



21.081

Botschaft

zum Bundesbeschluss über den dritten Assistenzdienst der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden im Rahmen der Gesundheitsmassnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie

vom 16. Februar 2022

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf des Bundesbeschlusses über den dritten Assistenzdienst der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden im Rahmen der Gesundheitsmassnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie, mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

16. Februar 2022

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ignazio Cassis

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

In Anbetracht der epidemiologischen Lage und ihrer voraussichtlichen Entwicklung hat der Bundesrat am 7. Dezember 2021 einen Assistenzdienst von maximal 2500 Armeeangehörigen zur Unterstützung der zivilen Behörden im Rahmen der Gesundheitsmassnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie bis längstens zum 31. März 2022 beschlossen. Der Bundesrat stellt den Antrag auf Genehmigung dieses Armeeeinsatzes im Assistenzdienst.

Ausgangslage

Zwischen Ende November 2021 und Anfang Dezember 2021 ersuchten mehrere Kantone den Bund um Unterstützung in der Form eines Assistenzdienstes der Armee für die Verabreichung der dritten Dosis des Covid-19-Impfstoffs und für ihre Spitäler. Aufgrund des im November 2021 festgestellten Ressourcenmangels bei der Verabreichung der Auffrischungsimpfungen, des massiven Anstiegs der Covid-19-Fallzahlen, der Zunahme der Anzahl Patientinnen und Patienten auf den Intensivpflegestationen (IPS) und der Zunahme der Todesfälle durch Covid-19 hat der Bundesrat am 7. Dezember 2021 das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) beauftragt, zur Unterstützung des zivilen Gesundheitswesens erneut die Armee im Assistenzdienst einzusetzen. Voraussetzung dafür ist, dass jede Unterstützungsmassnahme der Armee unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips erfolgt.

Inhalt der Vorlage

Das vom Bundesrat beschlossene Truppenaufgebot umfasst maximal 2500 Armeeangehörige und ist längstens bis zum 31. März 2022 befristet. Die Aufgabe der Armee besteht insbesondere darin, die Kantone beim Impfen und die zivilen Spitäler bei der Grund- und Behandlungspflege zu unterstützen, ihnen bei der Erweiterung der Kapazitäten ihrer IPS zu helfen und infektiöse Patientinnen und Patienten zu transportieren. Die Unterstützungsleistungen der Armee werden von Durchdienerinnen und Durchdienern, Freiwilligen sowie im Dienst stehenden oder dazu aufgebotenen Truppenkörpern und Einheiten erbracht.

Das Verfahren zur Kontrolle der Einhaltung der Subsidiarität, das beim zweiten Einsatz der Armee eingeführt wurde, hat sich bewährt. Für diesen dritten Assistenzdienst hat der Bundesrat ebenfalls Kriterien festgelegt, welche die gesuchstellenden Kantone erfüllen müssen, um Unterstützung durch die Armee zu erhalten. Auf diesen Kriterien basierende Leistungsvereinbarungen werden zwischen der unterstützten Gesundheitseinrichtung und der Kommandantin oder dem Kommandanten der eingesetzten Truppe abgeschlossen. Die von den Armeeangehörigen erbrachte Unterstützung kann reduziert oder unterbrochen werden, wenn sie der Leistungsvereinbarung nicht mehr entspricht.

Seit Dezember 2021 hat die Armee auf deren Gesuch die Kantone Jura, Neuenburg, Wallis, Freiburg, Aargau, Nidwalden, Luzern, Genf und Bern unterstützt.

Die Kosten für den ersten (105,43 Mio. Fr.) und den zweiten (45,9 Mio. Fr.) Einsatz der Armee wurden über das ordentliche Budget des VBS gedeckt. Ausgehend von diesen Erfahrungen ist vorgesehen, dass das bereits bewilligte ordentliche Budget des VBS den durch den Einsatz der Armee anfallenden Aufwand auffängt. Im weniger wahrscheinlichen Fall, dass dem nicht so ist, wird das VBS einen Zusatzkredit beantragen.

Botschaft

1 Ausgangslage

Am 7. Dezember 2021 hat der Bundesrat auf Gesuch mehrerer Kantone einen dritten Assistenzdienst der Armee seit Beginn der Covid-19-Epidemie beschlossen, um das zivile Gesundheitswesen zu unterstützen. Zu diesem Zeitpunkt war die epidemiologische Lage in der Schweiz besorgniserregend. Ab Mitte Oktober 2021 wurde in allen Altersgruppen und in den meisten Kantonen ein Anstieg der Covid-19-Fälle festgestellt. Die Anzahl Hospitalisationen von an Covid-19 erkrankten Personen und die Anzahl Patientinnen und Patienten auf Intensivpflegestationen (IPS) nahm ab Anfang November zu. Im gleichen Zeitraum stieg ausserdem die Anzahl der Covid-19-bedingten Todesfälle, auch unter den vollständig Geimpften.

