

Expertise

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



MARIUS FÉRAUD, EMMANUEL SANGRA,
Eidgenössische Finanzkontrolle

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné 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. Il y a eu ensuite des améliorations. Il convient de fixer des modalités de collaboration contraignantes, afin d'aborder les difficiles premières étapes d'une situation de crise dans de meilleures conditions.

Schlüsselbegriffe Dienstpflichtige, COVID-19-Pandemie, Unterstützung ziviler Behörden, Koordination, Ressourcenverwendung



MARIUS FÉRAUD lic. rer. soc.
Marius Féraud ist Evaluationsexperte im Fachbereich Evaluationen der Eidgenössischen Finanzkontrolle.
E-Mail: marius.feraud@efk.admin.ch



EMMANUEL SANGRA lic. iur. Emmanuel Sangra ist Leiter des Fachbereichs Evaluationen der Eidgenössischen Finanzkontrolle.
E-Mail: emmanuel.sangra@efk.admin.ch

Einleitung

Mit der Armee, dem Zivilschutz und dem Zivildienst verfügt der Bund über drei auf dem Milizprinzip basierende Instrumente, die er für die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen, wie der COVID-19-Pandemie, einsetzen kann. Die jeweiligen bundesgesetzlichen Vorgaben legen die grundsätzlichen Eckwerte solcher Einsätze fest:

- Das Militärgesetz definiert 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.
- Das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz legt fest, dass der Zivilschutz unter anderem bei Katastrophen und Notlagen zum Einsatz kommt. Bei Ereignissen, die mehrere Kantone oder die ganze Schweiz betreffen, kann der Bundesrat Schutzdienstpflichtige aufbieten.
- Das Zivildienstgesetz sieht die Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen sowie Regeneration nach solchen Ereignissen als einen von verschiedenen Tätigkeitsbereichen des Zivildienstes vor. Der Bundesrat kann ausserordentliche Zivildienstleistungen anordnen.

Während der COVID-19-Pandemie kamen gleichzeitig Dienstpflichtige der Armee, des Zivilschutzes und des Zivildienstes zum Einsatz. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) untersuchte den Einsatz der Dienstpflichtigen während der ersten und zweiten Welle der COVID-19-Pandemie, vor allem mit Blick auf die Koordination und die sinnvolle Verwendung der vorhandenen Ressourcen. Der Fokus lag dabei auf den Einsätzen, die im weiteren Sinn der Unterstützung des Gesundheitswesens zugeordnet werden können. Methodisch stützte sich die Evaluation auf die Analyse von Dokumenten, leitfadengestützten Interviews, Fallstudien in vier Kantonen (VD, TI, BE, SH) sowie der Auswertung von auf Bundesebene verfügbaren statistischen Daten zu den Einsätzen.

Insgesamt leisteten die Dienstpflichtigen von März 2020 bis Ende Mai 2021, dem Zeitraum, den die Evaluation umfasst, mehr als 800 000 Dienstage. Die nach Ende Mai 2021 geleisteten Einsätze sind in der Evaluation nicht mehr berücksichtigt.

Deutlich kleinerer Armeeeinsatz in der zweiten Welle

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 Armeeingehörige. Wenig später entschied der Bundesrat zudem ein gesamtschweizerisches Aufgebot des Zivilschutzes im Umfang von maximal 850 000 Dienstage. Im Rahmen dieses Kontingents konnten die Kantone grundsätzlich selbständig Angehörige des Zivilschutzes aufbieten und einsetzen; der Bund entschädigte die Kantone mit einem Pauschalbetrag von 27,50 Franken pro Dienstag. Die Einsätze des Zivilschutzes und der Armee waren jeweils bis Ende Juni 2020 vorgesehen.

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 Armeeingehörigen. Zwei Wochen später wurde ein weiteres Aufgebot von Schutzdienstpflichtigen im Umfang von maximal 500 000 Dienstage beschlossen (bis 31. März 2021, später verlängert). Der Beschluss hielt dazu fest, dass der Bundesrat, insoweit er Schutzdienstpflichtige aufbiete, die diesbezügliche Einsatzverantwortung trage. Die Kantone trugen die operative Einsatz- und die Führungsverantwortung.

