



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

Séance du réseau évaluation du 12 juillet 2022
Eidgenössische Finanzkontrolle, Marius Féraud

Ausgangslage



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

Ausgangslage

	Armee	Zivilschutz	Zivildienst
Rechtliche Grundlage	Unterstützung ziviler Behörden bei der Bewältigung von Katastrophen und anderer ausserordentlicher Lagen (Art. 1 Militärgesetz)	Einsatz bei Katastrophen und Notlagen (Art. 28 Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz)	Vorbeugung und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen (Art. 4 und 7a Zivildienstgesetz)
Zuständigkeit	Bund (VBS)	Kantone; Bundesrat kann Zivilschutz anbieten (Art. 46 Abs. 1 BZG)	Bund (WBF)
Profil/ Fähigkeiten	Spital- und Sanitätssoldaten Fahrzeuge (inkl. Patiententransporte)	Nur einzelne Kantone mit Sanitätsdiensten; Logistik, Betreuung, Führungsunterstützung	Erfahrungen aufgrund von Einsätzen im Gesundheits- und Sozialwesen, Kurse
Einsatztage (1./2. Welle)	355 000	434 000	36 000

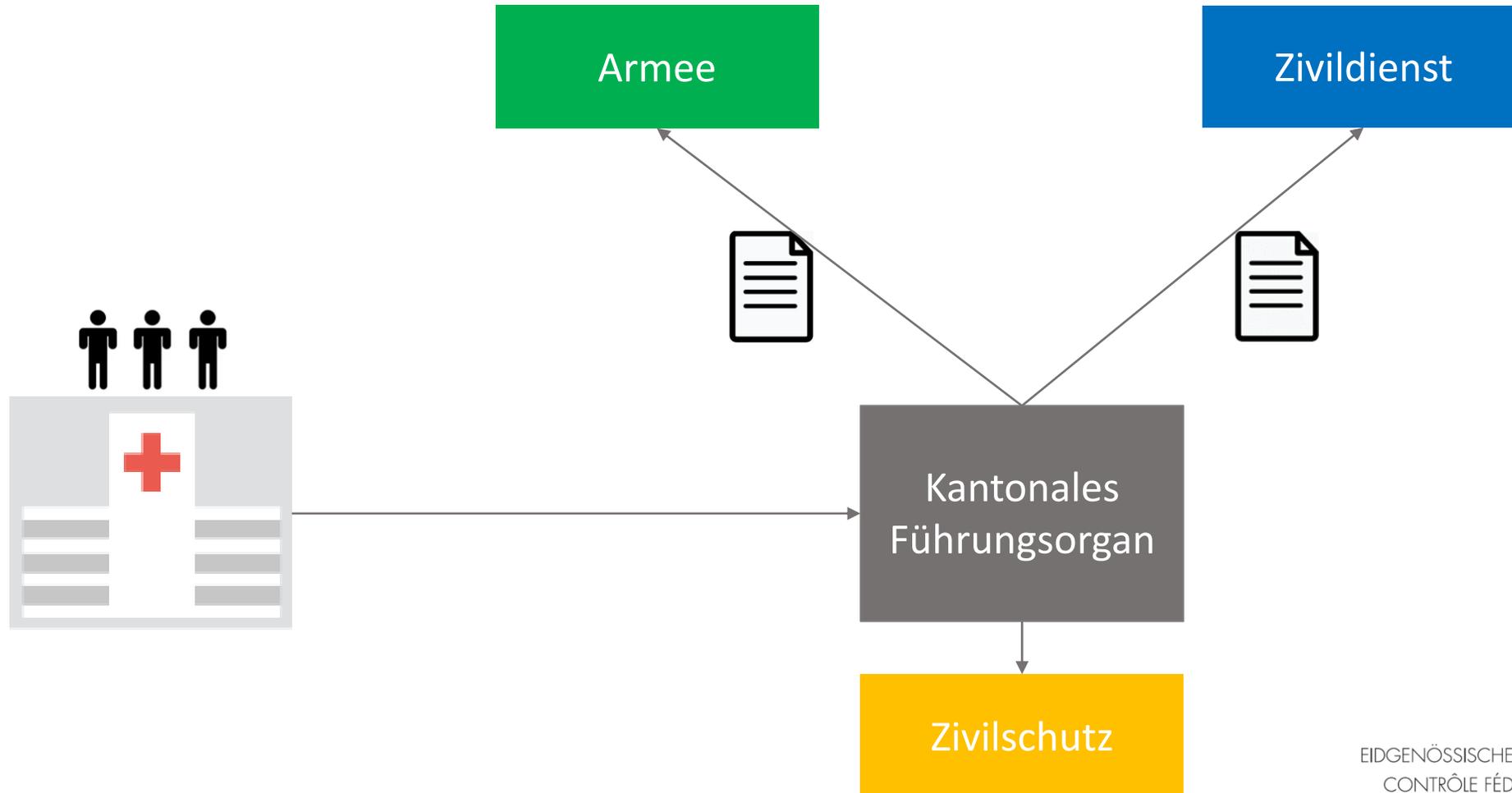
Ausgangslage – Ziel der Evaluation

- Während der COVID-19-Pandemie kam es zum gleichzeitigen Einsatz von Dienstpflichtigen von Armee, Zivilschutz und Zivildienst zur Unterstützung des Gesundheitswesens.
- Schwerpunkte der Evaluation:
 - Entscheidungsprozesse und Koordination zwischen den drei Instrumenten
 - Verwendung der vorhandenen Ressourcen
- Zeitraum:
 - Start der Evaluation im Sommer 2020
 - Erneuter Einsatz von Armee, Zivilschutz und Zivildienst im Rahmen der 2. Welle: Berücksichtigung in der Evaluation
 - Einsätze nach Mai 2021 sind nicht mehr Teil der Evaluation

Ausgangslage – Vorgehen