Angesichts der hohen Auslastung der Spitäler war es von entscheidender Bedeutung, dass die Kantone mit der Verabreichung der Auffrischungsimpfung vorankamen. Die Auffrischungsdosis ist nicht nur gegen die Delta-Variante wirksam, sondern erhöht auch die Immunität gegen die Omikron-Variante. Es zeigte sich, dass diese Anstrengungen verstärkt werden mussten, damit alle Personen, die dies wünschten, die dritte Impfdosis im Dezember 2021 und im Januar 2022 erhalten konnten. Mit Schreiben vom 29. November 2021 richtete die Regierung des Kantons Jura an die Chefin des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) ein Gesuch um Unterstützung durch die Armee, um der kantonalen Gesundheitsbehörde zu helfen, der starken Nachfrage nach Auffrischungsimpfungen, insbesondere bei Personen über 65 Jahren, gerecht zu werden. Am 1. Dezember 2021 richtete die *Conférence latine des affaires sanitaires et sociales* ein Gesuch um Unterstützung der Impfkampagnen ihrer Mitgliedskantone durch die Armee an den Bundesrat. In den darauffolgenden Tagen reichten auch die Kantone Wallis (2. Dez. 2021), Neuenburg (3. Dez. 2021), Freiburg (7. Dez. 2021), Aargau (9. Dez. 2021), Nidwalden (21. Dez. 2021) und Bern (7. Jan. 2022) Gesuche um Unterstützung der Armee bei ihren Impfkampagnen ein. Mit Schreiben vom 7. Dezember 2021 bestätigte die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) die Subsidiarität des Gesuchs der jurassischen Behörden.

Anfang Dezember 2021 bestand aufgrund der ungünstigen Entwicklung der als kritisch eingestuft epidemiologischen Lage und der Ankunft der neuen besorgniserregenden Variante Omikron keine Aussicht auf eine schnelle Trendumkehr. Vor diesem Hintergrund stellte die Bewältigung der Lage eine Herausforderung für die Kantone dar: Die hohe Auslastung der Spitäler bei gleichzeitigem Personalmangel führte zumindest teilweise zu einer Überlastung der Spitaleinrichtungen. Dadurch zeichneten sich Gesuche um Unterstützung der Spitäler in der Grundpflege und auf den IPS ab. Die Kantone Jura und Freiburg (8. Dez. 2021), Wallis (14. Dez. 2021), Luzern (23. Dez. 2021), Genf (31. Dez. 2021) und Bern (7. Jan. 2022) ersuchten in der Folge um Unterstützung durch die Armee in diesen Bereichen.

Der Einsatz zur Unterstützung beim Impfen konnte im Kanton Jura am 15. Januar 2022, im Kanton Freiburg am 31. Januar 2022 beendet werden.

Die Leistungsgesuche der Kantone sind alle teilweise oder vollständig bewilligt worden. Dafür wurden den Kantonen seit Beginn des Assistenzdienstes bis zu 570 Armeeangehörige gleichzeitig zur Verfügung gestellt (Stand 31. Jan. 2022).

2 Subsidiäre Unterstützung der Armee zugunsten der zivilen Behörden

2.1 Erfahrungen aus dem Armeeeinsatz während der ersten zwei Epidemiewellen

Am 6. März 2020 beschloss der Bundesrat erstmals, das zivile Gesundheitswesen mit Mitteln der Armee zu unterstützen. Gemäss dem damaligen Kenntnisstand und den damals verfügbaren Informationen war es angezeigt, alle verfügbaren und geeigneten militärischen Ressourcen unverzüglich anzubieten. Im Frühjahr 2020 beschränkten sich die von den zivilen Behörden beantragten Armeeleistungen nicht nur auf das Gesundheitswesen. Die Armee unterstützte auch die Eidgenössische Zollverwaltung (heute Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit) bei der Grenzüberwachung und kantonale Polizeikorps bei der Bewachung ausländischer Vertretungen.

Die Entwicklung der Gesundheitslage veranlasste den Bundesrat, am 18. November 2020 einen zweiten Armeeeinsatz zur Unterstützung des zivilen Gesundheitswesens mit maximal 2500 Armeeangehörigen bis zum Frühjahr 2021 anzuordnen. Während dieses zweiten Armeeeinsatzes wurden gleichzeitig bis zu 700 Armeeangehörige den Kantonen zur Verfügung gestellt, deren Gesuche genau definierten Kriterien der Subsidiarität zu entsprechen hatten. Bei beiden Einsätzen unterstützte die Armee das Gesundheitswesen, indem sie qualitativ hochwertige Leistungen zugunsten der Spitäler in den Bereichen Grund- und Behandlungspflege, Erweiterung der Intensivpflegekapazitäten und Transport von infektiösen Patientinnen und Patienten erbrachte.