«Eine Lehre aus dem ersten COVID-19-Einsatz der Armee war, dass zeitweise zu viele Armeeingehörige zur Verfügung standen. Andere Gründe spielten für die geringere Anzahl Dienstage in der zweiten Welle ebenfalls eine Rolle, etwa klarere Einsatzkriterien, Auswirkungen auf den Ausbildungsbetrieb in den kommenden Jahren oder die Absicht, die Arbeitgeber der Armeeingehörigen möglichst wenig zu belasten.»

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

Armee, Zivilschutz und Zivildienst kamen im Laufe der Pandemie in einem unterschiedlichen Umfang zum Einsatz (Tabelle 1).

Zur Einordnung dieser Daten sind folgende Bemerkungen zu machen:

- **Armee:** Während der ersten Welle entfielen 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). Es 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 wurden; der Rest entfiel auf die genannten Unterstützungsleistungen, aber auch Armeeangehörige, die auf einen Einsatz warteten.
- **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 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 so-

wie 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 Armeeangehörige 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 Armeeangehörige zur Verfügung standen. Andere Gründe spielten für die geringere Anzahl Dienstage in der zweiten Welle ebenfalls eine Rolle, etwa klarere Einsatzkriterien, Auswirkungen auf den Ausbildungsbetrieb in den kommenden Jahren oder die Absicht, die Arbeitgeber der Armeeangehörigen möglichst wenig zu belasten.

Positive Beurteilung der Einsätze durch die Leistungsbezüger

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 (z. B. Spitäler, Heime, Rettungsdienste), in denen sie eingesetzt wurden. Die Dienstpflichtigen konnten für die vorgesehenen Aufgaben eingesetzt werden. Die Tätigkeiten bestanden hauptsächlich in einfacheren Aufgaben oder

	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

Tab. 1: Total der geleisteten Dienstage von Armee, Zivilschutz und Zivildienst während der beiden ersten Wellen der COVID-19-Pandemie (Stand: Ende Mai 2021)

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 in der ersten Welle 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.

Dienstpflichtige sind eine günstige Ressource für die zivilen Behörden

Der Zeitpunkt der Gestellung durch die zivilen Behörden war unterschiedlich: Einerseits geschah dies bei einem schon bestehenden, notfallmässigen Bedarf (z. B. kurzfristige Personalausfälle). Andererseits kam es auch zu Gesuchen, 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.

Auch Massnahmen auf Bundesebene beeinflussten das Verhalten der Kantone. Die Mobilmachung der Armee im März 2020 hatte eine starke Signalwirkung. Zusammen

«Die Mobilmachung der Armee im März 2020 hatte eine starke Signalwirkung. Zusammen mit Eindrücken aus der dramatischen Situation in Norditalien («Bilder aus Bergamo») wirkte sich dies fördernd auf die Zahl der Gesuche aus.»

men 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.

Dienstpflichtige erhalten für die geleisteten Dienstage eine Erwerbsersatzentschädigung zwischen 62 und 196 Franken pro Tag. Aus dieser Konstellation können sich finanzielle Fehlanreize ergeben, indem diese anstelle von bereits angestelltem bzw. auf dem Arbeitsmarkt verfügbarem Personal eingesetzt werden. 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. Eine mögliche weitere Konstellation ist, dass Dienstpflichtige Personal in Kurzarbeit ersetzen. Einzelfälle sind hierzu auch publik geworden. Eine systematische Analyse solcher Fälle mithilfe von Datenanalysen ist stark eingeschränkt.