- Interviews
- Dokumentenanalyse
- Fallstudien (vier Kantone: TI, BE, VD, TG)
- (Datenanalysen)

Ergebnisse – wie kommen Dienstpflichtige in den Einsatz?



Ergebnisse – wie stellten die Kantone Gesuche an den Bund?

- Einsätze der Armee und des Zivildienstes
- Faktoren, welche die Gesuchstellung beeinflussen:
 - Unsicherheit zu Beginn der Pandemie
 - Unterschiedliche Zeitpunkte: konkreter Bedarf vs. präventive Massnahme
 - Aufgebotene Armeeangehörige warten teilweise auf Einsätze
 - Finanzielle Fehlanreize
- Teils wenig konkrete Angaben in den Gesuchen zum Bedarf
- Nachgefragte Leistungen: unterschiedlich, teils nicht mit hohen Anforderungen
- Folgen für die Beurteilung der Gesuche auf Bundesebene

Ergebnisse – wie waren die Entscheidungsprozesse in der ersten Welle?

- Die drei Instrumente kamen in der 1. Welle der Pandemie auf unterschiedlichen Wegen zum Einsatz:
 - Armee: Beurteilung von Gesuchen der Kantone an den Bund durch das Sanitätsdienstliche Koordinationsorgan (SANKO) des Koordinierten Sanitätsdienstes (KSD) nach Delegation durch den Bundesstab für Bevölkerungsschutz (BSTB)
 - Zivildienst: Beurteilung von Gesuchen der Kantone an den Bund im Rahmen des Ressourcenmanagement Bund (ResMaB)
 - Zivilschutz: operative Einsatzentscheide wurden auf kantonaler Ebene getroffen, wöchentliche Information an den Bund (Bundesamt für Bevölkerungsschutz)
- Bezüglich der Gesuchsbeurteilung auf Bundesebene gab es bereits vor der Pandemie gewisse Unklarheiten:
 - Unterscheidung zwischen einem militärischen und einem zivilen Gesuchsweg
 - Sicherheitsverbandsübung 2014: u. a. Pandemie-Szenario

Ergebnisse – was waren die Folgen dieser Konstellation?

