

Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik

Edited Volume**Author(s):**

[Zogg, Benno](#) ; [Thränert, Oliver](#) ; [Hauri, Andrin](#) ; [Scharte, Benjamin](#) ; [Kohler, Kevin](#) ; Wenger, Andreas; [Thiel, Jan](#) ; [Kamasa, Julian](#) ; Haas, Michael; Vuille, Annabelle

Publication date:

2020

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000452748>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Originally published in:

Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik

BULLETIN 2020

ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

Herausgeber: Oliver Thränert und Benno Zogg
Serienherausgeber: Andreas Wenger
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Das Bulletin und andere Publikationen des Center for Security Studies (CSS)
sind verfügbar unter css.ethz.ch/publikationen.html

Herausgeber: Oliver Thränert und Benno Zogg
Serienherausgeber Bulletin: Andreas Wenger
Lektorat: Andrin Hauri, Julian Kamasa, Sarah Krenz, Benno Zogg
Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni

Diese Publikation berücksichtigt Ereignisse bis zum 20. November 2020.

© 2020 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Foto auf Seite 15: VBS

ISSN: 1024-0608

ISBN: 978-3-905696-75-2

DOI: 10.3929/ethz-b-000452748

BULLETIN 2020 ZUR SCHWEIZERISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	5
Avant-propos	9

INTERVIEW

«Versuchen, auch das Undenkbare zu denken» <i>Interview mit Armeechef Thomas Süssli</i>	13
--	----

AKTUELLE DISKUSSION

Empfehlungen in der Form von Leitfragen für eine Weiterentwicklung des gesetzlichen und planerischen Rahmens der Bewältigung von Pandemien	31
--	----

Recommandations sous forme de questions clés pour le développement du cadre légal et du plan de lutte contre les pandémies	39
--	----

Pandemievorbereitung in der Schweiz: Krisenvorsorge als laufender Lernprozess <i>Von Andrin Hauri, Kevin Kohler, Benjamin Scharte, Andreas Wenger</i>	47
---	----

Chronologie des nationalen und internationalen Krisenmanagements in der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie <i>Von Kevin Kohler, Andrin Hauri, Benjamin Scharte, Jan Thiel, Andreas Wenger</i>	81
---	----

Schweizer Krisenmanagement: Die Coronavirus-Pandemie als fachliche und politische Lernchance <i>Von Andreas Wenger, Andrin Hauri, Kevin Kohler, Benjamin Scharte, Jan Thiel</i>	95
--	----

Die Schweiz im europäischen Krisenmanagement <i>Von Julian Kamasa und Jan Thiel</i>	149
--	-----

Die Schweizer Armee im Corona-Einsatz: Ein relevantes Szenario für die Streitkräfteentwicklung? <i>Von Michael Haas und Annabelle Vuille</i>	173
AUS DEM CSS	
Internationales Projekt zur Zukunft der (nuklearen) Rüstungskontrolle <i>Von Oliver Thränert</i>	205
Glossar	209
Kurzangaben zu den Autorinnen und Autoren	213

VORWORT

Das Jahr 2020 steht ganz im Zeichen eines alles umfassenden Themas: der Coronavirus-Pandemie. Auch für die Schweiz ist sie eine kaum je gesehene gesundheitspolitische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderung grössten Ausmasses. Das neuartige Coronavirus hat sich seit Beginn des Jahres rasant auf der Welt ausgebreitet und Millionen Menschenleben gefordert. Die zur Bekämpfung der Ausbreitung des Virus getroffenen Massnahmen schränkten das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben so grundsätzlich und grenzüberschreitend ein, wie es für freie, liberale Gesellschaften kaum vorstellbar gewesen war. Kaum ein sozialer, wirtschaftlicher oder politischer Bereich war nicht fundamental von den Auswirkungen dieser Pandemie und ihrer Bekämpfung betroffen. Die Ausprägungen der Krise werden noch viele Jahre zu spüren sein, woraus sich noch viel Stoff für weiterführende Analysen ergibt.

Daher **widmet sich das Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik nahezu ausschliesslich der Corona-Krise.** Es handelt sich somit um eine besondere Ausgabe. Dies betrifft nicht nur die thematische Fokussierung, sondern auch die Struktur dieses Bulletins. Anders als sonst üblich formulieren die Autorinnen und Autoren Leitfragen und erste Empfehlungen für den weiteren Umgang mit der COVID-19-Herausforderung. Dies setzt eine intensive Auseinandersetzung mit dem Schweizer Krisenmanagement in der ersten Pandemiephase voraus, weshalb der entsprechende Beitrag sehr viel umfänglicher gestaltet ist als sonst für Bulletin-Beiträge üblich. Ferner erforderte die Besonderheit des Themas eine Einordnung in die nationale Vorgeschichte des geplanten Umgangs mit Pandemien und auch in das internationale Krisenmanagement.

Die Pandemie bleibt eine anhaltende Herausforderung. Bei Veröffentlichung dieser Publikation vor Wintereinbruch 2020 befindet sich die Schweiz wie die meisten Länder Europas in einer zweiten Welle der Pandemie. Dies macht eine umfassende Analyse der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie und Lehren daraus umso wichtiger. In der Zeit von Januar bis Juni 2020 sah sich die Schweiz mit rapide ansteigenden Infektionszahlen, gewaltigem politischen Handlungsdruck und ent-

sprechenden Massnahmen konfrontiert. Unter enormen Kosten konnte eine Überforderung des Gesundheitssystems verhindert werden, bis die Verbreitung von COVID-19 im Sommer zwischenzeitlich wieder stark zurückging.

Mit kritischer wissenschaftlicher Distanz analysieren die Beiträge in diesem Bulletin vertieft verschiedene Aspekte dieser ersten Phase, ziehen erste Bilanzen und werfen wichtige Fragen auf. Sie empfehlen zudem, wie zukünftig Krisenvorsorge- und management nachhaltig verbessert werden könnten. Entsprechend umfasst diese Ausgabe einige übergreifende Teile als Referenz und einige in sich geschlossene Teile, wie unten erläutert.

Im **Interview** mit dem Bulletin äussert sich **Armeechef Thomas Süssli** zur Rolle der Armee in dieser Krise. Er beurteilt ihre Mobilisierung und die Kooperation mit verschiedenen Partnern und wie die weitere Zusammenarbeit und die Vorbereitung auf eine nächste Krise verbessert werden können. Eine Pandemie ist aber nur eines der Szenarien, in der die Armee eine Rolle einnimmt. Entsprechend diskutiert Süssli die Herausforderungen im Cyber-Bereich, die Kooperation der Schweizer Armee mit Partnern im Ausland und dahingehend auch die Rolle der militärischen Friedensförderung.

Die **Beiträge der Forschenden des Center for Security Studies (CSS)** der ETH Zürich werden eingeleitet durch eine Zusammenfassung der verschiedenen Lehren und Ergebnisse der Analyse im gesamten Bulletin. Diese werden formuliert als **alle Kapitel abdeckende Empfehlungen in Form von Leitfragen**, die den AutorInnen für eine Weiterentwicklung des gesetzlichen und planerischen Rahmens der Bewältigung von Pandemien wichtig erscheinen. Diese Essenz der Erkenntnisse nehmen jeweils Bezug auf die spezifischen Passagen der nachfolgenden Kapitel mit Angabe der entsprechenden Seitenzahlen.

Im Anschluss widmen sich **Andrin Hauri, Kevin Kohler, Benjamin Scharte und Andreas Wenger** der **Pandemievorsorge in der Schweiz**. Sie beschreiben die Vorsorgeplanung der Schweiz als schrittweisen Lernprozess im Gleichschritt mit internationalen Koordinationsbemühungen. Eine Momentaufnahme beschreibt den Stand der Vorbereitungen vor Ausbruch der Coronavirus-Pandemie. Zu diesem Zeitpunkt, so die Autoren, bestanden noch viele Lücken und wechselseitige Abhängigkeiten. Viele Schwachpunkte waren den Expertinnen und Experten

bekannt, waren mangels Handlungsdruck und politischer Aufmerksamkeit aber nur zögerlich weiterverfolgt worden.

Damit ist aufgearbeitet, wo die Schweiz Ende 2019 kurz vor Ausbruch dieser Pandemie stand. Eine **Chronologie des nationalen und internationalen Krisenmanagements in der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie** von **Kevin Kohler, Andrin Hauri, Benjamin Scharte, Jan Thiel und Andreas Wenger** beschreibt den Ablauf der Ereignisse und getroffener Massnahmen vom Ausbruch von COVID-19 in China bis zur Rückkehr zur besonderen Lage in der Schweiz am 19. Juni. Dieser Überblick dient **kapitelübergreifend als Orientierungshilfe**, um die vielen parallellaufenden Ereignisse und Prozesse zeitlich besser zu verorten.

Anschliessend behandeln **Andreas Wenger, Andrin Hauri, Kevin Kohler, Benjamin Scharte und Jan Thiel** im umfänglichsten Beitrag dieser Ausgabe das **Schweizer Krisenmanagement**. Diese fassen sie als fachliche und politische Lernchance auf. Das Kapitel fokussiert auf die inhaltliche Dimension – Früherkennung, Risikobewertung und Strategieanpassung sowie Krisenkommunikation und Digitalisierung – und auf die praktische Dimension – die Krisenorganisationen von Bund und Kantonen, die Einbindung der Wissenschaft und das Ressourcenmanagement – der Anstrengungen zur Bewältigung der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie. Die Autoren schlussfolgern, dass die Schweiz grundsätzliche Herausforderungen überwinden und die wichtigsten Lehren verstetigen muss, um künftig über differenzierte Bewältigungsoptionen zu verfügen.

Das sich anschliessende Kapitel von **Julian Kamasa und Jan Thiel** beschäftigt sich mit der **Schweiz im europäischen Krisenmanagement**. Als ökonomisch und gesellschaftlich stark vernetzter Staat kann die Schweiz nicht isoliert, sondern nur im europäischen Kontext verortet werden. Die Autoren untersuchen insbesondere die Schengen-Assoziierung und die damit verbundene Grenzverwaltung sowie die Zusammenarbeit der Schweiz mit EU-Institutionen zum Seuchen- und Bevölkerungsschutz. Kamasa und Thiel stellen fest, dass für ein Land wie die Schweiz der Zugang zu regionalem Krisenmanagement wesentlich ist – und in einer nächsten Krise ohne Assoziierung nicht gegeben sein könnte.

Das letzte Kapitel des Bulletins behandelt die **Rolle der Armee** in der Corona-Krise. **Michael Haas und Annabelle Vuille** untersuchen

den Beitrag der Armee gemäss dem Subsidiaritätsprinzip im Rahmen der Krisenbewältigung. Sie verorten diesen Einsatz im aktuellen Stand der Streitkräfteentwicklung der Schweiz. Schliesslich eruieren Haas und Vuille, welche Auswirkungen die Coronavirus-Krise auf die weitere Entwicklung, Planung und Rolle der Schweizer Armee haben könnte.

Wie jedes Jahr stellt auch dieses Bulletin zudem **Projekte des Center for Security Studies (CSS)** vor.

Oliver Thränert berichtet, dass man sich am CSS in den kommenden Jahren im Zuge des Projektes **«Redesigning Arms Control for New Realities»** Gedanken darüber macht, wie die Rüstungskontrolle so runderneuert und angepasst werden könnte, dass sie auch im 21. Jahrhundert dazu beitragen kann, Atomkriege zu verhindern. Um der Komplexität dieses Unterfangens gerecht zu werden, hat sich das CSS in einer Kerngruppe der Unterstützung seitens renommierter WissenschaftlerInnen aus den USA, Frankreich, Grossbritannien und Deutschland versichert.

Das Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik reiht sich in eine Vielzahl von Publikationen des Instituts zum Themenbereich der aktuellen Pandemie ein: Das CSS verfolgt neben sechs anderen sicherheitspolitischen Schwerpunktthemen auch das Sonderthema «Die sicherheitspolitischen Implikationen der Corona-Krise».

Redaktionsschluss dieser Ausgabe war der 20. November 2020. Wir danken allen Autorinnen und Autoren für ihre spannenden Beiträge; Andrin Hauri, Julian Kamasa und Sarah Krenz für ihre Unterstützung beim Lektorat; und ganz besonders Miriam Dahinden-Ganzoni für effizientes und effektives Layouten und die Erstellung der Grafiken. Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, wünschen wir eine anregende Lektüre!

*Oliver Thränert und Benno Zogg
Zürich, im November 2020*

AVANT-PROPOS

L'année 2020 est entièrement placée sous le signe d'une unique thématique globale: la pandémie du coronavirus. En Suisse aussi, elle représente un défi sanitaire, économique et social d'une ampleur jamais égalée. Depuis le début de l'année, le nouveau coronavirus s'est propagé rapidement dans le monde et a coûté la vie à des millions de personnes. Les sociétés libres et libérales n'auraient jamais pu imaginer que les mesures prises pour lutter contre la propagation du virus restreignent dans tous les pays la vie sociale et économique aussi radicalement. Aucun domaine social, économique ou politique n'a été épargné par les répercussions fondamentales de cette pandémie et des mesures prises pour la combattre. Les répercussions de cette crise perdureront encore de nombreuses années et fourniront matière à des analyses poussées.

C'est pourquoi, le **Bulletin 2020 sur la politique suisse de sécurité est quasi intégralement dédié à la crise du corona**. Il s'agit donc d'une édition spéciale. Cela concerne non seulement l'axe thématique mais aussi la structure même de ce bulletin. Contrairement à leur habitude, les auteurs formulent ici des questions clés et de premières recommandations pour la gestion ultérieure du défi posé par la COVID-19. Cela nécessite un examen approfondi de la gestion de la crise par la Suisse durant la première phase de la pandémie. En outre, la nature particulière du sujet a nécessité une remise en contexte dans l'histoire nationale de la gestion planifiée des pandémies et dans la gestion internationale des crises.

La pandémie reste un défi persistant. Comme la plupart des pays d'Europe, la Suisse se trouve au plus fort d'une deuxième vague de la pandémie au moment où sort cette publication avant l'arrivée de l'hiver 2020. Cela rend d'autant plus significatifs l'analyse exhaustive de la première phase de la pandémie du coronavirus et les enseignements qui en ont été tirés. De janvier à juin 2020, la Suisse a été confrontée à une croissance rapide du nombre d'infections, exerçant une importante pression sur l'action politique afin de mettre en place des mesures. Une surcharge du système de santé a pu être évitée au prix de coûts colossaux avant le recul significatif de la propagation de la COVID-19 pendant l'été.

Les articles du présent Bulletin analysent de manière approfondie divers aspects de cette première phase avec un détachement scientifique critique, tirent de premières conclusions et soulèvent des questions importantes. Ils émettent en outre des recommandations pour améliorer la prévention et la gestion des crises. Ce numéro comprend par conséquent des parties générales à titre de référence et des parties autonomes, comme expliqué ci-dessous.

Dans une **interview** accordée au Bulletin, le **chef de l'armée, Thomas Süssli**, s'exprime sur le rôle de l'armée dans cette crise. Il juge la mobilisation de l'armée et la coopération avec divers partenaires et explique comment mieux se préparer à la prochaine crise. Mais dans le rôle dévoué à l'armée, une pandémie n'est qu'un scénario parmi d'autres. Süssli aborde donc les défis du domaine cybernétique, la coopération de l'armée suisse avec des partenaires étrangers et, dans ce sens, le rôle de la promotion militaire de la paix.

Les **articles des chercheurs du Center for Security Studies (CSS)** de l'ETH Zürich sont introduits par un résumé des divers enseignements et résultats de l'analyse dans l'ensemble du Bulletin. Ceux-ci sont formulés comme des **recommandations sous forme de questions-clés couvrant tous les chapitres** et que les auteurs considèrent importantes pour le développement du cadre légal et du plan de contrôle des pandémies. L'essence de ces enseignements se réfère aux passages spécifiques des chapitres suivants, avec mention des numéros de pages correspondants.