Zunächst keine Koordination von Gesuchen an die Armee und den Zivildienst

Gesuche ziviler Behörden an die Armee und den Zivildienst werden auf Bundesebene beurteilt und über den Einsatz ent-

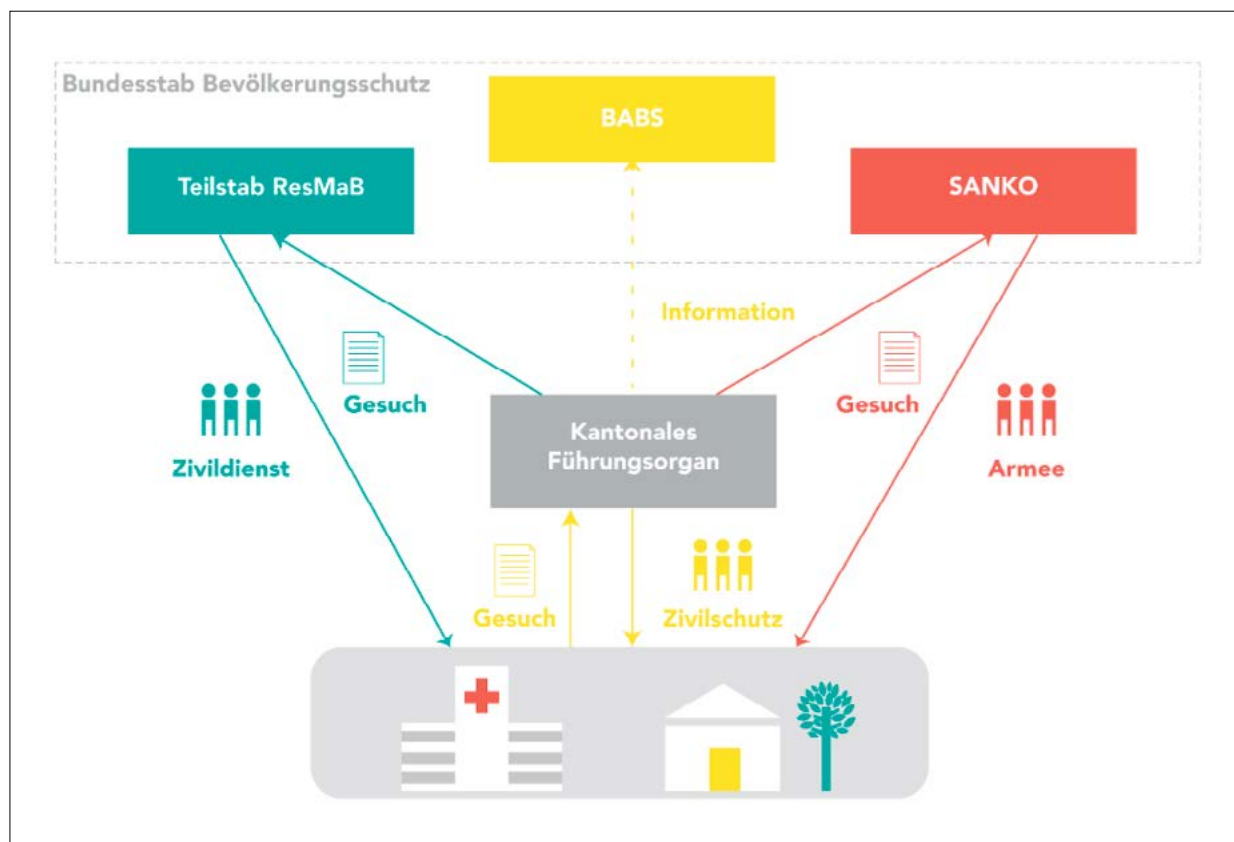


Abb. 1: Gesuchswege für Einsätze des Zivilschutzes, der Armee und des Zivildienstes während der ersten Welle. (Darstellung: EFK)

schieden. Hierzu kamen während der ersten Welle unterschiedliche Kanäle zur Anwendung: An die Armee gestellte Begehren wurden vom Sanitätsdienstlichen Koordinationsorgan (SANKO) des Koordinierten Sanitätsdienstes (KSD) beurteilt. Grundlage dafür bildet die Verordnung über den Koordinierten Sanitätsdienst, 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).