Die Erfahrungen aus den ersten beiden Armeeeinsätzen zeigen, dass rund ein Drittel der Mittel für die eigentliche Unterstützung, ein Drittel für die Führung (inkl. Unterstützung der kantonalen Führungsstäbe) und ein Drittel für den Betrieb der Detachements (z. B. Dienstbetrieb, Verpflegung, Transporte) benötigt werden. Generell gilt: Je kleiner die eingesetzten Detachements sind, desto grösser ist der Anteil der für den Betrieb erforderlichen Detachements.

Insbesondere beim zweiten Armeeeinsatz wurde ein Teil des Bedarfs durch Freiwillige abgedeckt. Über den gesamten Einsatz hinweg konnten rund 150 freiwillige Sanitätsspezialistinnen und -spezialisten zur Entlastung des Gesundheitswesens eingesetzt werden. Weitere Freiwillige konnten in den Bereichen Betrieb und Führung eingesetzt werden.

Schliesslich zeigen die Erfahrungen aus den ersten beiden Armeeeinsätzen, dass die Sprachkompetenzen insbesondere bei der Unterstützung im Pflegebereich von zentraler Bedeutung sind. Da die Armee nur über ein einziges französischsprachiges Spitalbataillon und eine französisch- und italienischsprachige Sanitätskompanie verfügt, war die Arbeitsbelastung dieser Formationen bereits in den vorangegangenen Einsätzen sehr hoch. Um die Bestände dieser Formationen besser auszugleichen, hat die

Armee ein Personalmanagementsystem eingeführt. Im Rahmen des laufenden Assistenzdienstes kamen diese Formationen erneut in der Westschweiz zum Einsatz.

2.2 Auftrag des Bundesrates an die Armee

Angesichts der Gesundheitslage und ihrer voraussichtlichen Entwicklung sowie der Anzahl kantonaler Gesuche an den Bund hat der Bundesrat am 7. Dezember 2021 das VBS beauftragt, die Armee mit einem Truppenaufgebot von maximal 2500 Armeeangehörigen unverzüglich und bis zum 31. März 2022 im Assistenzdienst zugunsten der zivilen Behörden im Rahmen der Gesundheitsmassnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie einzusetzen. Die Armee ist befugt, diese Anzahl während der Ablösung der Truppen vorübergehend zu überschreiten.

Bei diesem Personalbestand handelt es sich um eine Obergrenze, innerhalb derer der Einsatz der Armee erfolgen muss. Die Anzahl effektiv eingesetzter Armeeangehöriger wird aufgrund der Unterstützungsleistungen bestimmt, um die die Kantone ersuchen. Die Leistungen werden unter der Voraussetzung erbracht, dass gewisse Bedingungen erfüllt sind und das Prinzip der Subsidiarität eingehalten wird (vgl. Ziff. 2.4).

Der Kommandant des subsidiären Einsatzes ist der Chef Kommando Operationen.

Der Bundesrat hat präzisiert, dass die sanitätsdienstlichen Leistungen der Armee folgende Bereiche umfassen können:

- a. personelle Unterstützung in zivilen Spitaleinrichtungen im Bereich der allgemeinen Grund- und Behandlungspflege (Betreuung von sog. «Low-level-care-Patientinnen und -Patienten»);
- b. Unterstützung beim Impfen unter ziviler Einsatzleitung und kantonaler medizinischer Verantwortung;
- c. Unterstützung von Transporten infektiöser Patientinnen und Patienten durch Sanitätstransportfahrzeuge sowie Fahrerinnen und Fahrer;
- d. Unterstützung von Intensivpflegestationen ziviler Spitäler mittels personeller Verstärkung bei der Umlagerung von Intensivpflegepatientinnen und -patienten (Ausbildung wie auch Zertifizierung sind durch den Leistungsbezüger sicherzustellen) sowie materielle Unterstützung (Beatmungsgeräte und Monitoring).

Diese Leistungen erfordern besonders ausgebildetes Personal und Spezialmaterial, das nur begrenzt verfügbar ist. Dies bedingt Priorisierungen und Schwergewichtsbildungen. Konkret geht es darum, die militärischen Mittel dort einzusetzen, wo sie am dringendsten benötigt werden, und die Dauer ihrer Zuteilung an die gesuchstellenden Organe festzulegen. Diese Aufgabe obliegt dem Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB), in der aktuellen epidemischen Lage unter dem Vorsitz des Bundesamts für Gesundheit (BAG).

Die Unterstützungsleistungen der Armee werden in erster Linie von Truppenkörpern und Einheiten erbracht, die sich im Wiederholungskurs befinden, ergänzt durch Freiwillige mit Sanitätsausbildung sowie durch Sanitäts-Durchdienerinnen und -Durchdiener. Letztere werden jedoch auch für armeeinterne Sanitätsaufgaben eingesetzt.