Andrin Hauri, Kevin Kohler, Benjamin Scharte et Andreas Wenger se consacrent ensuite à la **prévention des pandémies en Suisse**. Ils décrivent le plan de prévention de la Suisse comme un processus d'apprentissage progressif en phase avec les efforts de coordination internationaux. Un instantané décrit l'état de préparation avant l'apparition de la pandémie du coronavirus. À ce moment, selon les auteurs, il existait de nombreuses lacunes et des dépendances réciproques. De nombreux points faibles étaient connus des experts, mais n'ont été abordés qu'avec hésitation faute de pression et d'attention politique.

On obtient ainsi un aperçu de la Suisse fin 2019, juste avant le début de cette pandémie. Une **chronologie de la gestion nationale et internationale de la crise durant la première phase de la pandémie du coronavirus de Kevin Kohler, Andrin Hauri, Benjamin Scharte, Jan Thiel et Andreas Wenger** décrit le cours des événements et les mesures prises

dès l'apparition de la COVID-19 en Chine jusqu'au retour à la situation particulière en Suisse le 19 juin. Cet aperçu sert de **guide à travers les chapitres** pour mieux situer les nombreux événements et processus qui se sont déroulés en parallèle.

Andreas Wenger, Andrin Hauri, Kevin Kohler, Benjamin Scharte et Jan Thiel traitent ensuite de la **gestion suisse de la crise** dans l'article le plus complet de ce numéro. Ils la perçoivent comme une opportunité d'apprentissage professionnel et politique. Le chapitre est axé sur la dimension du contenu dont le dépistage, l'évaluation du risque et l'adaptation de la stratégie ainsi que la communication de crise et la numérisation. Sur la dimension pratique, l'accent est mis sur l'organisation de crise de la Confédération et des cantons, l'implication de la science et la gestion des ressources, tous des efforts entrepris pour contrôler la première phase de la pandémie du coronavirus. Les auteurs concluent que la Suisse doit surmonter des défis fondamentaux et perpétuer les leçons les plus importantes pour disposer à l'avenir d'options d'adaptation différenciées.

Le chapitre suivant de **Julian Kamasa et Jan Thiel** est consacré à **la Suisse dans la gestion européenne de la crise**. En tant qu'État économiquement et socialement fortement interconnecté, la Suisse ne peut être située de manière isolée mais uniquement dans un contexte européen. Les auteurs ont particulièrement analysé les accords de Schengen et l'administration des frontières qui y est liée ainsi que la coopération de la Suisse avec les institutions de l'UE pour protéger la population des épidémies. Kamasa et Thiel constatent que pour un pays tel que la Suisse, l'accès à la gestion de crise régionale est essentiel – et ne pourrait pas être assuré sans association lors d'une prochaine crise.

Le dernier chapitre du Bulletin est consacré au **rôle de l'armée** dans la crise du corona. **Michael Haas et Annabelle Vuille** analysent la contribution de l'armée selon le principe de subsidiarité dans le cadre de la gestion de crise. À l'étape suivante, ils situent cette intervention dans l'état actuel du développement des forces armées de la Suisse. Enfin, les auteurs évaluent les conséquences que pourrait avoir la crise du coronavirus sur le développement, la planification et le rôle de l'armée suisse.

Comme chaque année, ce Bulletin présente aussi les **divers projets du Center for Security Studies (CSS)**.

Oliver Thränert rapporte que dans le cadre du projet «**Redesigning Arms Control for New Realities**», le CSS envisage dans les années à

venir la manière dont le contrôle des armes pourrait être réorganisé et adapté pour aider à prévenir les guerres nucléaires au 21^e siècle. Pour faire face à la complexité de cette entreprise, le CSS s'est assuré le soutien d'experts américains, français, britanniques et allemands de renom au sein d'un groupe central.

Le Bulletin 2020 sur la politique de sécurité suisse est l'une des nombreuses publications de l'institut sur le thème de la pandémie actuelle: le CSS poursuit aussi le thème spécial «les implications de la crise du corona sur la politique de sécurité» en plus des six autres thèmes prioritaires de la politique de sécurité.

La clôture de la rédaction du présent numéro était fixée au 20 novembre 2020. Nous remercions tous les auteurs pour leurs contributions passionnantes; Andrin Hauri, Julian Kamasa et Sarah Krenz pour leur soutien au lectorat; et tout particulièrement Miriam Dahinden-Ganzoni pour la mise en page efficace et l'élaboration des graphiques. Nous vous souhaitons, chères lectrices et chers lecteurs, une lecture stimulante.

*Oliver Thränert et Benno Zogg
Zurich, novembre 2020*

INTERVIEW

«VERSUCHEN, AUCH DAS UNDENKBARE ZU DENKEN»

Interview mit Armeechef Thomas Süssli



Herr Korpskommandant, wir sind noch mittendrin in der Corona-Krise, haben das Heftigste aber hoffentlich erst einmal überwunden. Die Schweizer Armee hat eine grosse Rolle gespielt. Welche grundsätzlichen Lehren ziehen Sie aus diesem subsidiären Einsatz der Armee und was denken Sie: Was lief gut und wo sehen Sie Verbesserungsbedarf?

Thomas Süssli: Wir haben noch im Juni zusammen mit den Kommandanten, die im Einsatz standen, eine systematische Auswertung aus Sicht der Truppe vorgenommen. Teilweise war die Kritik der Truppe heftig – weil die sogenannte *Command-Control*-Struktur, die C-2-Struktur, als sehr komplex wahrgenommen wurde. Aber letztlich kann man sagen, dass sich alle vier Säulen der Weiterentwicklung der Armee bewährt haben – die Erhöhung der Bereitschaft, Kaderausbildung, Ausrüstung, Regionalisierung. Für mich am wichtigsten: Wir haben eine erhöhte Führungskompetenz bei der Miliz, das hat man im Einsatz gespürt. Kommandanten haben ihren Leuten vertraut und haben Resultate eingefordert, sind selbst aber auch als Vorbild vorangegangen.

Positiv überrascht hat ja auch die Mobilmachung.

Ja, das stimmt, die hat sich auf alle Fälle sehr bewährt. Wir hatten bei dem elektronischen Alarm innerhalb einer Stunde 80% Rückmeldungen. Am Schluss sind 90% der Aufgebotenen eingerückt. Das ist ein sehr eindrückliches Resultat.

Wie schätzen Sie die Zusammenarbeit der Armee mit den zivilen Dienststellen und den Kantonen ein?

Die regionale Zusammenarbeit mit den vier Territorialdivisionen hat sehr gut funktioniert. Sie bildeten die Schnittstelle zwischen dem zivilen Gesundheitswesen, den kantonalen Krisenstäben, den Führungsorganisationen und der Armee. Dies galt für alle Phasen des Einsatzes. Zu Beginn, als es darum ging, Bedürfnisse abzuholen und Gesuche zu formulieren; aber auch dann gegen Ende des Einsatzes, als wir unsere Mittel zurückzogen. Das war sehr wichtig, auch mit Blick auf die öffentliche Wahrnehmung des Armee-Einsatzes in den Medien. Die Kommandanten der Territorialdivisionen haben zudem in der Öffentlichkeit eine wichtige Rolle gespielt, weil sie der Armee ein Gesicht gegeben haben.

Was hat nicht so gut funktioniert?

Wie bereits angetönt: Die Truppe hat die Kommando- und Kontrollstrukturen als sehr komplex wahrgenommen. Einerseits war das Kommando Operationen für die Einsatzführung verantwortlich – der Chef Kommando Operationen war auch der Kommandant subsidiärer Einsatz. Darunter waren die Logistikbrigade sowie die Territorialdivisionen. Zudem gab es teilweise lokale Auftraggeber, also das Gesundheitswesen oder die eidgenössische Zollverwaltung. Das war der Hauptkritikpunkt.

«Es hat sich einmal mehr bestätigt, wie wichtig es ist, in Krisen Köpfe zu kennen.»

Das war der Hauptkritikpunkt.

Zudem gab es teilweise lokale Auftraggeber, also das Gesundheitswesen oder die eidgenössische Zollverwaltung. Das war der Hauptkritikpunkt.

Im Zuge der Corona-Krise wurde ja nicht nur die Armee, sondern die gesamte Vorsorgeplanung, die gesamte Krisenorganisation getestet. Wie gut hat sich diese Krisenorganisation bewährt?

Bewährt hat sich auf jeden Fall, dass wir in den vergangenen Jahren viel geübt haben, vor allem im Rahmen der Sicherheitsverbandsübungen. Und es hat sich einmal mehr bestätigt, wie wichtig es ist, in Krisen Köpfe zu kennen.

Was sollte zur weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit getan werden?

Trainieren, und noch mehr trainieren. Verschiedene Szenarien trainieren. Versuchen, auch das Udenkbare zu denken. Erst im Einsatz hat man

gemerkt, welche Details wirklich entscheidend sein können. Also etwa, wie die Kommunikation funktioniert, welche Folgen Homeoffice hat.

Schwierig zu üben ist sicher, wie eine Krise beginnt, aber auch wie sie endet. Genau. Auch die Rückkehr in die Normalität ist etwas, was wir ja nie trainieren.

Zweifelsohne hat die Armee durch den Corona-Einsatz in der Schweizer Gesellschaft an Relevanz und auch an Ansehen gewonnen. Aber der Diskurs geht auch ein bisschen in die Richtung, dass man sagt: Die Pandemie zeigt, dass nicht-militärische Bedrohungen im Vordergrund stehen, auf die man besser vorbereitet sein müsste. Daraus wird gefolgert, dass bei den klassischen militärischen Mitteln gespart werden kann. Wie antworten Sie darauf?

Ich glaube, es wäre falsch, jetzt quasi eine «Corona-Armee» entwickeln zu wollen. Viele Szenarien lassen sich nicht vorhersagen. Das nächste grosse Ereignis könnte ein langanhaltender Stromausfall sein. Es könnte in der Schweiz aber auch zu Terroranschlägen kommen. Es kann jederzeit vieles passieren und die Armee ist die letzte Sicherheitsreserve in all diesen Szenarien. Das muss sie auch im Rahmen eines vielseitigen Gesamtsystems bleiben. Corona ändert daran nichts.

Corona hatte auch internationale Folgen. Im Umfeld der Schweiz in Europa, aber auch darüber hinaus, spielten plötzlich nationale Impulse eine starke Rolle. Auf einmal wurden Grenzen geschlossen. Es gab einen Affekt, sich mit Masken und anderen Ausrüstungen zunächst einmal national zu versorgen. Die liberale Weltordnung wurde dadurch geschwächt. Dies hat gerade auch für die Schweiz als kleines Land, das auf internationale Zusammenarbeit, auf Regelwerke angewiesen ist, Folgen. Wie sehen Sie das aus Sicht der Armee?

Ich glaube, viele Staaten standen schlicht unter Schock. In einer solchen Situation besinnt man sich erst einmal auf sich selbst. Für die Armee ergibt sich indes eine wichtige Lehre: Es braucht eine gewisse Autonomie. Die Armee muss in der Lage sein, eine gewisse Zeit ohne die normalerweise funktionierenden Versorgungsnetzwerke, etwa bei der Kommunikation oder auch beim Strom, zurechtzukommen. Ein wichtiger Bereich für die Armee ist die Bevorratung. Es gibt bereits gute Bevorratungskonzepte, die auch funktioniert haben. Aber einiges muss man überdenken.

Im sicherheitspolitischen Umfeld der Schweiz ist vieles in Bewegung. Die transatlantischen Beziehungen sind in der Krise. Es gibt eine Diskussion über die Frage der Glaubwürdigkeit US-amerikanischer Beistandszusagen. Einige, vor allem Frankreich, wollen daher eine strategische Autonomie Europas fördern. Was bedeutet das für die Schweiz und für die Schweizer Armee?

In der Tat glaube ich, dass wir auf eine neue Zeit der Machtpolitik und weltweiter Machtverschiebungen zugehen – oder schon mittendrin sind. Ein stabiles, berechenbares transatlantisches Verhältnis ist und bleibt aber in jedem Fall wichtig für die Sicherheit Europas und damit auch der Schweiz. Wir werden diese Entwicklungen im nächsten Sicherheitspolitischen Bericht genauer ausleuchten. Für die Armee wird es darum gehen, langfristig die erforderlichen Fähigkeiten aus diesen Entwicklungen abzuleiten. Generell ist international eine gewisse Beschleunigung zu beobachten. Das könnte bedeuten, dass wir uns zum Beispiel bezüglich Beschaffungen und Anpassungen auch beschleunigen werden müssen, um auf sicherheitsrelevante Entwicklungen rechtzeitig reagieren zu können. Gerade in unruhigen, instabilen Zeiten braucht es Beweglichkeit und Agilität.

Bedeutet das dann auch eine stärkere Fokussierung in verschiedenen Zusammenarbeitsfeldern mit europäischen Nachbarländern?

Unsere Kooperationen sind bereits gut entwickelt, vor allem mit den Nachbarstaaten, aber auch mit weiteren Ländern und Organisationen. Ein wichtiger Aspekt für uns ist die Interoperabilität, also die Fähigkeit zur militärischen Zusammenarbeit mit anderen Staaten. Ein Beispiel dafür ist die grenzübergreifende Katastrophenhilfe oder Einsätze in der militärischen Friedensförderung. Ein anderer Bereich ist die digitale Zusammenarbeit, inklusive der Bekämpfung von Bedrohungen im Cyberraum. Die entsprechenden militärischen Fähigkeiten und Konzepte müssen wir weiterentwickeln. Das können wir aber gar nicht allein machen, dazu braucht es Partner. Diese Kooperation dürfte an Bedeutung gewinnen. Zudem gilt allgemein: Andere Armeen sind für uns auch immer eine Messlatte – man kann sich mit anderen vergleichen und damit verbessern.

Das Konfliktbild hat sich geändert. Man spricht von Grauzonen-Konflikten, in denen versucht wird, ohne militärische Feindseligkeiten seinen Willen ge-

genüber einem anderen Staat durchzusetzen. Es geht um die Beeinflussung der gegnerischen Gesellschaft. Was bedeutet das für eine Milizarmee? Bei der Mobilisierung ist die Schweizer Milizarmee eigentlich im Vorteil. Oder hat sie besondere Schwierigkeiten in einer Situation, in der Beeinflussungsoperationen bedeutsamer werden?

Eine Eigenschaft dieser neuen Bedrohungen ist, dass sie sich zunächst gegen die Bevölkerung richten, nicht gegen die Armee. Ein Gegner würde wohl versuchen, so lange wie möglich auf Distanz zu wirken, unerkannt zu bleiben. In dieser Situation hat die Milizarmee den Vorteil, dass ihre Angehörigen Teil der Bevölkerung sind. Die Bevölkerung in der Schweiz ist immun gegenüber Beeinflussungsoperationen, weil das Niveau punkto Information und Bildung generell hoch ist.

«Die Bevölkerung in der Schweiz ist immun gegenüber Beeinflussungsoperationen.»

Was bedeutet die Grauzonenfokussierung für die militärischen Planungen?

Das vernetzte Vorgehen in verschiedenen Räumen – Weltraum, Cyberraum, Luft, Boden, elektromagnetischer Raum, Informationsraum – wird an Bedeutung gewinnen. Mit dem Zielbild 2030 der Armee sowie dem Bericht über die Zukunft der Bodentruppen richten wir uns genau auf diese neuen Bedrohungen aus. Eine wesentliche Erkenntnis ist, dass wir kleinere und vielseitiger einsetzbare Verbände benötigen. Ferner müssen auch wir das vernetzte Vorgehen verbessern. Es wird darum gehen, noch mehr Sensordaten einbeziehen zu können.

Sie haben die Cyberbedrohungen bereits angesprochen. Welche Rolle spielt diese Bedrohung für die Schweizer Armee? Was muss dringend verbessert werden? Zunächst: Reine Cyberkriege gibt es nicht, auch wenn der Cyberraum in allen heutigen Konflikten eine wichtige Rolle spielt. Cyber ersetzt die uns bekannten Bedrohungen nicht, sondern macht diese gefährlicher. Im Alltag stehen heute vor allem Cyberkriminalität oder Wirtschaftsspionage im Vordergrund. In einem Konflikt müssten wir davon ausgehen, dass vor allem kritische Infrastrukturen zum Ziel von Cyberangriffen werden. Wichtig ist dann die Fähigkeit, Schäden möglichst schnell beheben zu können. Die Armee muss sich gegen Cyberbedrohungen *noch* besser schützen können. Derzeit modernisieren wir alle Rechenzentren

und machen sie sicherer. Dies gilt auch für das Führungsnetz Schweiz. Nur ein stromunabhängiges Netz ist von anderen Netzen entkoppelt. Derzeit wird die Führungsunterstützungsbasis in ein Cyberkommando transformiert.

