

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.