Um den Bestand der Angehörigen von Sanitäts- und Spitalformationen, die im Pflegebereich stark gefragt sind, zu schonen, hat die Armee andere Kategorien von Armeeeingehörigen ausgebildet und beim Impfen eingesetzt.

Falls der Bedarf den verfügbaren Bestand an Sanitätsspezialistinnen und -spezialisten übersteigt, kann das Aufgebot von nicht im Dienst stehenden Formationen mit hoher Bereitschaft notwendig werden. Diese Formationen können innerhalb von 96 Stunden ab Auslösung eingesetzt werden, um das zivile Gesundheitswesen zu entlasten.

Der Einsatz dieser Sanitätsspezialistinnen und -spezialisten schwächt das zivile Gesundheitswesen nicht, da die Armee für solche Einsätze Personen, die bereits in der Notaufnahme von Spitälern arbeiten oder Covid-19-Patientinnen und -Patienten pflegen, nur zu Beginn des Einsatzes eines neuen Detachements für zwei bis drei Tage aufbietet. Diese Personen unterstützen dann die Auffrischungsausbildung anderer Spezialistinnen und Spezialisten, die nicht im Gesundheitswesen arbeiten, und werden anschliessend entlassen. Der Oberfeldarzt der Armee entscheidet von Fall zu Fall über die Befreiung von Personen, die für die Behandlung von Covid-19-Patientinnen und -Patienten wichtig sind. Diese Dispensationen werden wenn immer möglich grosszügig vor oder sogar nach dem Einrücken in den Dienst gewährt. In der Anästhesie, auf Notfallstationen und auf Intensivstationen tätige Ärztinnen und Ärzte werden nicht aufgeboten.

Die Einsatzverantwortung liegt bei den zivilen Behörden. Diese erteilen der zugewiesenen Truppe in Absprache mit dem VBS den Auftrag. Die Führungsverantwortung für die eingesetzten Armeekräfte liegt bei der Armee. Die zivilen Behörden haben die Aufgabe, während der Dauer des Einsatzes die Bevölkerung über Aufgaben und Tätigkeiten der zu ihren Gunsten eingesetzten Truppen zu informieren.

2.3 Behandlung der Gesuche und Zuweisung der Mittel an die gesuchstellenden Kantone

Ähnlich dem System, das Ende 2020 anlässlich des zweiten Assistenzdienstes der Armee eingeführt wurde, hat der Bundesrat beschlossen, dass die Gesuche durch den BSTB wie folgt behandelt werden sollen: Der BSTB, beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) im VBS angegliedert und in der aktuellen epidemischen Lage unter dem Vorsitz des BAG, führt eine Plausibilitätsprüfung durch, ob die Gesuche der Kantone die Voraussetzungen gemäss den Kriterien in Ziffer 2.4 erfüllen. Der BSTB tut das in Absprache mit dem *Ressourcenmanagement Bund* (ResMaB), das ebenfalls dem BABS angegliedert ist. Das ResMaB, das insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der GDK einschliesst, überprüft, ob die angeforderten Leistungen auch von privaten Leistungserbringern, dem Zivilschutz, Zivildienstleistenden oder Freiwilligen übernommen werden können, und beantwortet anschliessend formell die Gesuche der Kantone. Aufgrund der Gesamtlage und der erwarteten Lageentwicklung ist es möglich, dass nicht allen Gesuchen im vollen Umfang entsprochen werden kann. Aus diesem Grund obliegen die Priorisierung und Zuteilung der Armeemittel und die Festlegung des Umfangs und der Dauer der militärischen Leistungen innerhalb des ResMaB dem Sanitätsdienstlichen Koordinationsgremium (SANKO). Das SANKO wird vom Beauftragten des Bundesrates für den Koordinierten Sanitätsdienst geleitet.

2.4 Sicherstellung der Einhaltung der Subsidiarität

Aufgrund der Erfahrungen aus den ersten zwei Epidemiewellen (Ziff. 2.1) und um zu gewährleisten, dass das Subsidiaritätserfordernis erfüllt ist, hat der Bundesrat wiederum beschlossen, dass die Kantone, die Unterstützung des Bundes erhalten, sämtliche ihnen zur Verfügung stehenden Mittel und Instrumente, sowohl auf kantonaler Ebene als auch im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit, ausgeschöpft haben müssen. Die gesuchstellenden Kantone müssen demzufolge die Mittel von Zivilschutz, Zivildienst und Feuerwehr wie auch aus dem Privatsektor ausgeschöpft haben. Die Kantone, die ein Gesuch um Unterstützung durch die Armee stellen, müssen eine kurze Beschreibung der aktuellen Situation der kantonalen Organisation des Gesundheitswesens (Anzahl Stellen und aktueller Personalbestand) vorlegen und die folgenden Kriterien erfüllen:

- a. die Möglichkeit, dass der Privatsektor zusätzliche Leistungen zur Unterstützung des Gesundheitswesens und der Spitäler erbringt, ist ausgeschöpft;
- b. die Möglichkeiten der Rekrutierung von zusätzlichem Personal auf dem zivilen Arbeitsmarkt sind ausgeschöpft;
- c. die Möglichkeit, arbeitslose Personen anzustellen, ist in Koordination mit den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren ausgeschöpft worden;
- d. die Ressourcen des öffentlichen Sektors und des Zivilschutzes sind quantitativ und qualitativ nicht ausreichend für eine angemessene Unterstützung des Gesundheitswesens und der Spitäler;
- e. die Möglichkeiten zur kurzfristigen Einstellung von Impfpersonal aus anderen Bereichen (pensionierte Ärztinnen und Ärzte, pensioniertes medizinisches Personal, Zahnärzte, Tierärztinnen) sind ausgeschöpft;
- f. der Zivildienst ist um Unterstützung angefragt worden und hat die verfügbaren Zivildienstleistenden eingesetzt;
- g. die Bildungseinrichtungen des Pflegebereichs sind um Unterstützung angefragt worden und haben keine weiteren verfügbaren Studierenden;
- h. Studierende der Medizin sind angefragt worden und sind nicht mehr verfügbar;
- i. Freiwillige (Malteser, Samariter) sind angefragt worden und sind nicht mehr verfügbar;
- j. andere Kantone können keine Patientinnen und Patienten übernehmen;
- k. medizinisch nicht dringende Eingriffe sind verschoben, soweit dadurch nützliche Kapazitäten frei werden.

Der Bundesrat hat ausserdem beschlossen, dass die von der Armee unterstützten Kantone während des Armeeeinsatzes sicherstellen müssen, dass die folgenden Bedingungen eingehalten sind:

- a. findet ein Armeeeinsatz in einem Spital oder zugunsten eines Kantons statt, ist ausgeschlossen, dass im betroffenen Spital oder Kanton Kurzarbeitsentschädigung beansprucht wird;
- b. die vom Bund zur Verfügung gestellten Armeee Angehörigen werden ausschliesslich für die im Gesuch des Kantons erwähnten Aufgaben eingesetzt, für die sie geschult wurden;
- c. sobald ihre Unterstützung nicht mehr nötig ist oder ihre Aufgaben von anderen Organisationen oder Leistungserbringern im Privatsektor übernommen werden können, werden die Armeee Angehörigen zu ihrer Kommandantin oder ihrem Kommandanten zurückbeordert;
- d. der geplante Einsatz des Zivildienstes im Gesundheits- (Spitäler, Contact-Tracing) und Sozialwesen (Alters- und Pflegeheime) sowie in Impfzentren erfolgt ausschliesslich im administrativen Bereich;
- e. der geplante Einsatz der Armee in einer Gesundheitseinrichtung des betreffenden Kantons findet ausschliesslich in einem Spital oder zur Verabreichung von Impfstoffen statt.

Falls der BSTB, unter dem Vorsitz des BAG, zum Schluss kommt, dass diese Kriterien erfüllt sind, kann das SANKO auf das Gesuch eintreten und die Mittel dem gesuchstellenden Kanton zuteilen (Ziff. 2.3). Zudem soll vor Einsatzbeginn die Kommandantin oder der Kommandant der Truppe mit der Leiterin oder dem Leiter der unterstützten Institution in einer Vereinbarung den Umfang der zu erbringenden militärischen Leistungen festlegen. Die oben aufgeführten Kriterien bilden die Grundlage für die Leistungsvereinbarung. Die Kommandantin bzw. der Kommandant ist gehalten, auf Antrag beim SANKO die Unterstützung zu reduzieren oder zu unterbrechen, wenn diese der spezifischen Vereinbarung nicht mehr entspricht. Dadurch können Kräfte für Unterstützungsleistungen anderswo freigespielt werden. Die angefragten Armeeleistungen, die erbracht werden können und vom SANKO bewilligt sind, werden laufend durch die Sanitätsdienste der Armee kontrolliert.

Damit die Kantone vorrangig den Zivilschutz einsetzen können, insbesondere für die logistische Unterstützung der Auffrischungsimpfung und das Contact-Tracing, hat der Bundesrat am 10. Dezember 2021 beschlossen, ihnen bis zum 31. März 2022 ein Kontingent von maximal 100 000 Diensttagen für den Einsatz von Schutzdienstpflichtigen zur Verfügung zu stellen.