Welche gesamthaften Herausforderungen sehen Sie für die Sicherheitsstrategie der Schweiz?

Mit dieser Frage wird sich der für Ende 2021 vorgesehene neue Sicherheitspolitische Bericht beschäftigen, an dem wir seitens Armee auch mitarbeiten. Auf jeden Fall haben wir es mit einer wachsenden Komplexität der sicherheitspolitischen Entwicklungen und Bedrohungen zu tun. Vieles wird noch vernetzter und dynamischer, als es bereits ist. Die grosse Herausforderung ist, diese Dynamik, diese Komplexität und die damit einhergehende Unberechenbarkeit in den Griff zu bekommen. Das ist nur möglich, wenn wir regelmässig überprüfen, ob wir richtig aufgestellt und ausgerichtet sind. Das gilt für die Armee wie auch alle anderen sicherheitspolitischen Instrumente. Und wir müssen zwischen den Instrumenten eine noch engere Zusammenarbeit haben und so im Rahmen des sicherheitspolitischen «Gesamtsystems Schweiz» eine möglichst gute, wirksame und effiziente Abstimmung und Arbeitsteilung finden. Trotz aller Neuerungen dürfen wir aber auch nicht vergessen, dass schon länger bestehende, konventionelle Bedrohungen wie bewaffnete Konflikte und Terrorismus bestehen bleiben.

Die Armee sollte ja nicht für sich betrachtet werden, sondern als das wichtigste Mittel im gesamten schweizerischen Sicherheitsverbund. Was aber sind die ganz gewichtigen Vorteile, auch Kernfähigkeiten, die nur die Armee erbringen kann?

Im neuen Sicherheitspolitischen Bericht werden wir sicher – ausgehend von einer umfassenden Analyse der Lage und Bedrohungen – Grundlagen dafür erarbeiten. Es geht darum, in einem analytischen Prozess festzulegen, welche Fähigkeiten es für die Bewältigung der für die Schweiz heute und künftig relevanten Bedrohungen braucht. Dabei stellt sich die Frage: Wer kann welche Fähigkeiten am besten erfüllen? Wichtig ist ein klares Profil für die Armee auf der Basis von den aus der Bedrohungsanalyse abgeleiteten erforderlichen Leistungen. Verteidigung im Fall eines bewaffneten Angriffes, Luftverteidigung und Luftpolizeidienst

werden Kernaufgaben der Armee bleiben. Aber es gibt auch Szenarien, wo die Armee Aufgaben von anderen übernehmen kann, weil sie über die dafür nötigen Mittel und Fähigkeiten verfügt. Pandemien sind dafür ein gutes Beispiel. Ein anderes Beispiel könnten subsidiäre Unterstützungsleistungen im Cyberbereich sein. Hier müssen wir genau ableiten und festlegen, wer im Sicherheitsverbund was macht. Daraus ergibt sich dann die Schärfung des Gesamtprofils der Armee.

Robustheit ist wichtig. Relevant ist aber auch Durchhaltefähigkeit. Wie steht es hier, vor allem wenn wir auch an die Schnittstellen zu den Kantonen denken?

Unser Milizsystem hat klare Vorteile. Wir können binnen zehn Tagen 35 000 Angehörige der Armee mobil machen, also rund einen Drittel unseres Sollbestandes. Mit den verbleibenden Soldaten stellen wir die Durchhaltefähigkeit sicher.

Kommen wir zu der Armee der Zukunft. Was sind die drei grössten Herausforderungen für die Schweizer Armee?

Seit Beginn dieses Jahres denken wir in der Armeeführung darüber nach, wie die Armee 2030 aussehen wird. Eine grosse Herausforderung ist es, die Fähigkeiten und Leistungen der Armee mit den vorhandenen Ressourcen in Einklang zu bringen. Im Moment werden die dafür nötigen finanziellen Ressourcen gesprochen. Das kann sich aber wieder ändern. Zudem beschäftigt uns die Alimentierung der Armee. Wir stellen fest, dass wir jedes Jahr unter dem Strich über 3000 Angehörige der Armee zu viel verlieren. Über zehn Jahre macht das bis zu einem Viertel des Bestandes aus. Hinzu kommt die globale Lage, die neue Machtpolitik und neue, diffuse Bedrohungen. Im Bericht zur Zukunft der Bodentruppen legen wir dar, dass es gilt, die Armee darauf auszurichten. Dazu gehören auch digitale Innovationen.

Sie haben davon gesprochen, dass Sie die Kultur der Armee weiterentwickeln wollen. Was genau meinen Sie damit?

Unsere Milizarmee verfügt über eine sehr starke Kultur und gewisse Aspekte davon sind seit meiner Rekrutenschule unverändert. Das ist gut so, denn die Kultur unserer Milizarmee passt zu unserem Land. Wenn ich über kulturelle Veränderungen spreche, dann meine ich vor allem

Veränderungen in der Militärverwaltung und im Berufskorps. Konkret brauchen wir beispielsweise eine neue Fehlerkultur. Wir müssen agiler und innovativer werden und in kleinen Schritten vorangehen, müssen früher Feedback einholen und dann den Kurs wenn nötig korrigieren, um so in kleinen Schritten voranzukommen. Nur so bewältigen wir in den kommenden Jahren die Herausforderung Digitalisierung.

Was sind die wichtigsten Veränderungen vor allem für die Berufsoffiziere im Bereich der Aus- und Weiterbildung? Wie kann man da Innovation hineinbringen? Das CSS ist ja auch ein wenig an der Weiterbildung der Armee beteiligt.

Wir müssen uns in verschiedenen Bereichen gut vernetzen. Damit haben wir schon begonnen, zum Beispiel beim Cyber Defence Campus mit EPFL/ETH – das ist ein guter Schritt in die richtige Richtung. Es gibt darüber hinaus viele weitere Kooperationen mit Hochschulen und Universitäten. Das ist durchaus noch ausbaufähig. Wir werden die Hochschulen zwingend benötigen für mehr Partnerschaften, für Ausbildungen. Daraus kann die Armee Impulse gewinnen für ihre Zukunft.

Verändert sich auch das Berufsbild der professionellen Offiziere?

Ja, parallel zum Begriff Arbeitswelt 4.0 sprechen wir vom Berufsmilitär 4.0. Das bedeutet vor allem lebenslanges Lernen. Wir wollen unsere Berufsmilitärs in kürzeren Abständen gezielt und systematisch in eine Vielzahl von Ausbildungen schicken. Dabei darf es nicht nur um Sicherheitspolitik gehen. Vielleicht müssen wir auch durchlässiger werden. Vielleicht sollten wir im Berufsmilitärkorps in Zukunft Physiker haben, Astronomen, Informatiker, um die neuen Technologien annehmen zu können. Ich könnte mir ebenfalls vorstellen, dass es vermehrt Spezialisierungen gibt. Heute wechseln Berufsmilitärs alle vier bis sechs Jahr die Funktion. Auch das müssen wir überdenken.

Die Milizarmee profitiert ja sehr stark davon, dass viel Wissen automatisch in sie hineinkommt. Finden Sie, dass die Armee auch in Zukunft davon profitieren können wird? Oder wird sie zunehmend Schwierigkeiten bekommen, die interessantesten und klügsten Köpfe zu finden?

Karriere, stellen wir fest, ist bei den unter 30-Jährigen nicht mehr so wichtig, dafür aber die persönliche Entwicklung. Ich glaube, genau

das können wir in der Armee bieten. Es ist Teil der Vision 2030, die Wahrnehmung der Armee in der Bevölkerung zu verändern. Die Armee muss wieder als ein Ort verstanden werden, an dem Schweizer Bürgerinnen und Bürger einen besonderen Dienst für die Sicherheit aller leisten. Und für diesen Dienst müssen sie von der Bevölkerung Wertschätzung erfahren. Ein Angehöriger der Armee soll nach einem Dienst sagen können, dass er etwas Sinnvolles für unsere Gesellschaft getan hat. Ich glaube, die jungen Menschen, die in die Armee kommen, suchen vor allem Herausforderungen. Sie wollen sich selber entwickeln können.

«Frauen bringen eine spezielle Motivation mit, eine eigene Expertise, eine andere Art des Denkens, und damit schaffen sie eine andere Kultur.»

Wo besteht dann Verbesserungsbedarf?

Wir müssen all jene, die Dienst leisten können und wollen, an der richtigen Stelle einsetzen. Dann haben sie Erfolgserlebnisse und bleiben bei uns. Und wir wollen, dass die Armee wieder als Kadenschmiede der Schweiz wahrgenommen wird. Wir wollen, dass das Thema Leadership automatisch mit der Armee in Verbindung gebracht wird. Praktische Führungserfahrung – also Leadership, Führungsmethodik und Krisenmanagement – sind Alleinstellungsmerkmale der Armee.

Sie möchten ja nicht nur Männer gewinnen, sondern auch Frauen. Im Moment ist der Frauenanteil in der Armee bei einem Prozent. Interessanterweise beträgt er aber im Auslandseinsatz 15%. Wie erklären Sie sich das? Und wo sehen Sie Entwicklungsbedarf und was wollen sie unternehmen, um den Frauenanteil in der Armee zu erhöhen und warum?

Wir dürfen Frauen nicht nur als eine Lösung des Bestandsproblems sehen. Ich komme selber aus einer Truppengattung, wo schon immer viele Frauen Dienst leisteten. Frauen bringen eine spezielle Motivation mit, eine eigene Expertise, eine andere Art des Denkens, und damit schaffen sie eine andere Kultur. Nur schon aus diesen Gründen braucht es mehr Frauen in der Armee. Es ist bekannt: Gemischte Teams sind erfolgreicher.

Wie wollen Sie das schaffen?

Wir müssen die jungen Frauen besser abholen. Wir wollen ihnen etwa mit einer App zeigen – übrigens den Männern auch – welche interessanten und sinnvollen Aufgaben es in der Armee gibt. Dann wollen wir Frauen an den für sie freiwilligen Orientierungstagen noch gezielter ansprechen und für uns gewinnen. Dafür braucht es insbesondere mehr Werbung von Frauen für Frauen. Gute Zeichen gibt es aber auch schon heute: Der Kaderanteil bei den Frauen ist seit jeher sehr hoch – das ist ein gutes Zeichen, daran müssen wir anknüpfen.

Sie hatten auch die Ausländerfrage in einem Zeitungsinterview angesprochen. Sie denken darüber nach, Ausländer in die Armee aufzunehmen.

Grundsätzlich ist die Schweizer Milizarmee Schweizer Bürgerinnen und Bürgern vorbehalten, und das muss auch so bleiben. In der Truppenverwaltung gibt es indes schon heute Ausländer, und beispielsweise auch an der Militärakademie. Ich kann mir vorstellen, dass wir die Armee an bestimmten Stellen wie etwa dem Bereich Informatik noch gezielter für Ausländer öffnen. Aber der Grundsatz bleibt unangetastet: Die Schweizer Milizarmee bleibt Schweizer Bürgerinnen und Bürger vorbehalten.

Von der Digitalisierung verspricht man sich sehr viel in Bezug auf die Modernisierung von Armeen, gerade auch in Kleinststaaten. Welche Technologien sehen Sie in diesem Zusammenhang als zukunftssträchtig an, wenn Sie über die spezielle Verteidigungskonzeption eines Kleinstaats wie der Schweiz nachdenken?

Es geht primär darum, unsere Vorteile als Universitäts-, Wissenschafts- und Forschungsstandort zu nutzen. Die Schweiz ist führend in Bezug auf Drohnen und Robotik. Bei der Digitalisierung geht es vor allem auch um Sensoren und um den so genannten Führungs- und Wirkungsverbund. Daraus müssen wir Wissen gewinnen, wofür wiederum Künstliche Intelligenz und Algorithmen nötig sind. Orientieren müssen wir uns am Bedarf; Technologie und Digitalisierung dürfen nicht zum Selbstzweck verkommen. Es geht darum, Fähigkeiten zu erlangen.

Das ist schon ein Stichwort für das Thema der Rüstungsbeschaffungsprozesse. Wir haben grosse Beschaffungsvorhaben im Luftbereich, im Bodenbereich. Und da ist jetzt auch eben die Frage, inwieweit man die Debatte zwischen der

Verwaltung und dem Parlament stärker in Richtung eines fähigkeitsorientierten Dialoges bringen könnte. Diese Debatte ist heute noch etwas träge. Sie ist sehr stark fokussiert auf einzelne Rüstungsprojekte, auf den Faktor Geld. Wie könnte man dieses System weiterentwickeln, vor allem an der Schnittstelle zwischen Verwaltung, Armee und Parlament?

Die allgemeine Basis für die Gestaltung und Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik ist der Sicherheitspolitische Bericht. Die Armee muss ihre Planungen zur Rüstungsbeschaffung und Fähigkeitsentwicklung ebenfalls darauf abstellen. Ich könnte mir vorstellen, dass man ausgehend von diesem Bericht dann möglichst konkret die benötigten Leistungen und Fähigkeiten der Armee ableitet und beschreibt – was muss die Armee in welchen Szenarien genau leisten können –, und dies dann als Basis für unsere Doktrin verwendet. In Zukunft müssen wir viel offener, ehrlicher und aktiver sagen, welche Beschaffungen für welche Fähigkeiten nötig sind. Und wir müssen dem Parlament noch transparenter darlegen, was das kostet.

«In Zukunft müssen wir viel offener, ehrlicher und aktiver sagen, welche Beschaffungen für welche Fähigkeiten nötig sind.»

Was wären die nächsten Entwicklungsschritte nach der WEA – was würden Sie dort in den nächsten 15 bis 20 Jahren als notwendige Reformen sehen?

Zuerst einmal: Wir sind jetzt gerade in der Halbzeit der Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee. Die Armeeführung hat aber damit begonnen, eine Vision zu erarbeiten, aus der wir dann eine Strategie ableiten für das Jahr 2030. Die Vision ist in sieben Themen gegliedert. Das erste ist die Wahrnehmung der Armee: Wir müssen die Armee in das Bewusstsein der Bevölkerung zurückbringen. Zweites Thema ist Leistungsprofil und Ressourcen. Der dritte Punkt umfasst alles, was mit Personal zusammenhängt – zivile Angestellte, Berufsmilitärs und Miliz müssen ihren Fähigkeiten entsprechend eingesetzt werden. Der vierte Punkt ist Leadership – unsere Chefs müssen Herzen bewegen können. Die langfristige Ausrichtung der Armee ist das fünfte Thema; wir wollen dank Innovationen für Einsätze bereit sein. Der sechste Bereich ist die Digitalisierung – nicht nur der Armee, sondern auch der Miliz. Warum soll ein Milizsoldat in Zukunft nicht seine Kampfstiefel

online bestellen können? Mit einer App, die ihn während seiner gesamten Dienstpflicht begleitet? Und der siebte Bereich, an dem wir arbeiten werden, ist das Verhältnis zwischen Armee und Militärverwaltung. Die Armee muss robust und sicher sein, die Verwaltung effizient, schlank und auf die Armee ausgerichtet. Um all diese Punkte geht es in der Vision und Strategie 2030+.

Kommen wir zum Abschluss zum Thema militärische Friedensförderung. Das Parlament hat ja den Swisscoy-Einsatz bis 2023 verlängert und auch das Kontingent etwas aufgestockt. Warum ist dieser Einsatz für die Schweizer Armee so wichtig und was liefert die Schweizer Armee im Kosovo, was andere nicht liefern können?

Internationale Einsätze zusammen mit anderen Staaten sind für uns generell wichtig. Wir können uns mit anderen Armeen austauschen und vergleichen. Der Austausch mit Partnern ist ein Nehmen und ein Geben. Es geht dabei um Streitkräfteentwicklungen, Doktrinen, Antizipation. Wir profitieren viel von entsprechenden Kooperationen. Wir müssen aber auch etwas zurückgeben. Ein gutes Beispiel ist die KFOR.