Gesuche für Einsätze von Zivis liefen dagegen über das Ressourcenmanagement Bund (ResMaB): Dabei handelt es sich um einen 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. Im Einsatz ist das ResMaB Teil des Bundesstabs Bevölkerungsschutz (BSTB). Es wird operativ von

einem Mitarbeitenden der Nationalen Alarmzentrale im Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) geführt. Während der COVID-19-Pandemie zeigte sich, dass die Rolle des Zivildienstes in Katastrophen und Notlagen noch wenig bekannt ist beziehungsweise bei verschiedenen Akteuren falsche Erwartungen bestanden. Für die Kantone ist der Zivildienst aufgrund seiner Einsatzvoraussetzungen – keine sofortigen Einsätze möglich, keine Führung durch eigene Kader – schwierig in ihr jeweiliges Krisenmanagement zu integrieren.

Da die Einsatzentscheide für den Zivilschutz von auf der zuständigen kantonalen Ebene getroffen wurden, ergaben sich für die drei Instrumente während der ersten Welle unterschiedliche Entscheidungswege (Abbildung 1).

Aus Sicht der EFK war der Einsatz von Dienstpflichtigen der Armee und des Zivildienstes zu Beginn der Pandemie zu wenig aufeinander abgestimmt. Ein Grund dafür ist auch die Unübersichtlichkeit wegen der Vielzahl von Gremien und involvierten Akteuren sowie be-