2.5 Dauer des Einsatzes und Anrechenbarkeit der Dienstage

Der Einsatz der Armee ist bis zum 31. März 2022 befristet. Ob darüber hinaus die Unterstützung der Armee erforderlich sein wird, ist derzeit nicht abzusehen. Bei Bedarf wird der Bundesrat zu gegebener Zeit eine Verlängerung des Einsatzes beschliessen und dazu dem Parlament eine neue Botschaft zur Genehmigung vorlegen. Da der Assistenzdienst länger als drei Wochen dauert und mehr als 2000 Armeeingehörige umfasst, bedarf er gemäss Artikel 70 Absatz 2 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995¹ (MG) der Genehmigung durch die Bundesversammlung.

Artikel 65a Absatz 3 MG gibt dem Bundesrat die Kompetenz, zu beschliessen, dass im Assistenzdienst maximal die Dauer eines ordentlichen Wiederholungskurses (19 Tage) angerechnet wird, den die Armeeingehörigen im laufenden Jahr in jedem Fall zu leisten hätten. Aufgrund der besonderen Bedürfnisse hatte der Bundesrat für die beiden vorangegangenen Assistenzdienste beschlossen, bis zu zwei Wiederholungskurse (38 Tage) anzurechnen.² Da eine Fortsetzung dieser Praxis die Einsatzbereitschaft der Sanitäts- und Spitalformationen über mehrere Jahre hinweg reduzieren könnte, ist der Bundesrat der Ansicht, dass im Rahmen dieses Assistenzdienstes zurzeit maximal die Dauer eines ordentlichen Wiederholungskurses (19 Tage) angerechnet werden soll.

Diese Überlegung beruht darauf, dass die Armee nur über eine begrenzte Anzahl Sanitätsspezialistinnen und -spezialisten verfügt, die sechs Wiederholungskurse absolvieren müssen. Nach Absolvierung dieser sechs Ausbildungsdienste können diese Armeeingehörigen bis zur Entlassung aus der Militärdienstpflicht noch für einen Assistenzdienst aufgeboten werden, müssen aber keinen Ausbildungsdienst mehr leisten. Dies führt dazu, dass ihr Ausbildungsstand rasch abnimmt und sie deshalb nicht mehr kurzfristig zur Unterstützung des Gesundheitswesens eingesetzt werden können. Unter diesen Umständen würde ein weiterer Wegfall von zwei Wiederholungskursen den tatsächlichen Personalbestand der Spital- und Sanitätsformationen auf 40–60 Prozent ihres Sollbestands reduzieren. Eine solche Abnahme der Bestände würde die Armee zwingen, eine Reduzierung der Anzahl und eine Zusammenlegung der Spital- und Sanitätsformationen vorzunehmen, damit die Ausbildung der verbleibenden Spezialistinnen und Spezialisten sichergestellt werden kann. Diese Reduzierung würde zudem den armeerinternen medizinischen Bedarf und die Versorgung von dienstleistenden Armeeingehörigen für mehrere Jahre einschränken.

Aus diesen Gründen hat der Bundesrat beschlossen, dass für diesen neuen Einsatz vorerst maximal die Dauer eines ordentlichen Wiederholungskurses (19 Tage) angerechnet werden soll. Er schliesst jedoch die Möglichkeit nicht aus, je nach Umfang des Einsatzes (Dauer und Anzahl der aufgebotenen Armeeingehörigen) auf seinen Entscheid zurückzukommen und die maximale Dauer der für diesen Assistenzdienst angerechneten Tage auf 38 festzulegen.

¹ SR 510.10

² Bundesratsbeschluss vom 4. November 2020. Siehe Ziff. 2.3 der Botschaft vom 18. November 2020 zum zweiten Assistenzdienst der Armee, BBl 2020 8805.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

In finanzieller Hinsicht wird erwartet, dass das ordentliche Budget des VBS den durch diesen Assistenzdienst der Armee anfallenden Mehraufwand auffängt.

Die Erfahrungen aus den ersten beiden Assistenzdiensten der Armee im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie haben gezeigt, dass diese Art von Einsatz zugunsten der zivilen Behörden für das VBS nur geringe Zusatzkosten verursacht. Auch wenn sich die Mobilmachung vom Ausbildungsdienst unterscheidet, waren die durch die ersten beiden Assistenzdienste entstandenen Kosten fast gleich hoch wie die Kosten, welche die eingesetzten Formationen in ihren jährlichen Ausbildungsdiensten verursacht hätten. In beiden Fällen konnten die Ausgaben durch das ordentliche Budget aufgefangen werden, ohne dass Zusatzkredite beantragt werden mussten. Die Kosten des ersten Armeeeinsatzes (105,43 Mio. Fr.) sind deutlich höher als die des zweiten (45,9 Mio. Fr.). Dieser Unterschied erklärt sich dadurch, dass der Umfang des ersten Einsatzes viel grösser war als der des zweiten. So hatten die zivilen Behörden beim ersten Assistenzdienst nebst der Unterstützung des Gesundheitswesens auch um die Unterstützung der Armee bei der Grenzüberwachung und dem Schutz der ausländischen Vertretungen ersucht. Zudem erfolgte beim ersten Einsatz die Entsendung der Armeeeingehörigen, die vom zivilen Gesundheitswesen angefordert wurden, auf der Grundlage einer flexibleren Beurteilung der Einhaltung der Subsidiarität.