«Wir profitieren viel von Kooperationen, müssen aber auch etwas zurückgeben.»

Wir bringen dort etwas in die internationale Kooperation, das substanziell und sehr gefragt ist. Und das in einer Region, die für unsere Sicherheit wichtig ist. Auf dem Balkan wirken enorm viele Interessen, von Grossmächten bis hin zu lokalen

Mächten. Die Schweiz kann gerade in einem solchen Umfeld mit ihrer Neutralität Vorteile bieten. Auch der relativ hohe Schweizer Frauenanteil ist ein Vorteil. Die Schweizer Soldatinnen können vor Ort Rollen übernehmen, die für andere Länder schwieriger sind. Das Milizprinzip ist hier auch eine besondere Stärke, gerade wenn es um den direkten Austausch mit der Lokalbevölkerung geht. Wir können so im Kosovo auch etwas zur internationalen Solidarität beitragen. Die NATO nimmt unser Engagement wahr und schätzt es. Die Erhöhung jetzt von 165 auf 195 Soldatinnen und Soldaten und die Verlängerung bis 2023 wurden sehr positiv aufgenommen. Wir stehen für Kontinuität und Verlässlichkeit. Das hilft uns beim Geben und Nehmen zwischen befreundeten Streitkräften.

Würden Sie allenfalls auch einen zweiten Einsatzort befürworten?

Das Departement erarbeitet einen Bericht zur Weiterentwicklung der militärischen Friedensförderung. Dieser wird Optionen aufzeigen, wie die Schweiz ihr Engagement in der militärischen Friedensförderung verstärken könnte. Ich möchte nicht vorgreifen, aber weitere Einsätze in der militärischen Friedensförderung wären grundsätzlich wünschenswert. Dabei kann es sich aber auch um kleinere Beiträge handeln. Die Tendenz geht eher in diese Richtung – kleinere, aber qualitativ hochstehende Beiträge in Bereichen, wo die internationale Nachfrage hoch ist.

Friedensförderung ist derzeit sehr stark Afrika-orientiert. Und wenn man sieht, was die UNO braucht, und was sie vor allem von westlichen Staaten will, dann sind das eher die anspruchsvollen Anliegen. Welche Beiträge könnte die Schweizer Armee dort leisten?

Das, was wir bisher schon geleistet haben, allenfalls in noch etwas verstärkter Form: Beispielsweise Leistungen in den Bereichen Lufttransportdienst, Sanitätsdienst, ABC-Abwehr, Kampfmittelbeseitigung. Wir haben in keinem Bereich sehr viele Mittel, aber wir haben ein interessantes und international gefragtes Portfolio an Spezialisierungen. Der Fokus wird also aufgrund unserer Fähigkeiten und Mittel eher auf gezielten, hochwertigen Beiträgen sein – nach dem Motto «klein, aber fein».

Herr Korpskommandant, wir danken Ihnen für dieses sehr interessante Gespräch und wünschen Ihnen für Ihre anstehenden Herausforderungen ein glückliches Händchen und viel Erfolg!

*Das Gespräch führten
Oliver Thränert und Andreas Wenger
am 4. August 2020
im Büro des Chefs der Armee in Bern.*

AKTUELLE DISKUSSION

EMPFEHLUNGEN IN DER FORM VON LEITFRAGEN FÜR EINE WEITERENTWICKLUNG DES GESETZLICHEN UND PLANERISCHEN RAHMENS DER BEWÄLTIGUNG VON PANDEMIEN

FRÜHERKENNUNG, RISIKOBEWERTUNG, STRATEGIEANPASSUNG

Pandemien sind unberechenbar. Der gesetzliche und planerische Rahmen für die Pandemiebewältigung in der Schweiz betont daher die Frühwarnung und damit verbunden eine rasche Anpassung der Planungsgrundlagen. Zwar wurden die Warnhinweise zu Beginn der Corona-Krise auf den Fachebenen von Bund und Kantonen frühzeitig registriert. Sie lösten aber nur begrenzt einen über den gesundheitlichen Fachbereich hinausgehenden horizontal (Bund) und vertikal (Bund und Kantone) koordinierten und vorausschauenden Überprüfungsprozess der Gesamtstrategie aus. Prüfwert erscheinen uns in diesem Kontext die folgenden Fragen:

- Soll die Schweiz ein nationales Frühwarnnetzwerk für übertragbare Krankheiten etablieren? Wie könnte die Wissenschaft besser in ein solches Netzwerk eingebunden werden? *Siehe die Seiten 101–103; 138*
- Wie kann der Prozess der nationalen Risikobewertung von epidemiologischen Notlagen verbindlicher ausgestaltet werden? Nach welchen Kriterien soll das pandemische Risiko bewertet und in welcher Form soll das Resultat dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegt werden? Welche Akteure auf der Stufe Bund und Kantone sollen in den Entscheidungsprozess einbezogen werden? *Siehe die Seiten 103–105; 138*
- Wie kann der Anpassungsprozess der epidemiologischen und gesundheitlichen Strategien und Massnahmen möglichst frühzeitig in Richtung eines ganzheitlichen Ansatzes erweitert und die Auswirkungen der Pandemie auf Gesundheit, Wirtschaft und Gesellschaft in eine Gesamtsicht integriert werden? *Siehe die Seiten 105–110; 60–66*

- Soll ein generischer Pandemieplan erarbeitet werden und/oder bedarf es über den Grippe-Pandemieplan hinaus spezifischer Bewertungskriterien und Planungsgrundlagen für lang andauernde Pandemien mit einer hohen Sterblichkeitsrate? *Siehe die Seiten 105–107; 65–66*
- Wie können die Kantone (Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK), Kantonale Führungsorganisationen (KFO)) frühzeitiger und enger in die Erarbeitung von Strategien und Massnahmen einbezogen werden? *Siehe die Seiten 101–110*
- Wie kann die Krisenkommunikation von Bund und Kantonen in der besonderen Lage besser abgestimmt werden? Wie können wissenschaftliche und politische Ungewissheit öffentlich kommuniziert werden? *Siehe die Seiten 110–115*
- Wie wichtig ist ein gesicherter Zugang zu den Institutionen des europäischen Seuchenschutzes für die Frühwarnung und die Strategieentwicklung? Sollte eine Assoziierung der Schweiz im europäischen Seuchenschutz angestrebt werden? *Siehe die Seiten 149–171; 154–159*

KRISEORGANISATION VON BUND UND KANTONEN

Der gesetzliche und planerische Rahmen für die Pandemiebewältigung in der Schweiz definiert den Rahmen für die Führungs-, Konsultations- und Koordinationsprozesse von Bund und Kantonen entlang eines dreistufigen Eskalationsmodell. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen von der normalen, über die besondere bis hin zur ausserordentlichen Lage bedarf der Präzisierung und Vereinfachung. Prüfwert erscheinen uns in diesem Kontext die folgenden Fragen:

- Wie können in der normalen Lage die prozeduralen Aspekte der Früherkennung und Strategieanpassung an den Schnittstellen von Bund und Kantonen präzisiert und gestärkt werden, sodass eine koordinierte Anpassung der Planungsgrundlagen ermöglicht wird?
Siehe die Seiten 121–123; 180–181

- Wie können die operationellen Krisenorganisationen von Bund und Kantonen am Übergang von der normalen zur besonderen Lage stabilisiert und vereinfacht werden? Siehe die Seiten 124–127
- Welche Rolle spielt die Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP) bei der nationalen Risikobewertung in der normalen und besonderen Lage? Kann sie als beratende Expertengruppe eine tragende Rolle in der Ereignisbewältigung spielen? Siehe die Seiten 125; 104
- Sollte in diesem Zusammenhang auch die Zusammensetzung und Funktion des im Epidemien-gesetz (EpG) festgeschriebenen Einsatzorgans präzisiert werden? In welchem Verhältnis steht das Einsatzorgan zur horizontalen Koordination des EDI respektive zu den departementalen und interdepartementalen Krisenstäben? Siehe die Seiten 124–134; 62–66
- Wie kann in der besonderen Lage sichergestellt werden, dass die Ämter und Einheiten der Bundesverwaltung mit einer departementsübergreifenden Eventualplanung beginnen können, obwohl die Gesamtkoordination auf der politischen Ebene nach wie vor bei den Kantonen liegt? Siehe die Seiten 124–127; 180–181
- Wie kann ein koordiniertes Lagebild unter Einbezug aller vorliegenden Informationen möglichst frühzeitig sichergestellt werden? Welche Rolle soll die Nationale Alarmzentrale diesbezüglich spielen? Siehe die Seiten 124–135; 180–181; 195–198
- Sollte eine Gesamtkonzeption der operationellen Krisenorganisation und ihrer Einbettung in die politisch-strategischen Führungsabläufe über Ämterkonsultation und Linie entlang des dreistufigen Eskalationsmodells erarbeitet werden? Siehe die Seiten 121–135; 72–76
- Inwieweit ist es sinnvoll, dass das federführende Fachamt auch die operationelle Koordination des gesamtheitlichen Krisenmanagements übernimmt – generell respektive für den Pandemiefall? Wäre eine Konzentration auf seine Kernaufgaben nicht nachhaltiger? Siehe die Seiten 129–134

- Welche Rolle soll/kann der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) bei der Pandemiebekämpfung übernehmen? Wie soll er eingesetzt werden und wer soll den Vorsitz übernehmen? Wie können seine organisatorischen Strukturen vereinfacht und seine Einbindung in die politisch-strategische Entscheidungsebene verbessert werden?
Siehe die Seiten 124–134; 72–76
- Sollte der Ad-hoc-Krisenstab des Bundesrates nicht spätestens mit Beginn der besonderen Lage eingesetzt werden? Welche Rolle soll er im Pandemiefall erfüllen und wer soll den Vorsitz übernehmen?
Siehe die Seiten 127–134
- Könnte der Vorsitz des Ad-hoc-Krisenstabs des Bundesrates und des BSTB von einer Vertreterin / einem Vertreter auf der Stufe der Generalsekretariate in Personalunion geführt werden, um die horizontale und vertikale Koordination aus einer Hand sicherzustellen?
Siehe die Seiten 127–134
- Soll die operationelle Koordination zwischen Bund und Kantonen in der besonderen und ausserordentlichen Lage primär über die Fachämter oder über ein zentrales operationelles Organ auf der Stufe Bund erfolgen? Welche Rolle kann/soll die GDK mit ihren Fach- und Regionalkonferenzen in diesem Zusammenhang spielen?
Siehe die Seiten 134–135
- Wie kann in Übungen über Bereiche mit sehr unterschiedlichen Führungskulturen (Gesundheit und Sicherheit) auf Stufe Bund und Kantone eine gemeinsame Herangehensweise an die systematische Stabsarbeit gefördert werden? Siehe die Seiten 134–135
- Wie kann sichergestellt werden, dass auf Seite der Armee die Führung in den dafür vorgesehenen Strukturen der Weiterentwicklung der Armee (WEA) erfolgen kann und dennoch alle wichtigen Kompetenzträger sinnvoll eingebunden werden können? Falls eine Flexibilisierung der Führungsstrukturen gewünscht ist, wie kann diese kulturell und administrativ verankert werden? Siehe die Seiten 173–202; 190–192

RESSOURCENMANAGEMENT AN DEN SCHNITTSTELLEN ZWISCHEN KANTONEN UND BUND

Grundsätzlich sind die Kantone zuständig für die Vorbereitung der Ressourcen für eine gesundheitliche Notlage. Der planerische Rahmen setzt dabei stark auf das Prinzip der Eigenverantwortung und enthält keine konkreten Empfehlungen für eine langanhaltende Pandemie ohne schnelle Verfügbarkeit eines Impfstoffes oder die Organisation der Beschaffung während der Krise. Prüfwert erscheinen uns in diesem Kontext die folgenden Fragen:

- Soll die Organisation der Versorgung mit pandemielevanten Medizinprodukten auf ein breiteres Spektrum von Pandemien mit verschiedenen Ausprägungen ausgerichtet werden? *Siehe die Seiten 139–141*
- Wie kann der nationale Risikodialog gestärkt werden? Wie können die politische Verantwortung für Szenarien von nationaler Bedeutung und damit verbundene Vorsorgeentscheide gestärkt werden? *Siehe die Seiten 140–141; 66–71*
- Wie können die Überlegungen zur Frage, wie mit politisch verursachten Störungen von pandemielevanten Lieferketten umgegangen werden soll, im Pandemieplan vertieft und konkretisiert werden? Welche Vorbereitungen braucht es für eine effektive und effiziente Organisation der Beschaffung in der Krise? *Siehe die Seiten 141–146*
- Wer ist auf Stufe Bund für die Gesamtkoordination der Vorsorgeplanungen der Fachämter verantwortlich? Wie wird ein auf der Fachebene erkannter Handlungsbedarf der politisch-strategischen Entscheidungsebene vorgelegt? Welche Rolle könnten diesbezüglich das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) oder die Direktorenkonferenz des BSTB spielen? *Siehe die Seiten 140–141; 66–71*
- Wie kann sichergestellt werden, dass die Kantone ihren Verpflichtungen im Bereich der Vorsorge nachkommen und der Gesundheitsnotstand bei der Spitalplanung mit eingeplant wird? *Siehe die Seiten 139; 66–71*

- Wie könnte ein nachhaltig finanzierbares System einer verpflichtenden und ausreichenden Lagerhaltung von Bund und Kantonen aussehen? Siehe die Seiten 139–146
- Sollen mit Blick auf eine Zentralisierung der Beschaffung während der Krise Kompetenzen von den Kantonen zum Bund verschoben werden? Wie soll damit verbunden die Frage der Finanzierung/Kostenteilung gelöst werden? Soll eine Bundesapotheke geschaffen werden? Siehe die Seiten 139–146; 187–189

DIGITALISIERUNG VON VERWALTUNG UND GESUNDHEIT

Robuste und schnell verfügbare Daten sind in einer Pandemie entscheidend, um die Strategien und Massnahmen evidenzbasiert abzustützen und ihre Umsetzung zu überwachen. Hinsichtlich der Digitalisierung des Gesundheitsbereichs und der öffentlichen Verwaltung besteht in der Schweiz ein genereller Nachholbedarf. Auch im Rahmen der Pandemievorbereitungen verzögerte sich die Entwicklung und Umsetzung einer konsolidierten Datenstrategie. Prüfwert erscheinen uns in diesem Kontext die folgenden Fragen:

- Nach welchen Kriterien sollen die vielen digitalen Ad-hoc-Lösungen im öffentlichen und im privaten Sektor, die während der Krise entstanden, ausgewertet werden und in eine konsolidierte Datenstrategie für den Pandemiefall einfließen? Siehe die Seiten 115–120
- Wie werden die Aufgaben der auf Digitalisierungsfragen fokussierten, während der Krise von Bund und Kantonen geschaffenen Verwaltungsstellen und Kompetenzzentren aufeinander abgestimmt? Siehe die Seiten 115–120
- Welche Daten sollen im Rahmen der Pandemiebekämpfung innerhalb des öffentlichen Sektors und mit der breiteren Öffentlichkeit geteilt werden? In welcher Form sollen Daten zu den Ansteckungsorten für die Überprüfung und Visualisierung von Massnahmen genutzt werden? Siehe die Seiten 115–120

- Wie gut hat sich die SwissCovid App als Ergänzung zum manuellen *Contact Tracing* bewährt? Sollte die App auch für die Nachverfolgung der Kontakte in Restaurants und Betrieben genutzt werden können? Siehe die Seiten 115–120
- Sollen im Rahmen der Pandemiebekämpfung auch Daten von Smartphones, Pulsmessern, Wärmebildkameras oder Abwasserproben genutzt werden? Siehe die Seiten 115–120
- Sollen im Rahmen der Pandemiebekämpfung und anderen Krisenlagen vermehrt SMS oder *Cell Broadcast* zur Warnung und Information der Bevölkerung benutzt werden? Siehe die Seiten 115–120