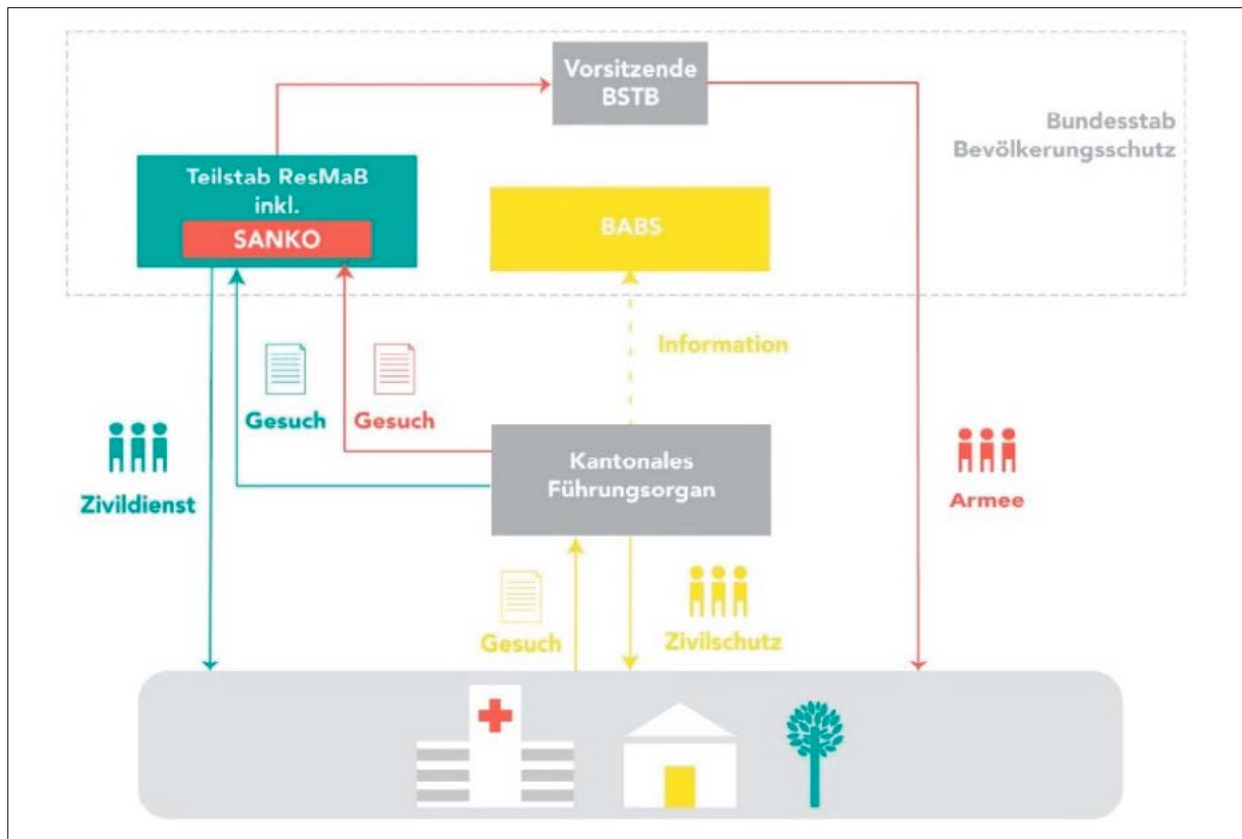


Abb.2: Gesuchswege für Einsätze des Zivilschutzes, der Armee und des Zivildienstes während der zweiten Welle. (Darstellung: EFK)

stehende Unklarheiten bezüglich der Prozesse. 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 erachtet die EFK als nicht effizient, weil parallele Gesuche nicht erkannt und Synergien – etwa bei der Lagebeurteilung oder der Operationalisierung von Einsatzkriterien – zu wenig genutzt werden. Auch konnte damit der Grundsatz nicht umgesetzt werden, dass die Gesuchstellenden Leistungen beantragen; der Entscheid, mit welchen Mitteln diese Leistungen erbracht werden, sollte nicht bereits durch den Gesuchsweg vordefiniert sein.

Die Gesuchsprüfung zu Einsätzen der Armee lief in der zweiten Welle nach angepassten Prozessen ab (Abbildung 2). Die Gesuche an die Armee und den Zivildienst wurden via ResMaB-Mechanismus beurteilt. In diesen Prozess waren in der zweiten Welle das BABS (Leitung

des ResMaB), die Armee, das SANKO, das Bundesamt für Zivildienst (ZIVI) und die Kantone involviert. Somit hatten die relevanten Akteure Kenntnisse aller eingehenden Gesuche und trugen ihre Einschätzung bei. Für zeitkritische Begehren 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 als grosse Verbesserung gegenüber der Situation in der ersten Welle wahrgenommen.

Für die Beurteilung von Gesuchen der zivilen Behörden für die Einsätze von Armeeangehörigen und Zivilisten sind auf Bundesebene Einsatzkriterien erforderlich. Auch in diesem Punkt lässt sich eine Verbesserung im Laufe der Pandemie feststellen. Zu Beginn waren die Auswirkungen auf das Gesundheitswesen von grosser Unsicherheit geprägt. Die zivilen Behörden stellten dabei in sehr unterschiedlichen Situationen Gesuche an den Bund (vgl. oben). 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. 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 funktionierte die Prüfung der Gesuche besser, etwa durch Kriterien bezüglich Subsidiarität.

Zivilschutz zunehmend auch bei planbaren und längerfristigen Aufgaben im Einsatz

Mit Art. 46

Abs. 1 BZG hat der Bund die Möglichkeit, unter gewissen Bedingungen den Zivilschutz aufzubieten. Ein nationales Aufgebot durch den Bundesrat ermöglicht es, 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 betonte explizit die Subsidiarität. Der Zivilschutz komme erst dann zum Einsatz, wenn die zivilen Behörden und die betroffenen Institutionen ihre Aufgabe mit eigenen Mitteln nicht mehr bewältigen können.

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.

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 übernahm er die Funktion, für einen limitierten Zeitraum einen Bedarf zu decken. Andere Kantone sahen 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 wurde. So kam der Zivilschutz etwa im Kanton Tessin und in der Waadt, die in den Fallstudien besucht wurden, systematisch im Rahmen der Impfkampagnen zum Einsatz. 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.

Eine bessere Vorbereitung auf künftige Einsätze

Die Dienstpflichtigen verfügen über Fähigkeiten, die sie während ihrer Dienstpflicht erworben haben und die im Rahmen der COVID-19-Pandemie für die Unterstützung des Gesundheitswesens relevant waren. Spital- und Sanitätssoldaten etwa verfügen über das Zertifikat Pflegehelfer des Schweizerischen Roten Kreuzes. 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. 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. Angesichts dieser Ausgangslage mit sich überschneidenden möglichen Einsatzgebieten, aber auch den bestehenden Unterschieden bei den Einsatzvoraussetzungen (z. B. in Bezug auf Bereitschaft oder Dauer von Einsätzen), ist eine wirksame Koordination zwischen den drei Instrumenten gerade bei länger andauernden Ereignissen wichtig.