Die genauen Kosten des dritten Assistenzdienstes werden von der Anzahl der aufgrund der kantonalen Gesuche eingesetzten Armeeingehörigen abhängen. Überdies könnte der Personalaufwand (z. B. Zulagen, Überstunden) zunächst steigen, sollte aber im Laufe des Jahres wieder ausgeglichen werden können. Ist dies entgegen aller Erwartungen nicht der Fall, wird das VBS einen Zusatzkredit für das Jahr 2022 beantragen.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Nach dem Subsidiaritätsprinzip sind die Kantone für den Einsatz der ihnen vom Bund zur Verfügung gestellten Armeemittel zuständig. Dank diesen zusätzlichen Mitteln sind sie besser in der Lage, die durch die Covid-19-Epidemie verursachte Überlastungsphase zu bewältigen.

Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip hat der Endbegünstigte der Leistungen für die primären Bedürfnisse der ausserhalb der Standorte des Bundes eingesetzten Armeeingehörigen, insbesondere deren Unterkunft und Verpflegung, zu sorgen. Er muss auch etwaige Ausgaben tragen, die sich direkt aus der an seinen Standorten geleisteten Unterstützung ergeben.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage wurde weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020³ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020⁴ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Der vorliegende Bundesbeschluss entspricht jedoch dem Ziel 15 der Botschaft («Die Schweiz kennt die Bedrohungen ihrer Sicherheit und verfügt über die notwendigen Instrumente, um diesen wirksam entgegenzutreten»)⁵. Er genehmigt den subsidiären Einsatz der Armee im Assistenzdienst zugunsten der zivilen Behörden, der vom Bundesrat am 7. Dezember 2021 im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie beschlossen wurde.

5 Vernehmlassungsverfahren

Die Vorlage war nicht Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben d und e des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005⁶ (VIG). Gestützt auf Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe b VIG kann auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden, wenn keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, weil die Standpunkte der interessierten Kreise bekannt sind, insbesondere, weil über den Gegenstand der Vorlage bereits eine Vernehmlassung durchgeführt wurde. Der Bundesrat unterstützt die Kantone auf ihr Gesuch hin. Zudem führt er mit ihnen im Rahmen der zuvor erwähnten Organe (Ziff. 2.4) einen ständigen Dialog.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Laut Artikel 58 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV)⁷ dient die Armee «der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung. Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen». Artikel 1 Absatz 2 MG präzisiert, dass die Armee die zivilen Behörden im Inland unterstützt, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen. Nach der gleichen Bestimmung kann diese Unterstützung insbesondere für folgende Zwecke gewährt werden: zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit (Bst. a), zur Bewältigung von Katastrophen und anderen ausserordentlichen Lagen (Bst. b) und zur Bewältigung von Spitzenbelastungen oder von Aufgaben, die die Behörden mangels geeigneter Personen oder Mittel nicht bewältigen können (Bst. e).

³ BBl 2020 1777

⁴ BBl 2020 8385

⁵ BBl 2020 1777, hier 1859

⁶ SR 172.061

⁷ SR 101

Die vorliegende Botschaft betrifft einen subsidiären Einsatz im Assistenzdienst nach Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe d MG zur Unterstützung der zivilen Behörden, die mit einer Spitzenbelastung ihres bereits in den ersten beiden Epidemiewellen stark geforderten Gesundheitspersonals konfrontiert sind. Gemäss Artikel 67 Absatz 2 MG erfolgt die Unterstützung auf Gesuch der zivilen Behörden der Kantone, jedoch nur soweit der Einsatz im öffentlichen Interesse liegt und die zivilen Behörden die Aufgabe in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht nur mit einem unverhältnismässigen Einsatz von Mitteln erfüllen könnten. Gemäss Artikel 67 Absatz 4 MG bestimmt der Bundesrat, welche Bewaffnung der Truppe für den Schutz der eingesetzten Personen und Truppen sowie für die Erfüllung ihres Auftrags erforderlich ist.

Die Mobilmachung von Armeeangehörigen zu bestimmten Einsätzen im Sinne von Artikel 67 MG ist in der Verordnung vom 22. November 2017⁸ über die Mobilmachung zu bestimmten Assistenz- und Aktivdiensten geregelt.

Die rechtliche Grundlage für die Nichtanrechnung von Diensttagen ist Artikel 65a Absatz 3 MG. Aufgrund dieser Bestimmung kann der Bundesrat bei einem grösseren Truppenaufgebot oder bei länger dauernden Einsätzen anordnen, dass der Assistenzdienst nicht oder nur teilweise an die Ausbildungsdienstplicht angerechnet wird.