EINBINDUNG DER WISSENSCHAFT

Die Entwicklung wissenschaftlich möglichst abgestützter Handlungsoptionen ist mitentscheidend für die Bewältigung einer Gesundheitskrise. Entsprechend hält der rechtliche Rahmen für die Pandemiebewältigung fest, dass der aktuelle Stand der Wissenschaft bei der Festlegung der Ziele und Strategien zu berücksichtigen ist. Im Rahmen der Planungsgrundlagen spielen Überlegungen zur Einbindung der Wissenschaft jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Prüfwert erscheinen und in diesem Kontext die folgenden Fragen:

- Ab wann und über welchen Mechanismus soll im Pandemiefall ein wissenschaftliches Expertengremium in die Gesamtkonzeption der Krisenorganisation von Bund und Kantonen einbezogen werden? Wie kann sichergestellt werden, dass ein unabhängiges und vorausschauendes wissenschaftliches Expertengremium über einen direkten Zugang zur politisch-strategischen Stufe verfügt? Siehe die Seiten 135–138
- Wie multi- respektive interdisziplinär sollte ein wissenschaftliches Expertengremium abgestützt werden? Wie kann sichergestellt werden, dass das Gremium den gesamten Weg der Wissensproduktion bis zur politischen Intervention abzudecken vermag? Siehe die Seiten 135–138

- Soll die Wissenschaft bereits in der normalen Lage enger in ein verbindlicheres nationales Frühwarnnetzwerk für übertragbare Krankheiten eingebunden werden? *Siehe die Seiten 135–138*
- Soll die Wissenschaft enger in die nationale Risikoanalyse und den nationalen Risikodialog einbezogen werden? Sollen Szenarien von nationaler Bedeutung hinsichtlich ihrer zugrundeliegenden wissenschaftlichen Annahmen extern begutachtet werden? *Siehe die Seiten 135–138*
- Welche der durch die Swiss National COVID-19 Science Task Force (SN-STF) erbrachten Beiträge zur Unterstützung der politisch-strategischen Entscheidungsebenen von Bund und Kantonen sollten von der Verwaltung selbst erbracht werden können? Welche Kooperationsmodelle zwischen Verwaltung und Wissenschaft sind denkbar? *Siehe die Seiten 135–138*

RECOMMANDATIONS SOUS FORME DE QUESTIONS CLÉS POUR LE DÉVELOPPEMENT DU CADRE LÉGAL ET DU PLAN DE LUTTE CONTRE LES PANDÉMIES

DÉTECTION, ÉVALUATION DU RISQUE, ADAPTATION DE LA STRATÉGIE

Les pandémies sont imprévisibles. Le cadre légal et le plan suisse de pandémie mettent par conséquent l'accent sur une alerte rapide et une adaptation immédiate des principes de planification. Au début de la crise du coronavirus, les signaux d'alerte ont certes été enregistrés suffisamment tôt dans les milieux spécialisés de la Confédération et des cantons. Mais ils n'ont apporté qu'une réponse limitée à un processus préventif de révision de la stratégie globale, coordonné horizontalement (Confédération) et verticalement (Confédération et cantons). Il nous est apparu nécessaire dans ce contexte de nous poser les questions suivantes:

- La Suisse doit-elle mettre en place un réseau national d'alerte précoce pour les maladies transmissibles? Comment mieux associer la science à un tel réseau? Voir pages 101–103; 138
- Comment rendre plus contraignant le processus national d'évaluation des risques des situations d'urgence épidémiologique? Quels critères faut-il utiliser pour évaluer le risque de pandémie et sous quelle forme le résultat doit-il être soumis au Conseil fédéral pour décision? Au niveau de la Confédération et des cantons, quels acteurs devraient être impliqués dans le processus de décision? Voir pages 103–105; 138
- Comment élargir le processus d'adaptation des stratégies et des mesures épidémiologiques et sanitaires le plus tôt possible pour tendre vers une approche globale qui intègre les répercussions de la pandémie sur la santé, l'économie et la société? Voir pages 105–110; 60–66
- Faut-il élaborer un plan de pandémie générique et/ou faut-il définir des critères d'évaluation spécifiques et des bases de planification pour

les pandémies de longue durée avec un taux de mortalité élevé qui vont au-delà d'un plan de pandémie de la grippe? Voir pages 105–107; 65–66

- Comment impliquer plus en amont et plus étroitement les cantons (Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Conférence des directeurs de la santé (CDS), organisations cantonales de conduite (OCC)) dans l'élaboration de stratégies et de mesures? Voir pages 101–110
- Comment mieux coordonner la communication de crise de la Confédération et des cantons dans une situation particulière? Comment communiquer à la population l'incertitude scientifique et politique? Voir pages 110–115
- Quelle est l'importance d'un accès sécurisé aux institutions européennes de lutte contre les épidémies pour l'alerte précoce et l'élaboration d'une stratégie? Faut-il envisager une association de la Suisse à l'effort européen pour lutter contre les épidémies? Voir pages 149–171; 154–159

ORGANISATION DE CRISE DE LA CONFÉDÉRATION ET DES CANTONS

Le cadre légal et le plan de lutte contre la pandémie en Suisse définit le contexte des processus de conduite, de consultation et de coordination de la Confédération et des cantons suivant un modèle d'alerte à trois niveaux. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, d'une situation normale à une situation extraordinaire, en passant par une situation particulière, nécessite précision et simplification. Il nous est apparu donc nécessaire de nous poser les questions suivantes:

- Dans une situation normale, comment préciser et renforcer les aspects procéduraux de détection et d'adaptation de la stratégie aux interfaces de la Confédération et des cantons afin d'obtenir une adaptation coordonnée des principes de planification? Voir pages 121–123; 180–181
- Comment stabiliser et simplifier l'organisation opérationnelle de crise de la Confédération et des cantons lors du passage d'une situation normale à une situation particulière? Voir pages 124–127

- Quel est le rôle de la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP) lors de l'évaluation nationale des risques en situation normale et en situation particulière? En tant que groupe d'experts-conseils, peut-elle jouer un rôle déterminant dans la maîtrise de la situation? Voir pages 125; 104
- Dans ce contexte, faut-il préciser la composition et la fonction de l'organe d'intervention défini dans la loi sur les épidémies (LEp)? Quelle est la relation entre l'organe d'intervention et la coordination horizontale du DFI ou les états-majors de crise départementaux et interdépartementaux? Voir pages 124–134; 62–66
- Dans une situation particulière, comment garantir que les offices et les unités de l'administration fédérale puissent commencer une planification prévisionnelle interdépartementale alors que la coordination générale est toujours assurée par les cantons au niveau politique? Voir pages 124–127; 180–181
- Comment peut-on assurer l'obtention d'un état de situation coordonné le plus tôt possible tout en tenant compte de toutes les informations disponibles ? Quel rôle le Centrale nationale d'alarme devrait-il jouer à cet égard? Voir pages 124–135; 180–181; 195–198
- Faut-il élaborer une conception globale de l'organisation opérationnelle de crise et son intégration dans les processus de conduite politico-stratégiques via la consultation des offices et une ligne courant sur le modèle d'alerte à trois niveaux? Voir pages 121–135; 72–76
- Dans quelle mesure est-il judicieux que l'office spécialisé chargé du pilotage prenne également en charge la coordination opérationnelle de la gestion globale de la crise – de manière générale ou en cas de pandémie? Ne serait-il pas plus durable qu'il se concentre sur ses missions principales? Voir pages 129–134
- Quel rôle l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP) doit-il assumer dans la lutte contre la pandémie? Comment doit-il être mis à contribution et qui doit en assurer la direction? Comment

simplifier ses structures organisationnelles et améliorer son intégration au niveau de décision politico-stratégique? Voir pages 124–134; 72–76

- L'état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral ne devrait-il pas être mis à contribution au plus tard à l'entrée dans une situation particulière? Quel rôle doit-il jouer en cas de pandémie et qui doit en assurer la direction? Voir pages 127–134
- La présidence de l'état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral et de l'EMFP pourrait-elle être assurée par une représentante/un représentant au niveau des secrétariats généraux en union personnelle afin de garantir la coordination horizontale et verticale d'une seule main? Voir pages 127–134
- La coordination opérationnelle entre Confédération et cantons en situation particulière et extraordinaire doit-elle être prioritairement assurée par les offices spécialisés ou par un organe opérationnel central au niveau de la Confédération? Dans ce contexte, quel rôle peuvent/doivent jouer les conférences techniques et régionales de la CDS? Voir pages 134–135
- Comment promouvoir une approche commune du travail systématique de l'état-major dans des exercices couvrant des domaines où les cultures de gestion (santé et sécurité) sont très différentes au niveau fédéral et cantonal? Voir pages 134–135
- Comment peut-on assurer que, du côté des forces armées, le leadership puisse s'exercer dans les structures du développement de l'armée (DEVA) prévues à cet effet et que, en même temps, tous les acteurs clés importants puissent être intégrés de manière judicieuse? Si une flexibilité des structures de gestion est souhaitée, comment peuvent celles-ci être ancrées culturellement et administrativement? Voir pages 173–202; 190–192

GESTION DES RESSOURCES AUX INTERFACES ENTRE CANTONS ET CONFÉDÉRATION

En principe, la préparation des ressources nécessaires en cas d'urgence sanitaire est confiée aux cantons. Le cadre de planification repose largement sur le principe de l'auto-responsabilité et ne comporte pas de recommandations concrètes pour une pandémie de longue durée sans disponibilité rapide d'un vaccin ou pour l'organisation de l'approvisionnement pendant la crise. Il nous est apparu nécessaire dans ce contexte de nous poser les questions suivantes:

- L'organisation de l'approvisionnement en produits médicaux indispensables en cas de pandémie doit-elle être élargie à un spectre plus large de pandémies présentant des formes différentes? Voir pages 139–141
- Comment renforcer le dialogue national sur les risques? Comment renforcer la responsabilité politique pour les scénarios d'importance nationale et les décisions de prévention qui y sont liées? Voir pages 140–141; 66–71
- Comment approfondir et préciser dans le plan de pandémie les considérations relatives à la manière de faire face aux perturbations d'origine politique des chaînes de livraison concernées par la pandémie? Quelles sont les préparations nécessaires pour une organisation de l'approvisionnement efficace et efficiente en temps de crise? Voir pages 141–146
- Qui est en charge au niveau fédéral de la coordination globale des planifications de prévention des offices spécialisés? Comment une action requise identifiée par les spécialistes est-elle présentée au niveau décisionnel politico-stratégique? Quel rôle pourrait jouer à ce sujet l'Office fédéral de protection de la population (OFPP) ou la conférence des directeurs de l'EMFP? Voir pages 140–141; 66–71
- Comment garantir que les cantons assument leurs obligations en terme de prévention et que l'état d'urgence sanitaire soit intégré à la planification hospitalière? Voir pages 139; 66–71

- À quoi pourrait ressembler un système de stockage obligatoire et suffisant financé durablement par la Confédération et les cantons?
Voir pages 139–146
- Les compétences des cantons devraient-elles être transférées à la Confédération dans la perspective d'une centralisation de l'approvisionnement pendant la crise? Dans un tel cas, comment régler la question du financement/de la répartition des coûts? Doit-on créer une pharmacie fédérale? Voir pages 139–146; 187–189

NUMÉRISATION DE L'ADMINISTRATION ET SANTÉ

Durant une pandémie, disposer de données solides et rapidement disponibles est essentiel pour faire reposer les stratégies et les mesures sur des preuves et superviser leur application. En matière de numérisation du domaine de la santé et de l'administration publique, la Suisse est en retard. Même dans le cadre de la préparation à la pandémie, l'élaboration et l'application d'une stratégie consolidée des données ont pris du retard. Il nous est apparu nécessaire dans ce contexte de nous poser les questions suivantes:

- Quels critères utiliser pour évaluer les nombreuses solutions numériques ad hoc des secteurs public et privé apparues pendant la crise et pour les intégrer dans une stratégie consolidée des données en cas de pandémie? Voir pages 115–120
- Comment sont coordonnées les tâches des offices administratifs et des centres de compétence axés sur les questions de numérisation et créés par la Confédération et les cantons pendant la crise? Voir pages 115–120
- Dans le cadre de la lutte contre la pandémie, quelles données doivent être partagées au sein du secteur public et avec la population? Sous quelle forme utiliser les données relatives aux lieux de contamination pour le contrôle et la visualisation des mesures? Voir pages 115–120
- Dans quelle mesure l'application SwissCovid a-t-elle fait ses preuves en complément au *Contact Tracing* manuel? Cette application doit-

elle être également utilisée pour le traçage des contacts dans les restaurants et les entreprises? Voir pages 115–120

- Les données issues de smartphones, pulsomètres, caméras infrarouge ou échantillons d'eaux usées doivent-elles être utilisées dans le cadre de la lutte contre la pandémie? Voir pages 115–120
- Faut-il utiliser davantage les SMS ou le *Cell Broadcast* pour alerter et informer la population dans le cadre de la lutte contre la pandémie ou autres situations de crise? Voir pages 115–120

IMPLICATION DE LA SCIENCE

L'élaboration d'options d'action reposant autant que possible sur des faits scientifiques est décisive pour gérer une crise sanitaire. En conséquence, le cadre juridique pour la gestion des pandémies stipule que l'état actuel de la science doit être pris en compte lors de la définition des objectifs et des stratégies. Dans le cadre des principes de planification, les considérations d'implication de la science ne jouent cependant qu'un rôle secondaire. Il nous est apparu nécessaire dans ce contexte de nous poser les questions suivantes:

- À partir de quand et selon quel mécanisme un groupe d'experts scientifiques doit-il être impliqué dans la conception globale de l'organisation de crise de la Confédération et des cantons en cas de pandémie? Comment faire en sorte qu'un groupe d'experts scientifiques indépendant et prévoyant dispose d'un accès direct au niveau politique et stratégique? Voir pages 135–138
- Quel doit être le niveau de multidisciplinarité ou d'interdisciplinarité d'un groupe d'experts scientifiques? Comment faire en sorte que le groupe soit apte à couvrir tout le parcours, de la production de savoir à l'intervention politique? Voir pages 135–138
- En situation normale, la science doit-elle être impliquée plus étroitement dans un réseau national d'alerte précoce contraignant pour les maladies transmissibles? Voir pages 135–138

- La science doit-elle être davantage impliquée dans l'analyse nationale des risques et le dialogue national sur les risques? Les scénarios d'importance nationale doivent-ils faire l'objet d'une évaluation externe des hypothèses scientifiques qui les sous-tendent? Voir pages 135–138
- Lesquelles des contributions de soutien de la Swiss National COVID-19 Science Task Force (SN-STF) du niveau de décision politico-stratégique de la Confédération et des cantons pourraient être fournies par l'administration? Quels sont les modèles envisageables de coopération entre l'administration et la science? Voir pages 135–138

PANDEMIEVORBEREITUNG IN DER SCHWEIZ: KRISENVORSORGE ALS LAUFENDER LERNPROZESS

Von Andrin Hauri, Kevin Kohler, Benjamin Scharte, Andreas Wenger

Die Pandemievorbereitung in der Schweiz blickt auf eine über 25 Jahre lange Genese zurück. Die Vorbereitungsarbeiten für einen Gesundheitsnotstand entwickelten sich als schrittweiser Lernprozess im Gleichschritt mit internationalen Koordinationsbemühungen. Eine Momentaufnahme des Vorbereitungsstands Ende 2019 verdeutlicht, dass dieser Lernprozess nicht abgeschlossen war. Besonders augenfällig sind die Lücken, die sich an den Schnittstellen des Gesundheitsbereichs, der Vorsorgeplanung und der Krisenorganisation feststellen lassen. Obwohl auf der Fachebene bekannt, wurden viele der Schwachpunkte ohne dringenden Handlungsdruck und mangels politischer Aufmerksamkeit jedoch nur zögerlich weiterverfolgt.

EINLEITUNG

Die seit Anfang 2020 um sich greifende Coronavirus-Pandemie stellt die grösste Herausforderung für die Gesundheitspolitik, die Vorsorgeplanung und das Krisenmanagement der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg dar. Dabei sind gesundheitliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Aspekte gleichermaßen relevant. Der durch die Massnahmen zur Bewältigung der Pandemie ausgelöste zeitweilige gesellschaftliche und wirtschaftliche Beinahe-Stillstand war so in keiner Planung vorhergesehen worden.