- 1. Welle: Einsätze von Dienstpflichtigen waren zu wenig aufeinander abgestimmt:
 - Risiko von Doppelpurigkeiten, ungenutztes Synergiepotenzial
 - Lückenhafte Verfügbarkeit von Übersichten zu den Einsätzen von Armee, Zivilschutz und Zivildienst
 - Armee erbrachte teils Leistungen, die auch vom Zivilschutz hätten erbracht werden können
- Es gab Versuche der beteiligten Akteuren (SANKO, Armee, ZIVI) um Koordination
- 2. Welle: Koordination der Gesuche an Armee und Zivildienst im Rahmen von ResMaB, unter Einbezug der relevanten Akteure (inkl. SANKO, Armee, ZIVI, Kantone)

Ergebnisse – wie wurden die Gesuche auf Bundesebene beurteilt?

- Grosszügige Bewilligung zu Beginn der Pandemie
- Mit ein Grund: teilweise fehlten wichtige Informationsgrundlagen bei der Gesuchsprüfung, etwa Bettenkapazitäten und Personalressourcen in den Spitälern
- Abgelehnte Gesuche: teils unrealistische Erwartungen:
 - Armee: in Bezug auf Fähigkeiten
 - Zivildienst: in Bezug auf Einsatzfrist, Führung, Anzahl Zivis
- Leistungsempfänger: gute Zufriedenheit mit den Dienstpflichtigen, aber teils wenig Bedarf vor Ort
- 2. Welle, Armee: klarere Einsatzkriterien und Erwartungen, angepasste Gesuchsprüfung (Entscheid Vorsitzende BSTB), Befristung

Ergebnisse – Zivilschutz im Rahmen des Bundesratsaufgebot

- Bund stellte den Kantonen ein Kontingent an Dienstoffern zur Verfügung inkl. eine Entschädigung pro Dienstoffern
- Grosse Unterschiede zwischen den Kantonen
- Aufgebot des Zivilschutzes durch den Bundesrat in der zweiten Welle: Definition von Einsatzbedingungen
 - Subsidiarität: zivile Behörden können ihre Aufgabe nicht mehr mit eigenen Mitteln bewältigen
 - Bedarf sollte primär mit Freiwilligen, Arbeitslosen, Personen in Kurzarbeit gedeckt werden
 - In dringlichen Fällen zur temporären Unterstützung
- Unterschiedliche kantonale Strategien, wie der Zivilschutz eingesetzt wurde
- Kaum Kontrolle dieser Einsatzbedingungen durch den Bund

Empfehlungen

- Vereinbarung von Grundsätzen für künftige, gleichzeitige Einsätze:
 - Gemeinsames Verständnis über die Voraussetzungen von Einsätzen bei Katastrophen und Notlagen
 - Grundsätze der Aufgabenteilung, auch über die Zeit
 - Zusammenarbeit während Ereignisse (inkl. Entscheidung bei Knappheit)
- Weitere Empfehlungen:
 - Klare Gesuchs- und Entscheidungsprozesse für Gesuche auf Stufe Bund
 - Klarere Darstellung der Beiträge des Zivildienstes in Katastrophen und Notlagen
 - Durchsetzung von Einsatzvoraussetzungen (Subsidiarität) bei künftigen Einsätzen des Zivilschutzes (Bundesratsaufgebot)

Fazit

- Verbesserungspotenzial bei der Koordination zwischen den Instrumenten und den Prozessen der Gesuchsprüfung
- Realisierte Verbesserungen im Laufe der Pandemie
- Keine unmittelbaren negativen Konsequenzen – es kam zu keiner Knappheit an Dienstpflichtigen; problematisch aber, wenn Nachfrage seitens der zivilen Behörden die verfügbaren Ressourcen übersteigt; Dauer von Ereignissen
- Methodisch: Berücksichtigung 2. Welle, Beurteilungsrahmen

Fragen und Diskussion