«Angesichts dieser Ausgangslage mit sich überschneidenden möglichen Einsatzgebieten, aber auch den bestehenden Unterschieden bei den Einsatzvoraussetzungen (z. B. in Bezug auf Bereitschaft oder Dauer von Einsätzen), ist eine wirksame Koordination zwischen den drei Instrumenten gerade bei länger andauernden Ereignissen wichtig.»

Gleichzeitig sollen die Dienstpflichtigen sinnvoll eingesetzt werden, also dort, wo effektiv ein Bedarf besteht. Dies auch, weil mit dem Einsatz von Dienstpflichtigen direkte und indirekte Kosten verbunden sind. Ein wichtiger Grund sind auch Überlegungen hinsichtlich Situationen, in denen die Nachfrage nach Leistungen das Angebot an verfügbaren Dienstpflichtigen übersteigt: In diesen Fällen ist eine Priorisierung erforderlich. Zu einer solchen Situation ist es im Rahmen der COVID-19-Einsätze der Dienstpflichtigen nicht gekommen.

Empfehlungen der EFK

Die EFK kommt in der Evaluation zusammenfassend zum Schluss, dass zu Beginn der Pandemie die Koordination auf Bundesebene ungenügend funktioniert hat. Im Laufe der Zeit konnten Verbesserungen erzielt werden. Die Gesuchprüfung auf Bundesebene führte in der ersten Welle

zu einer grosszügigen Bewilligung von Einsätzen, auch bedingt durch die Ungewissheit zu Beginn der Pandemie. Klare Einsatzkriterien sowie zuverlässige Informationen zur Situation vor Ort fehlten anfänglich. 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.

Angesichts dieser Befunde formulierte die EFK insgesamt vier Empfehlungen. Gemeinsamer Kern der Empfehlungen ist es, in Bezug auf künftige Ereignisse über bessere Voraussetzungen für einen koordinierten, wirksamen und effizienten Einsatz der Dienstpflichtigen von Armee, Zivilschutz und Zivildienst zu verfügen.

Konkret umfassen die Empfehlungen:

- Die verbindliche Festlegung von einfachen, klaren und koordinierten Gesuchs- und Entscheidungsprozessen sowie des Controllings für gleichzeitige Einsätze von Dienstpflichtigen in der Verantwortung des Bundes (Empfehlung 1);
- Eine klarere Darstellung und Kommunikation der eigenständigen Beiträge des Zivildienstes bei Katastrophen und Notlagen mit dem Ziel, bei Partnern (Armee, Zivilschutz) und «Bestellern» (Einsatzbetriebe, Kantone, Bund) eine möglichst hohe Erwartungssicherheit und Transparenz über diese Beiträge zu erreichen (z. B. in Bezug auf die verfügbaren Zivis, Einsatzvoraussetzungen, Aufgebots- und Einsatzdauer); (Empfehlung 2);
- Das Ergreifen von Massnahmen zur Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips bei künftigen Zivilschutzeinsätzen, insbesondere in Bezug auf lange andauernde Einsätze und solche, die im Rahmen eines Bundesratsaufgebots nach Art. 46 Abs. 1 BZG erfolgen (Empfehlung 3);
- Im Hinblick auf künftige Ereignisse die Vereinbarung von Grundsätzen der Zusammenarbeit zwischen Armee, Zivilschutz und Zivildienst mit dem Ziel, über bessere Voraussetzungen für einen effektiven und effizienten Einsatz der Dienstpflichtigen zu verfügen; dies etwa in Bezug auf ein gemeinsames Verständnis über die Voraussetzungen von Einsätzen bei Katastrophen und Notlagen, Grundsätze der Aufgabenteilung (zum Beispiel auch die zeitliche Abfolge der drei Instrumente) sowie die Zusammenarbeit während der Ereignisse (Empfehlung 4). ♦