Im internationalen Vergleich wurde der Schweiz im ersten Halbjahr 2020 von verschiedener Seite attestiert, die erste Welle der Pandemie in vielerlei Hinsicht gut gemeistert zu haben.¹ Stabile politische Institutionen, eine präsente und funktionierende Kollegialregierung sowie grosse Eigenverantwortung innerhalb von Gesellschaft und Wirtschaft mündeten in eine breite politische und gesellschaftliche Zustimmung zu den

1 Ruth Fulterer et al., «Erfolge und Misserfolge bei Covid-19», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 07.07.2020; Thomas Fuster, «Die kleine Schweiz zeigt Grösse», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 25.04.2020.

vom Bundesrat ergriffenen Massnahmen.² Die rasche und unkomplizierte Unterstützung insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen sorgte international für Aufmerksamkeit. Daher schien die Schweiz auch in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht vergleichsweise glimpflich davongekommen zu sein.³ In den ersten Monaten der Krise funktionierte zudem die Krisenkommunikation des Bundes insgesamt gut, was wesentlich dazu beitrug, dass eine Überforderung des Gesundheitswesens mit vereinten Kräften des Bundes, der Kantone und der Bevölkerung verhindert werden konnte.

Allerdings zeigte sich mit dem Abklingen der ersten pandemischen Welle in Europa im Juni 2020 auch, dass hinsichtlich Vorsorge und Krisenmanagement Schwachpunkte offengelegt worden sind. So war die Versorgung der Bevölkerung mit Masken nicht zu jeder Zeit sichergestellt. Die offizielle Kommunikation über die Wirksamkeit von Masken war teils widersprüchlich. Ferner ist der Nachholbedarf im Bereich der Digitalisierung und der Verfügbarkeit von epidemiologisch relevanten Daten auf Bundesebene unbestritten. Hinsichtlich des Krisenmanagements wird die initiale Reaktion der Kantons- und Bundesbehörden als eher langsam eingeschätzt.⁴ Die Komplexität der Krisenorganisation des Bundes führte zu Reibungsverlusten und auch in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zeigten sich punktuelle Bruchlinien.

Zum Zeitpunkt der Finalisierung dieses Kapitels im Herbst 2020 ist die Pandemie weit davon entfernt, sich ihrem Ende entgegen zu neigen. Gleichzeitig präsentieren sich die epidemiologischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen anders als noch im ersten Halbjahr. Bereits jetzt stellen sich mit Blick auf die Bewältigung der ersten Phase der Pandemie eine Reihe von Fragen: Wie lassen sich die geschilderten, scheinbar gegenläufigen Einschätzungen erklären? Wie gut war die Schweiz im Gesundheitsbereich, in der Vorsorgeplanung und in der Krisenorganisation tatsächlich auf eine Pandemie vorbereitet? Antworten auf diese Fragen sind nicht nur mit Blick auf die

2 Lorenz Bosshardt et al., «Die Schweiz und die Corona-Krise», *sotomo*, 12.06.2020.

3 Thomas Fuster, «Der Aufschwung der Schweiz ist irritierend», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 11.09.2020.

4 Lorenz Bosshardt et al., «Die Schweiz und die Corona-Krise», *sotomo*, 24.03.2020, S. 27f; Christian L. Althaus et al., *Time is of the essence: containment of the SARS-CoV-2 epidemic in Switzerland from February to May 2020*, www.medrxiv.org, 25.07.2020.

Weiterentwicklung dieser drei Bereiche im Nachgang zur Krise relevant, sondern sollen bereits für die noch laufende Coronavirus-Pandemie erste Erkenntnisse liefern und so bei deren weiteren Bewältigung helfen.

Im ersten Teil dieses Kapitels wird die Entwicklung der Pandemie-vorbereitung in der Schweiz in den vergangenen 25 Jahre beleuchtet. Die historisch bedingte Ausgangslage des Landes im unmittelbaren Vorfeld der Pandemie wird somit besser verständlich und einordbar. Die Vorbereitungsarbeiten kamen einem beständigen Lernprozess gleich. Dieser wurde – wie auch andernorts – wesentlich von den seit den Neunzigerjahren in immer kürzeren Abständen auftretenden neuen Krankheitserregern angetrieben. Der systematische Aufbau von Kapazitäten in Kernbereichen wie Frühwarnsystem, Epidemien-gesetz, Pandemieplan und Laborkapazitäten trug wesentlich zu einer robusten Ausgangslage des Landes mit Blick auf die Bewältigung gesundheitlicher Notlagen wie der Coronavirus-Pandemie bei.

Die skizzierten Stärken und Schwächen der Schweiz in der Pandemiebekämpfung widerspiegeln einerseits den Stand der spezifischen Vorbereitungen im Gesundheitsbereich im Vorfeld der Krise. Andererseits sind sie auch Ausdruck der Einbettung der gesundheitlichen und epidemiologischen Vorbereitungen in die generellen Vorsorgeplanungen und die Krisenorganisation von Bund und Kantonen. Im zweiten Teil dieses Kapitels wird diesen Überlegungen folgend eine Momentaufnahme zum Stand der Vorbereitungen in diesen drei Bereichen im unmittelbaren Vorfeld der Coronavirus-Pandemie erarbeitet. Besonders interessieren dabei die Lücken und wechselseitigen Abhängigkeiten an den Schnittstellen des Gesundheitsbereichs, der Vorsorgeplanung und der Krisenorganisation. Das Kapitel schliesst mit einem Überblick über das bis Ende 2019 Erreichte und den bereits im Vorfeld der Krise erkannten Optimierungsbedarf.

1 25 JAHRE PANDEMIEVORBEREITUNG: DIE SCHWEIZ IM INTERNATIONALEN KONTEXT

Gesundheitspolitik ist eine Domäne der Kantone. Grundsätzlich sind sie für die Vorsorgeplanung und die Bekämpfung von Epidemien und Pandemien zuständig. Mit der Entwicklung des internationalen Seuchenschutzes im 19. Jahrhundert begann jedoch auch der Bund schritt-

weise Verantwortung für die Koordination und Umsetzung einer rasch wachsenden Zahl internationaler Konferenzen und Abkommen im Gesundheitsbereich zu übernehmen. Seit seiner Gründung 1893 ist das Bundesamt für Gesundheit (BAG; bis 1977: Eidgenössisches Gesundheitsamt) für die Umsetzung des Epidemiengesetzes (EpG) verantwortlich. Sein Aufgabenbereich nahm im 20. Jahrhundert schrittweise zu, je stärker sich die internationale Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich und die Koordinationsbemühungen zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten nach Gründung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) intensivierten.⁵

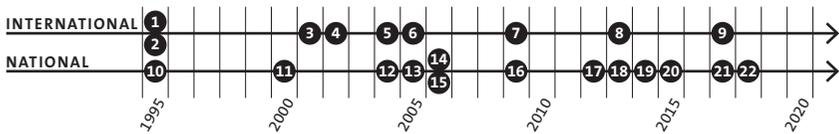
Wie in anderen Politikbereichen wirkt der Bund auch bei der Vorbeugung und Bekämpfung von Epidemien und Pandemien als Bindeglied zwischen dem internationalen Umfeld und den Kantonen, die auf weitestgehende Autonomie pochen. Nach Ende des Kalten Krieges stieg die Bedeutung des Seuchenschutzes in der nationalen und internationalen Politik über den engen gesundheitlichen Bereich hinaus rasch an, weil die möglichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen neuer Infektionskrankheiten wie Ebola 1976 oder AIDS/HIV immer deutlicher zutage traten. Gleichzeitig erhöhten sich im Zuge der Globalisierung die internationale Mobilität und die urbane Vernetzung. Dadurch wuchs wiederum die Verwundbarkeit von Industrieländern mit hochentwickelten Gesundheitssystemen, da sich die Vorwarnzeit bei neuen Pandemien stark verkürzte.⁶

In vielen westlichen Staaten fand das Thema der Gesundheitssicherheit in den 1990er-Jahren einerseits im Kontext terroristischer Anschläge mit chemischen und biologischen Kampfstoffen wie Sarin-Gas in der Tokioter U-Bahn 1995 oder den Anthrax-Briefen in den USA 2001 vermehrte Beachtung. Zugleich erwarteten Fachkreise in dieser Zeit den unmittelbaren Ausbruch einer Grippepandemie, was die Schweiz veranlasste, vergleichsweise früh zu agieren. Konkret wurde 1995 eine Arbeitsgruppe unter Federführung des BAG damit beauftragt, einen Grippe-Pandemieplan für die Schweiz zu erarbeiten. Ein zentrales

5 Brigitte Ruckstuhl / Elisabeth Ryter, *Von der Seuchenpolizei zu Public Health: Öffentliche Gesundheit in der Schweiz seit 1750* (Zürich: Chronos Verlag, 2017).

6 Laurie Garrett, «The Return of Infectious Disease», in: *Foreign Affairs* 75:1 (1996), S. 66–79.

Grafik 1: Überblick über die Pandemievorberereitung in der Schweiz 1995 – 2020

**INTERNATIONALE ENTWICKLUNGEN**

- ❶ 1995 Sarin-Giftgasanschlag in Tokio
- ❷ 1995 Beginn Revisionsprozess Internationale Gesundheitsvorschriften der WHO
- ❸ 2001 Anthrax-Anschläge in den USA
- ❹ 2002 SARS-Ausbruch
- ❺ 2004 Beginn Ausbreitung Vogelgrippe
- ❻ 2005 Internationale Gesundheitsvorschriften der WHO
- ❼ 2009 Beginn Schweinegrippe-Pandemie
- ❽ 2013 Neue WHO-Leitlinien für Risikomanagement bei einer Grippepandemie
- ❾ 2017 Neue WHO-Leitlinien für Risikomanagement bei einer Grippepandemie

NATIONALE ENTWICKLUNGEN

- ❿ 1995 Beginn der Arbeiten am Grippe-Pandemieplan
- ⓫ 2000 Abschluss der Arbeiten am Grippe-Pandemieplan
- ⓬ 2004 Publikation 1. Grippe-Pandemieplan
- ⓭ 2005 Strategische Führungsübung 2005
- ⓮ 2006 Teilrevision EpG
- ⓯ 2006 Publikation überarbeiteter Grippe-Pandemieplan
- ⓰ 2009 Publikation 2. Grippe-Pandemieplan
- ⓱ 2012 Beginn Totalrevision EpG
- ⓲ 2013 Publikation 3. Grippe-Pandemieplan
- ⓳ 2014 Sicherheitsverbandsübung 2014
- ⓴ 2015 Publikation 4. Grippe-Pandemieplan
- ⓵ 2017 Evaluation der Schweiz und Liechtensteins durch die WHO
- ⓶ 2018 Publikation 5. Grippe-Pandemieplan

Anliegen dieser Arbeiten war von Beginn an, in der kommenden Pandemie eine «föderalistische Kakophonie» zu verhindern und die koordinative Rolle des Bundes an den Schnittstellen zu den internationalen Anstrengungen in der Pandemie Vorbereitung zu stärken.⁷

Wie in Grafik 1 veranschaulicht, entwickelte sich die Pandemie Vorbereitung in der Schweiz in den vergangenen 25 Jahren als schrittweiser Lernprozess im Gleichschritt mit internationalen Entwicklungen. Die wichtigsten Antriebskräfte hinter den sich beschleunigenden nationalen und internationalen Pandemie Vorbereitungen waren die in immer kürzeren Abständen auftretenden Epidemien und Pandemien, allen voran der SARS-Ausbruch in Asien in 2002/03, die weltweite Verbreitung des Vogelgrippevirus H5N1 ab 2004 und die «Schweingrippe»-Pandemie 2009/10. Der entscheidende internationale Referenzrahmen für die Bemühungen der Schweiz war 2005 der Prozess der Aushandlung und Unterzeichnung der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) der WHO. Die schweizerischen Pandemie Vorbereitungen beschleunigten sich in zwei Phasen: In einer ersten Phase konzentrierten sich die Anstrengungen auf die grundsätzliche Frage einer gestärkten koordinativen Rolle des Bundes im föderalen Gesundheitssystem. Im Zuge der Schweingrippe erreichten in einer zweiten, verstärkt operativen Phase die vorbeugenden Pandemie Vorbereitungen der Schweiz ihren vorläufigen Höhepunkt.

1.1 DIE BESCHLEUNIGUNG DER INTERNATIONALEN PANDEMIEVORBEREITUNGEN ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DAS FÖDERALE SYSTEM

Auf internationaler Ebene leitete die WHO den Revisionsprozess der IGV bereits 1995 ein, wobei die Arbeiten vorerst auf technischer Ebene verblieben. Erst der Ausbruch der SARS-Pandemie im Frühjahr 2003 verhalf der Erkenntnis zum Durchbruch, dass der Seuchenschutz aufgrund der internationalen Vernetzung eine globale Herausforderung darstellte. In nur zwei Jahren verhandelten die Mitgliedstaaten der WHO danach neue IGV, die 2005 einstimmig angenommen wurden. Im Rahmen dieser verpflichteten sich alle Mitgliedstaaten dazu, Kapazi-

7 Felix Straumann, «Ärzte schauten mich ungläubig an», in: *Tages-Anzeiger*, 24.03.2020.

täten in acht Kernbereichen aufzubauen. Dazu gehören nationale Frühwarnsysteme, Epidemiengesetze, Pandemiepläne und Laborkapazitäten. Die WHO übernahm somit eine wichtige normativ-technische Rolle in der Entwicklung von Leitlinien für die Pandemievorsorge. Die Ausbreitung der Vogelgrippe im Frühjahr 2005 veranlasste die WHO, ihre Leitlinien zur Pandemie Vorbereitung zu aktualisieren. Sie rief überdies zur Anpassung der nationalen Vorbereitungen auf.⁸

In der Schweiz erarbeitete die 1995 eingesetzte Arbeitsgruppe für Influenza einen Grippe-Pandemieplan auf der Grundlage des EpG von 1970. Er sollte Vorschläge enthalten, wie sich das Land vorbereiten könne und was im Ernstfall zu tun sei, um die Verbreitung des Virus zu verlangsamen, die vorzeitige Sterblichkeit zu mindern und essenzielle Dienstleistungen sowie die innere und äussere Sicherheit zu gewährleisten. In ihrem vorläufigen Pandemieplan fasste die Arbeitsgruppe den Stand der Planung und die angedachten Strategien im Falle einer Grippepandemie zusammen. Dann kam es bei den weiteren Arbeiten jedoch zu Verzögerungen, da einerseits die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Pandemie genauer abgeschätzt werden sollten. Andererseits ergaben juristische Abklärungen, dass für eine Ausweitung der Bundeskompetenzen das EpG revidiert werden musste. Zur Diskussion stand damit die grundsätzliche Frage, inwieweit die Gefahrenlage im Bereich grenzüberschreitender Infektionskrankheiten und die damit verbundenen internationalen Koordinationsbemühungen eine stärkere Rolle des Bundes in der Pandemie Vorbereitung und -bewältigung rechtfertigten.⁹

Der SARS-Ausbruch 2002/03, dem weltweit 774 Menschen zum Opfer fielen, betraf die Schweiz mit einem eingeschleppten Fall zwar

**Der SARS-Ausbruch
offenbarte föderale
Schwächen und verlieh
der Pandemievorsorge
neue Dringlichkeit.**

8 World Health Organization (WHO), *WHO checklist for influenza pandemic preparedness planning*, 2005.

9 Daniela Bernasconi / Robert Steffen / Arbeitsgruppe Influenza, «Massnahmen bei einer Influenza-Pandemie in der Schweiz», in: *Sozial- und Präventivmedizin* 42, Suppl. 2 (1997), S. 92–99; «Warten auf dem Pulverfass: Wie sich die Schweiz auf die nächste Grippe-Pandemie vorbereitet», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 04.01.2005.

nur marginal.¹⁰ Er offenbarte aber föderale Schwächen in der Vorsorge und verlieh der hiesigen Pandemievorbereitung dadurch neue Dringlichkeit. Insbesondere zeigte sich erneut die Notwendigkeit der Präzisierung der Bundeskompetenzen im Pandemiefall durch eine Revision des EpG. Als im gleichen Jahr auch die Gesundheitsdirektorenkonferenz beim Bund eine Anpassung dieses Gesetzes beantragte, war der Prozess lanciert, der 2006 zu einer Teilrevision und 2012 zu einer Totalrevision des EpG führte.¹¹

Durch die weltweite Ausbreitung des Vogelgrippevirus H5N1 ab 2004 beschleunigten sich die nationalen und internationalen Anstrengungen in der Pandemievorbereitung weiter, da Fachleute eine Mutation des Virus zu einem von Mensch zu Mensch übertragbaren Erreger befürchteten. In diesem Kontext wurde einerseits der vorläufige Pandemieplan der Arbeitsgruppe Influenza aus dem Jahr 2000 überarbeitet. Dieser findet bis heute Anwendung. Die angepasste Version wurde 2004 als erster offizieller Influenza-Pandemieplan für die Schweiz veröffentlicht. Andererseits fand im Januar 2005 auf Bundesebene eine eintägige Strategische Führungsübung 2005 (SFU 05) statt, die sich mit den umfassenden Herausforderungen einer Grippepandemie für die Staatsführung auseinandersetzte. Der Übung zugrunde lag das Szenario einer schleichenden Epidemie, ausgelöst durch ein anfänglich nicht erkanntes, neuartiges Influenza-Virus in der Schweiz. Die Epidemie drohte, sich auch jenseits der Grenzen auszubreiten. Gravierende nationale und internationale Auswirkungen auf Gesundheitssysteme, Verkehr, Wirtschaft und Gesellschaft wären die Folge.¹²

Die SFU 05 stellte einen wichtigen Meilenstein für die Entwicklung der Pandemievorbereitungen in der Schweiz dar. *Erstens* wurde weniger das zeitkritische operative Krisenmanagement der Teilnehmenden geübt, als vielmehr deren Fähigkeit zur strategischen Führung und Strategieentwicklung für verschiedene mittelfristige Entwicklungsmöglichkeiten. Seither hat es keine vergleichbaren Übungen mehr gegeben, die auf die umfassenden interdepartementalen und interdisziplinären

10 World Health Organization (WHO), *Summary of probable SARS cases with onset of illness from 1 November 2002 to 31 July 2003*, www.who.int, 21.04.2004.