Gestützt auf Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe a MG ist der Bundesrat für das Aufgebot der Truppen und deren Zuweisung an die zivilen Behörden zuständig. Da mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboden werden und der Einsatz länger als drei Wochen dauert, muss die Bundesversammlung gemäss Artikel 70 Absatz 2 MG den Einsatz in der nächsten Session genehmigen. Es war dringend notwendig, mit dem Einsatz im Dezember 2021 zu beginnen.

6.2 Subsidiarität

Artikel 67 Absatz 1 MG sieht verschiedene Situationen vor, in welchen die Armee einen Assistenzdienst zur Unterstützung ziviler Behörden leisten kann. Zu diesen Situationen zählen: die Bewältigung ausserordentlicher Lagen (Bst. a), die Bewältigung von Katastrophen, Spitzenbelastungen oder von Aufgaben, die die Behörden mangels geeigneter Personen oder Mittel nicht bewältigen können (Bst. d), die Erfüllung anderer Aufgaben von nationaler oder internationaler Bedeutung (Bst. e). Der Assistenzdienst sollte nicht als normale Hilfe dienen. Die zivilen Behörden sind verpflichtet, zuerst mögliche wirtschaftlich vertretbare Alternativen zum Armeeeinsatz zu prüfen und gegebenenfalls diese umzusetzen. Nur wenn diese nicht ausreichen, kann die Armee als Verstärkung zum Einsatz gerufen werden. Hinsichtlich ausserordentlicher Lagen (Bst. a) stellt die Botschaft des Bundesrates vom 3. September 2014⁹ zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee klar, dass nur besondere, schwerwiegende Umstände eine ausserordentliche Lage (z. B. Naturkatastrophen und Notlagen) ergeben. Gemäss Artikel 67 Absatz 2 MG erfolgt die Unterstützung auf Gesuch der zivilen Behörden der Kantone und des Bundes nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind: Die Aufgabe liegt im öffentlichen Interesse

⁸ SR 519.2

⁹ BBl 2014 6955, hier 7013

(Bst. a) und die zivilen Behörden könnten die Aufgabe in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht nur mit einem unverhältnismässigen Einsatz von Mitteln erfüllen (Bst. b). Die Leistungen der Armee werden ersucht, wenn sie von den Kantonen nicht erbracht werden können, sei es, weil die Anfangsleistung oder die Durchhaltefähigkeit in personeller, materieller oder finanzieller Hinsicht nicht gewährleistet ist oder weil die Kantone nicht über das notwendige Personal verfügen.

Die Fähigkeit der zivilen Behörden, angemessen auf die gesundheitlichen Bedürfnisse der Bevölkerung zu reagieren, liegt zweifellos im öffentlichen Interesse. Es ist von entscheidender Bedeutung, die Kantone bei ihren Impfkampagnen gegen Covid-19 zu unterstützen. Es ist zudem unerlässlich, dass Patientinnen und Patienten in Gesundheitseinrichtungen vor der unkontrollierten Ausbreitung von Covid-19 geschützt werden und im Falle einer Infektion angemessen behandelt und versorgt werden können.

Das erste dem Bundesrat vom Kanton Jura im Einvernehmen mit der GDK vorgelegte und einstimmig durch den Vorstand der GDK genehmigte Gesuch erfüllt die Bedingungen für den Assistenzdiensteinsatz der Armee zugunsten der zivilen Behörden (denn die Kantone waren nicht in der Lage, dem Kanton Jura oder irgendeinem anderen Kanton genügend Mittel zur Verfügung zu stellen). Des Weiteren werden im Rahmen des Bundesratsentscheids vom 7. Dezember 2021 weitere Gesuche nach den in den Ziffern 2.3 und 2.4 beschriebenen Verfahren auf ihre Subsidiarität geprüft. Somit müssen diese Gesuche nicht von der GDK, die im Übrigen im ResMaB vertreten ist, geprüft und genehmigt werden.

6.3 Erlassform

Der vorliegende Bundesbeschluss ist ein in einem Bundesgesetz ausdrücklich vorgesehener Einzelakt, über welchen die Bundesversammlung entscheidet (Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV). Artikel 70 Absatz 2 MG sieht vor, dass für einen Einsatz von mehr als 2000 Armeeangehörigen oder einer Einsatzdauer von mehr als drei Wochen die Genehmigung der Bundesversammlung erforderlich ist. Bundesbeschlüsse unterstehen dem Referendum, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen (Art. 141 Abs. 1 Bst. c BV). Da im vorliegenden Fall weder die Verfassung noch das Gesetz das Referendum vorsehen, wird der Bundesbeschluss in die Form eines einfachen Bundesbeschlusses gekleidet (Art. 163 Abs. 2 BV).

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder Subventionen noch Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen, die einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.