschaftlich vertretbaren Alternativen zum Armeeeinsatz zu prüfen und umzusetzen. Nur wenn auch diese nicht ausreichen, soll die Armee zum Einsatz gerufen werden können. Damit wird auch die Dauer der Einsätze beschränkt. Diese dürfen nur so lange dauern, als es keine wirtschaftlich vertretbaren Alternativen zum Armeeeinsatz gibt.»

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

Eine umfassende Dokumentenanalyse diente zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen und bildete darüber hinaus die Schnittstelle zu allen anderen Modulen. Die Dokumentenanalyse umfasste die gesetzlichen Grundlagen, Botschaften, bundesinterne und -externe Berichterstattungen, Protokolle, Artikel aus der Tagespresse und weitere Dokumente.

Eine Auswahl von Gesuchen der Armee und des Zivildienstes (jeweils zwölf aus der ersten Welle, jeweils fünf aus der zweiten Welle) wurden analysiert. Zu den ausgewerteten Dokumenten zählten die Anträge und weitere Dokumente der zivilen Behörden, dazu die Dokumentation zu den Entscheidungen auf Bundesebene (z. B. Einsatzbefehl bzw. Vereinbarung, Auszüge aus Informatiksystem). Punktuell und sofern der EFK zugestellt wurden weitere Dokumente berücksichtigt (z. B. Mailverkehr).

Modul 2: Interviews

Mit verschiedenen Personen des Bundes wie auch mit externen Fachpersonen und Betroffenen, die die Vielfalt der Ansichten vertreten, wurden insgesamt 34 leitfadengestützte Interviews durchgeführt (Liste siehe Anhang 5, exkl. Interviews im Rahmen der Fallstudien). Diese dienten einerseits zur Vertiefung einzelner, spezifischer Themenbereiche und zur Erlangung weiterführender Informationen sowie andererseits zur Verifizierung bzw. Qualitätssicherung vorhandener Ergebnisse.

Modul 3: Datenanalysen

Basierend auf Datensätzen zu den Einsätzen der Armee und des Zivildienstes nahm die EFK Auswertungen auf aggregierter Ebene vor. Die Analysen dienten der vergleichenden Darstellung der Einsätze von Dienstpflichtigen in den Kantonen sowie Auswertungen in Bezug auf die Gesuchstellung (z. B. Ablehnungsquoten, Ablehnungsgründe, Einsatzgebiete).

Modul 4: Fallstudien

Mittels Fallstudien in vier Kantonen (Tessin, Waadt, Bern und Schaffhausen) wurden die kantonalen Prozesse für die Bedarfsermittlung analysiert. Zweitens wurde im Rahmen der Fallstudien untersucht, wie die Dienstpflichtigen in den Einsatzeinrichtungen eingesetzt wurden. Die Fallstudien basieren auf der Analyse von Dokumenten sowie Interviews mit den Kantonalen Führungsorganen sowie Einsatzeinrichtungen.

Bei der Auswahl der vier Kantone wurden vor allem die Betroffenheit durch die Pandemie während der ersten Welle (anhand der Anzahl laborbestätigter COVID-19-Fälle) sowie der Umfang der Einsätze von Dienstpflichtigen bzw. die Relevanz der einzelnen Instrumente als Kriterien herangezogen.