11 SDK, *Jahresbericht 2003*, www.gdk-cds.ch, 2003, S.20.

12 BK, *Schlussbericht Führungsübung 2005: Epidemie in der Schweiz*, 2005.

linären Herausforderungen der Pandemiebewältigung auf Stufe Bund fokussierten. Optimierungspotenzial verortete Bundespräsident Samuel Schmid in der Nachbetrachtung *zweitens* beim strategischen Denken und Handeln innerhalb der involvierten Bundesstellen.¹³ Auch der damalige Chef der Strategischen Führungsausbildung, Laurent F. Carrel, der die Übung konzipiert hatte, lobte anlässlich der Veröffentlichung des SFU-Schlussberichtes im Herbst 2005 zwar die fachlich überzeugende Führung durch den Krisenstab des BAG, kritisierte aber gleichzeitig die mangelhafte interdepartementale Erarbeitung mittelfristiger Massnahmen.¹⁴ Gefragt nach den Lehren aus dieser Übung konstatierte Carrell *drittens* einige Jahre später, dass sich eine Pandemie auf alle Gesellschaftsbereiche auswirke, was nicht nur einen enormen Koordinationsbedarf im Krisenmanagement generiere, sondern aufgrund der hohen Komplexität auch eine Führung durch den Gesamtbundesrat nötig mache.¹⁵

Durch die SFU 05 waren die umfassenden gesamtstaatlichen Herausforderungen, die sich im Rahmen der Bewältigung einer Pandemie stellen würden, über Fachkreise bekannt geworden. Auf operationeller Ebene der Pandemievorberereitung wurde Mitte 2005 die Influenza-Pandemieverordnung¹⁶ in Kraft gesetzt. Im darauffolgenden Jahr veröffentlichte das BAG eine leicht überarbeitete Version des nationalen Grippe-Pandemieplans, der in Zusammenarbeit mit Kantonsbehörden, aber auch Akteuren des Gesundheitswesens, der Wirtschaft und der Gesellschaft entstanden war. Der neue Plan beinhaltete insbesondere präventive Massnahmen zur Reduktion von Ansteckungen wie zum Beispiel die Schliessung von Schulen und Geschäften, und gab den Kantonen so Rahmenbedingungen für ihre eigenen Pandemiepläne vor. Weitere Schwerpunkte waren detaillierte Strategien für die fortlaufende Information der Bevölkerung sowie die bedarfsgerechte Verteilung antiviraler Medikamente und Impfstoffe.

13 «Strategisches Denken und Handeln verbessern: Bundespräsident Schmid zur «Führungsübung 2005», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 21.01.2005.

14 «Strategisches Denken nur im Ansatz», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 22.10.2005.

15 «Reale Krisen haben sich noch selten an Planungen gehalten», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 02.05.2009.

16 Bundesrat, *Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung einer Influenza-Pandemie*, 27.04.2005.

Auch auf der Stufe der Gesetzgebung wurden mit der Teilrevision des EpG im Herbst 2006 Fortschritte erzielt, welche es dem Bundesrat erlauben sollten, einer Pandemie mit vorbeugenden Massnahmen möglichst frühzeitig zu begegnen. Neu konnte der Bund bereits vor deren Ausbruch die Beschaffung von Impfstoffen, Heilmitteln und Medizinprodukten finanzieren sowie die Herstellung von Heilmitteln in der Schweiz durch Finanzhilfen fördern.¹⁷ In der Folge schloss die Schweiz auf Geheiss des Bundesrates hin noch im gleichen Jahr eine Reservationsübereinkunft für Pandemie-Impfstoffe ab und kaufte als erstes Land überhaupt einen prä-pandemischen Impfstoff für die gesamte Bevölkerung.¹⁸ Parallel dazu wurden durch das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zwischenzeitlich grosse Pflichtlager an Masken für den Pandemiefall angelegt.

1.2 DIE SCHWEINEGRIPPE ALS HÖHEPUNKT DER VORBEUGENDEN PANDEMIEBEWÄLTIGUNG

Als die WHO im Juni 2009 aufgrund des mutierten und sich von Mensch zu Mensch übertragenden H1N1-Grippevirus («Schweinegrippe») den Pandemiefall ausrief, schien der schlimmste Fall einer Influenza-Pandemie Realität zu werden. Es dauerte tatsächlich nur sechs Wochen, bis das Virus sich in der Schweiz auszubreiten begann.¹⁹ Wegen der inhärenten Unberechenbarkeit neuer Viren mussten nationale Gesundheitsbehörden damals mit dem Schlimmsten rechnen, obschon sich später herausstellen sollte, dass auch diese Influenza unerwartet mild verlief.²⁰

In der Rückschau auf die Schweinegrippe wird das zentrale Dilemma jeder vorbeugenden Pandemiebewältigung gleichsam exemplarisch sichtbar: Da sich das tatsächliche Risiko eines neuen Erregers erst

17 Bundesrat, *Botschaft zur Änderung des Epidemiengesetzes*, 09.06.2006.

18 Bundesrat, *Ab 2007 verfügt die Schweiz im Fall einer Grippepandemie über Impfstoffe für die gesamte Bevölkerung*, 18.10.2006.

19 Alan Niederer, «Mehr als nur Impfen», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 16.03.2018.

20 Bärbel Hirrle, «Die Schweinegrippe-Pandemie» 09/10: Was lernen wir?», in: *Schweizer Zeitschrift für Gynäkologie und Geburtshilfe in der Praxis* 6 (2010), S. 20f.

nach einiger Zeit abschätzen lässt, ist ein Über- oder Untersteuern kaum zu vermeiden. Untersteuern die Behörden, setzen sie sich dem Vorwurf aus, ihre Verantwortung nicht wahrgenommen zu haben, weil es unter Umständen zahlreiche vermeidbare Tote gibt. Übersteuert man hingegen, so werden eventuell unnötig Steuergelder ausgegeben und den Behörden wird Panikmache vorgeworfen. Aus operationeller Perspektive des Krisenmanagements und der Vorsorgeplanung sind daher klare Verantwortlichkeiten und flexible Planungsgrundlagen gefragt. Aus einer politischen Perspektive hingegen drohen eine Politisierung der Massnahmen und eine abnehmende gesellschaftliche Unterstützung für vorbeugende Massnahmen. Beide Effekte lassen sich in der Nachbearbeitung der Schweinegrippe-Pandemie beobachten.

Auf internationaler Ebene wurde die WHO für die präventive Ausrufung eines internationalen Notstandes und die Empfehlung kritisiert, grossflächig teure Impfungen durchzuführen, welche sich rückblickend als unnötig erwiesen. In vielen westlichen Gesellschaften, so auch in der Schweiz, waren sowohl die ergriffenen pharmazeutischen Massnahmen (antivirale Medikamente, Impfungen) als auch die nicht-pharmazeutischen Massnahmen (Masken, Abstandsregeln) umstritten. Gleichzeitig zeigten sich viele staatliche Akteure angesichts des dynamischen Verlaufs der Pandemie und der hohen wissenschaftlichen Unsicherheit hinsichtlich des neuen Grippevirus überfordert, eine realistische Bewertung der sich laufend verändernden nationalen Risikolage vorzunehmen. Damit einher ging häufig auch eine inkohärente staatliche Krisenkommunikation.²¹

Auch in der Schweiz erwiesen sich der Pandemieplan und die Krisenorganisation als unflexibel und starr. Den Planungsgrundlagen und der Logik einer vorbeugenden Verhinderung des *Worst Case* entsprechend beschaffte die Schweiz noch im Juli 2009 rund 13 Millionen Impfdosen, wovon die meisten jedoch nicht gebraucht und schliesslich entsorgt werden mussten. Zudem gab der Bund rund die Hälfte der Pflichtlagermengen der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL) an Masken an die Kantone ab. Eine vom BAG im Anschluss an die Pandemie in Auftrag gegebene Evaluation stellte 2010 unter anderem Män-

21 Thomas Abraham, «Lessons from the pandemic: the need for new tools for risk and outbreak communication», in: *Emerging Health Threats Journal* 4:1 (2011), 7160.

gel bei der strategischen Planung von Massenimpfungen in den kantonalen Impfplänen sowie unnötige Verzögerungen bei der Bewilligung von Impfungen fest und empfahl eine Erweiterung der Kompetenzen des Bundes bezüglich Grippeimpfstoffen.²² Es wurde zudem zu einer in den Pandemieplan integrierten, den Ereignissen nicht vorgreifenden und von einer zentral verantwortlichen Person geführten Kommunikationsstrategie geraten.

Ab 2012 flossen die Erkenntnisse aus der Schweinegrippe-Pandemie in die Totalrevision des EpG ein, das 2016 in Kraft trat. Die revidierten gesetzlichen Grundlagen unterstrichen die Führungsrolle des Bundes durch eine Stärkung seiner

Gemäss dem Risikobericht 2012 stellte von zwölf untersuchten Gefährdungen eine Pandemie das grösste Risiko für die Schweiz dar.

Koordinations- und Aufsichtsfunktionen. Konkret sollte neuer Bundesrat unter Einbezug der Kantone Ziele und Strategien festlegen. Die Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen

bei der Bewältigung eines nationalen Gesundheitsnotstandes wurde durch die Einführung eines dreistufigen Modells mit «normaler», «besonderer» und «ausserordentlicher Lage» klarer festgelegt, während die Kantone weiterhin für den Vollzug zuständig blieben. Um die Zusammenarbeit zwischen den zwei Staatsebenen zu fördern, sah das neue Gesetz die Schaffung eines permanenten Koordinationsorgans vor. In der besonderen und ausserordentlichen Lage sollte das Koordinationsorgan ein designiertes Einsatzorgan unterstützen, welches gemäss Planung wiederum den Bundesrat in diesen Lagen berät sowie Bund und Kantone bei der Koordination getroffener Massnahmen hilft.²³

Parallel zur Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen wurden auch die Planungsgrundlagen für die Pandemiebekämpfung überarbeitet und stärker risikobasiert ausgerichtet. 2013 veröffentlichte das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) seinen ersten Risikobericht «Katastrophen und Notlagen Schweiz 2012». Darin kamen die ExpertInnen zum

22 Jonathan Van Tam et al., *Evaluation der H1N1-Impfstrategie der Schweiz*, Ernst & Young, April 2010.

23 Bundesrat, *Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen*, 03.12.2010.

Schluss, dass von den zwölf untersuchten Gefährdungen das Szenario einer Pandemie das grösste Risiko für die Schweiz darstellte. Der Bericht verdeutlichte die hohen möglichen Schadenfolgen eines derartigen Ereignisses mit drei epidemiologischen Szenarien einer Influenza-Pandemie.

Aufgrund der 2009 gemachten Erfahrungen und unter Berücksichtigung des Risikoberichtes des BABS überarbeitete auch das BAG seine Vorbereitungen und legte im gleichen Jahr die vollständig revidierte dritte Auflage des nationalen Influenza-Pandemieplans vor. Der neue Plan betonte, dass die Schutzvorkehrungen stärker risikoadaptiert und flexibler gestaltet werden sollten. Zudem löste sich die Schweiz darin vom Modell der WHO und reduzierte die Zahl der Pandemiestufen von sechs auf drei: Neu gab es nur noch die normale Lage mit saisonaler Influenza, die Pandemie und die Post-Pandemie. Weitere zentrale Punkte der Überarbeitung waren eine klarere Regelung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, unter anderem in der Kommunikation; Massnahmen zur medizinischen Versorgung; sowie die Regelung von staatlichen Interventionsmöglichkeiten wie Verhaltensanweisungen oder allfälligen Quarantänen. Die wichtigste Massnahme sollte gemäss Plan weiterhin die Impfung sein, weshalb die rasche Immunisierung der Bevölkerung neu geregelt und detailliert vorskizziert wurde, inklusive eines Reservationsvertrags mit einem Pharmaunternehmen. Zudem hielt der Plan fest, dass die Vorsorge mit pandemielevanten Medizinprodukten wie Masken und Untersuchungshandschuhen möglichst durch Massnahmen der WL sichergestellt werden soll.²⁴ Gemeint sind damit Massnahmen in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft bei den Lieferanten und den Verbrauchern, insbesondere den Spitälern, im Unterschied zu zentralisierten staatlichen Lösungsansätzen.

Der Gesundheitsnotstand im Kontext der Schweinegrippe führte in der Schweiz somit zu einem vorläufigen Höhepunkt der Anstrengungen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in den Vorbereitungen auf die nächste Influenza-Pandemie. Mitte der 2010er-Jahre hatte sich das Risiko einer Influenza-Pandemie als Szenario mit einem der grössten Schadenpotenziale fest in den nationalen Bedrohungsanalysen und der nationalen Bedrohungspolitik der Schweiz etabliert. Mit dem total revidierten EpG und dem mehrfach überarbeiteten Pandemieplan lagen die

24 BWL, *Bericht zur Vorratshaltung 2015*, 2015.

Schlüsselinstrumente für die Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen und ein Rahmen für die zu ergreifenden Massnahmen vor. Jedoch blieben auch in der Schweiz ein Teil der von staatlicher Seite vorgeschlagenen Massnahmen (Masken, Impfungen) bei einer derartigen Krise umstritten. Da den zuständigen Behörden im Anschluss an die Schweinegrippe eine gewisse Überreaktion unterstellt wurde, verlor die behördliche Vorbereitung auf das Risiko einer Pandemie in der Folge allerdings zunehmend an politischer und gesellschaftlicher Unterstützung.²⁵

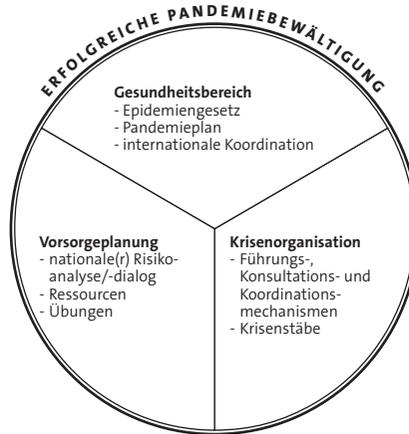
2. STAND DER PANDEMIEVORBEREITUNG VOR DER CORONA-KRISE: GESUNDHEITSBEREICH, VORSORGEPLANUNG UND KRISENORGANISATION

Eine Pandemie lässt sich in ihren Auswirkungen weder auf den Gesundheitsbereich noch auf eine Regierungsebene begrenzen. Die Breite und Tiefe der Auswirkungen einer Pandemie auf Gesundheit, Gesellschaft, Wirtschaft und Staat erfordern eine umfassende Koordination vielschichtiger Massnahmen und zahlreicher Akteure – über disziplinäre, sektorielle und departementale Grenzen und über subnationale, nationale und internationale Regierungsebenen hinweg. Die hohe Komplexität der Herausforderungen und die dynamische Entwicklung der epidemiologischen Lage stellen die staatlichen Systeme der Vorsorge und der Krisenorganisation vor umfassende Herausforderungen. Dabei unterscheiden sich die Fragestellungen je nach politischen Institutionen und politischer Kultur. Im Fall der Schweiz bilden Kollegialregierung, Departementalismus und Föderalismus den entscheidenden staatspolitischen und verfassungsrechtlichen Rahmen der Pandemievorereitung und -bewältigung.

Innerhalb dieses institutionellen Rahmens hängt eine effiziente und effektive Pandemiebewältigung von einem erfolgreichen Zusammenspiel in drei unterschiedlichen Bereichen ab, wie in Grafik 2 veranschaulicht. Im Zentrum stehen *erstens* die spezifischen Vorbereitungen im Gesundheitsbereich. Es geht um den Aufbau der Kapazitäten, zu dem sich die

25 Siehe zum Beispiel Oskar Freysinger, *Interpellation Nr. 09.3928 Angekündigte Pandemie*, 25.09.2009; Maury Pasquier Liliane, *Interpellation Nr. 10.3519 H1N1-Grippe. Transparenz schaffen*, 17.06.2010; sowie die parlamentarischen Diskussionen um die Revision des EpG, die sich nur am Rande um den Pandemiefall drehen.

Grafik 2: Drei zentrale Bereiche für eine erfolgreiche Pandemiebewältigung



Schweiz 2005 mit der Unterzeichnung der IGV verpflichtete. Entscheidend mit Blick auf Koordination und Führung sind das EpG, der Pandemieplan und der internationale Austausch. Dazu kommen *zweitens* die generellen Vorsorgeplanungen von Bund und Kantonen, in welche die spezifischen Pandemievorberreitungen eingebettet sind. Die nationalen Vorsorgesysteme sind risiko- und resilienzbasiert, grundsätzlich auf ein breites Set von Szenarien ausgerichtet und beinhalten die nationale Risikoanalyse und den nationalen Risikodialog, die Ressourcen und die Übungen. Rückt die unmittelbare Krisenbewältigung ins Zentrum, dann wendet sich der Blick *drittens* auf die Krisenorganisation von Bund und Kantonen. In diesem Bereich geht es primär um die Frage, wie die strategischen und operationellen Führungs-, Konsultations- und Koordinationsprozesse auf Bundesebene und an den Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen organisiert werden sollen.

Der Erfolg in der Pandemiebewältigung hängt nicht zuletzt davon ab, wie gut diese drei Bereiche vor der Krise aufeinander abgestimmt wurden. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass immer unsicher bleibt, welche Art der Krise als nächste zu bewältigen ist. Zudem werden die drei Bereiche von spezifischen Verwaltungsstrukturen auf verschiedenen Staatsebenen bearbeitet, die im Alltag nur lose miteinander ver-

bunden sind. Im Zentrum stehen die gesundheitspolitischen Netzwerke der Kantone, die auf Stufe Bund mit dem BAG eng verbunden sind. Die Gesundheitspolitik stellt eine Domäne der Kantone dar und sollte daher eher von unten (Kantone) nach oben (Bund) gedacht werden. Ähnliches gilt für die generelle Vorsorgeplanung, bei der die Verantwortung grundsätzlich bei den jeweils zuständigen Fachämtern liegt, die dem Bundesrat Informationen und Entscheidungsgrundlagen liefern. Weil in der ausserordentlichen Lage der Bund beziehungsweise der Bundesrat entscheidet, sollte die Krisenorganisation eher von oben nach unten verstanden werden. Allerdings gilt es, die Kantone in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, denn sie bleiben für die Umsetzung verantwortlich.

Bei jeder Momentaufnahme des Gesamtsystems – und um eine solche soll es im Folgenden gehen – werden damit unweigerlich auch Lücken und wechselseitige Abhängigkeiten an den Schnittstellen der drei Bereiche sichtbar. *Erstens* sind diese Lücken Ausdruck unterschiedlicher zeitlicher Dynamiken und vielschichtiger Entscheidungsprozesse in einem System, das von Gewaltenteilung, Departementalismus und Föderalismus geprägt ist. Gesetzgebungsprozesse nehmen beispielsweise mehr Zeit in Anspruch als die Entwicklung eines sektoriellen Vorsorgeplans. *Zweitens* widerspiegeln die Lücken unterschiedliche politische und finanzielle Interessenlagen auf verschiedenen Regierungsebenen. *Drittens* besteht ein Spannungsfeld zwischen der Fachebene – der die Lücken oftmals bekannt sind – und der politisch-strategischen Führungsstufe, deren Aufmerksamkeitsspanne für strukturelle Fragen oder risikospezifische Herausforderungen vor dem Eintreten einer Krise grundsätzlich begrenzt ist. Es gehört allerdings zur Vorsorgeplanung, dass das Gesamtsystem der Pandemievorbereitung im Auge behalten, in Übungen und im internationalen Vergleich getestet und nach Krisen sorgfältig evaluiert und weiterentwickelt werden muss.

2.1 GESUNDHEITSBEREICH: KAPAZITÄTSAUFBAU IM SPANNUNGSFELD ZWISCHEN BUND UND KANTONEN

Im Vorfeld der Corona-Krise blickte das Gesundheitssystem der Schweiz auf eine 25-jährige Geschichte der Pandemievorbereitung zurück. Dieser Lernprozess war nicht abgeschlossen. 2019 hatte das BAG eine ex-

terne Situationsanalyse zur Umsetzung des EpG in Auftrag gegeben.²⁶ Bereits 2017 hatte sich die Schweiz zusammen mit Liechtenstein an einer gemeinsamen Evaluation mit der WHO zum Stand der Umsetzung der IGV beteiligt. Zudem hatten die Eidgenössische Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP) und das BAG 2015 und 2018 Neuauflagen des Influenza-Pandemieplans Schweiz vorgelegt. Die Weiterentwicklung des Plans war beim Ausbruch der Coronavirus-Pandemie bereits angedacht.²⁷

Das EpG soll eine frühzeitige Erkennung, Überwachung, Verhütung und Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten gewährleisten. Seit dem Zeitpunkt seiner Abfassung 2012 haben sich jedoch sowohl die Art und die Verbreitung neuer Krankheiten als auch die Rollen von Bund und Kantonen in der Gesundheitspolitik weiterentwickelt. Ein vom Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) in Auftrag gegebenes Gutachten zeigte Ende 2018 auf, dass sich das Gesundheitswesen aufgrund des Kostendruckes und der Entwicklungen im Bereich der Spitzenmedizin in den vergangenen Jahren stark regionalisiert hat. Es bildeten sich überkantonale Versorgungsräume heraus, die in die Gründung von vier regionalen Gesundheitsdirektorenkonferenzen mündeten. Gleichzeitig vergrösserte sich die Distanz zu den mit Aufgaben zur Bewältigung gesundheitlicher Krisenlagen betrauten Verwaltungseinheiten des Bundes. Es ist entscheidend, dass die regionalen Versorgungsplanungen der Kantone Reservekapazitäten (Spitalbetten, medizinische Schutzgüter) für Notlagen wie eine Pandemie einplanen.²⁸

Unbestritten scheint auch, dass die organisatorische, fachliche und finanzielle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der Pandemiebewältigung weiterentwickelt werden sollte. Eine vom BAG ebenfalls 2018 in Auftrag gegebene Studie untersuchte aus juristischer Perspektive die Abläufe beim Übergang von der normalen zur besonderen Lage und damit verbunden die Eignung des Bundesstabs für Bevölkerungsschutz (BSTB) als Einsatzorgan. Die Studie un-

26 David Wüest-Rudin, *Situationsanalyse «Umsetzung des Epidemiengesetzes (EpG)»*, bolz+partner, 11.08.2020.

27 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

28 Thomas Zeltner, *Zukünftiger Bedarf im Bereich Koordinierter Sanitätsdienst*, 18.12.2018.

terstreicht, dass das EpG alleine dem Bundesrat und dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) eine spezifische Rolle bezüglich der besonderen Lage zuweist. Der Bundesrat entscheidet, ob eine nationale Gefährdung der öffentlichen Gesundheit vorliegt. Das EpG sagt aber nichts zur Frage, wie dieser Entscheid zustande kommt und welche Akteure wann angehört werden. Das EDI ist in der besonderen Lage für die horizontale Koordination zuständig. Es wird dabei von einem Einsatzorgan unterstützt, dessen Zusammensetzung und Funktion im EpG jedoch nicht weiter spezifiziert wird. Das Einsatzorgan wiederum wird von einem permanenten Koordinationsorgan unterstützt, das sich um die Zusammenarbeit bei Vorsorgemassnahmen zwischen Bund und Kantonen kümmert. Die Überschneidungen in den Zuständigkeiten der horizontalen Koordination des EDI, des Einsatzorgans, des Koordinationsorgans und des unten diskutierten BSTB sollten insbesondere mit Blick auf den Übergang von der normalen in die besondere Lage klarer geregelt werden.²⁹

Um allfälliges operationelles Optimierungspotenzial zu eruieren, waren die Gesundheitssysteme der Schweiz und Liechtensteins bereits 2017 einer Evaluation durch die WHO, einer sogenannten *WHO Joint External Evaluation of IHR Core Capacities*, unterzogen worden, bei der die völkerrechtlich bindenden, multi-sektoriellen Vorgaben zum Aufbau von Kapazitäten überprüft wurden. Gerade weil die Schweiz nur über begrenzte Erfahrung mit grösseren Notlagen verfügt, stellte der mit grossem Aufwand verbundene Erarbeitungsprozess einen Mehrwert dar, weil eine grosse Zahl von Akteuren gemeinsam an der Erarbeitung dieser Gesamtsicht beteiligt waren. Betrachtet wurde die gesamte Gesundheitsinfrastruktur der beiden Länder anhand von 49 Indikatoren in 19 technischen Bereichen und damit die strukturelle Leistungsfähigkeit im Hinblick auf alle relevanten Dimensionen der Gesundheitssicherheit. Im internationalen Vergleich schnitt die Schweiz dabei sehr gut ab.

Gleichzeitig mündete die Evaluation in einer Reihe von Empfehlungen der WHO an die Schweiz. *Erstens* solle die Zusammenarbeit mit der EU und den Nachbarstaaten intensiviert werden, insbesondere im Be-

29 Christian Rüefli / Christoph Zenger, «Analyse besondere Lage gemäss EpG: Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundes», *Büro Vatter*, 31.08.2018; *Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (EpG)*, 28.09.2012.

reich der Frühwarnung. *Zweitens* solle ein noch aktiveres Management von sozialen Medien erfolgen, nicht zuletzt auch mit Blick auf manipulierte Informationen. *Drittens* solle auf nationaler Ebene ein elektronisches Echtzeitmonitoring aufgebaut und eine Vereinfachung relevanter Datenflüsse angestrebt werden. *Viertens* seien auf der Bundesebene tendenziell zu viele unterschiedliche Akteure involviert, was in einer Krise zu Abstimmungs- und Koordinationsschwierigkeiten führen könnte. *Fünftens* existierten auf kantonaler Ebene nicht immer kompatible Werkzeuge, während die nationalen Bewältigungskapazitäten möglicherweise unterfinanziert seien. *Sechstens* schliesslich riet die WHO der Schweiz, die Zahl der Übungen des Gesamtsystems zu erhöhen.³⁰

2018 legten das BAG und die EKP die fünfte und neuste Auflage des nationalen Influenza-Pandemieplans vor. Der Plan stellt eine umfassende und detaillierte Planungsgrundlage zur Bewältigung der gesundheitlichen Folgen und epidemiologischen Fragestellungen einer Grippepandemie dar. Weil Pandemien grundsätzlich unvorhersehbar sind, betont der Plan, wie wichtig systemische Flexibilität und eine entsprechende Anpassungsbereitschaft sind. Beim Vorliegen von Warnzeichen müssen deshalb gemäss Plan Strategieentwicklung und Ressourcenlage überdacht und insbesondere in der besonderen und ausserordentlichen Lage Ad-hoc-Lösungen erarbeitet werden. Mit Blick auf die epidemiologischen und kommunikativen Strategien und Massnahmen kann der Plan als generisch wirksame Vorsorge für unterschiedliche Pandemien verstanden werden.

Darüber hinaus ist der Fokus des Pandemieplanes aber in zweierlei Hinsicht eng: Einerseits konzentriert er sich, getreu den internationalen Verpflichtungen im Rahmen der IGV, auf Influenzaviren. Die dem Plan zugrundeliegenden Szenarien gehen dabei alle von der Verfügbarkeit eines Grippeimpfstoffes nach maximal einem halben Jahr aus. Entsprechend sind die Empfehlungen für die Lagerhaltung von Medikamenten

Der Pandemieplan ging von Influenzaviren aus – und sah deshalb einen Impfstoff nach einem halben Jahr und Maskenvorräte für zwölf Wochen vor.

30 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020; BAG, *BAG Bulletin 12/2019*, 18.03.2019, S. 12–15.

und Masken auf bis zu zwölf Wochen ausgerichtet. Es fehlt eine vertiefte Analyse, welche Akteure im Krisenfall auf welche Weise mit einer Knappheit umgehen sollten. Andererseits fokussiert der Plan auf die gesundheitlichen und epidemiologischen Herausforderungen im Kontext der Verhütung und Bewältigung einer Pandemie. Dagegen nimmt er die möglichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen einer Pandemie – beziehungsweise ihrer Bewältigung – nicht so sehr in den Blick. Es gibt zwar grundsätzlich Hinweise auf solche Folgen und den Verweis auf die notwendige Verhältnismässigkeit von Massnahmen, aber keine konkreten Lösungsvorschläge zur aktiven Bewältigung negativer wirtschaftlicher und sozialer Auswirkungen.

Zwar verweist der Pandemieplan auf die 2017 aktualisierten Leitlinien der WHO, welche die Wichtigkeit einer nationalen Risikobeurteilung und eines generischen Planungsansatzes mit Blick auf ein breites Spektrum von Risiken unterstreichen sowie eine Stärkung des gesamtgesellschaftlichen Ansatzes zur Pandemievorbereitung und -bewältigung fordern.³¹ Der Schweizer Pandemieplan nimmt den neuen Ansatz jedoch nur teilweise auf, wohl auch daher, weil die bereits im Evaluationsbericht der WHO kritisierten Defizite im Hinblick auf die Koordination der Vorsorgeplanung und die fragmentierten Koordinationsmechanismen zwischen Bund und Kantonen in den primären Verantwortungsbereich anderer Verwaltungsstrukturen fallen.

2.2 VORSORGEPLANUNG: VON DER REAKTIVEN KRIEGSVORSORGE ZUR RISIKOBASIERTEN VORSORGE

Die Vorsorgesysteme der Schweiz haben sich in den vergangenen 25 Jahren umfassend gewandelt: Weg von der reaktiven Kriegsvorsorge hin zur präventionsorientierten Risikopolitik. Es geht heute darum, Art und Ausmass eines breiten Spektrums von Risiken in Form möglicher Szenarien zu erfassen, um darauf aufbauend Defizite der Vorsorgeplanung abzuleiten. Standen während des Kalten Krieges politisch klare Bedrohungen im Zentrum der Kriegsvorsorge, so beschäftigt sich die risikobasierte Vorsorgeplanung heute mit möglichen Zwischenfällen, deren Schadenpotenzial teils erfassbar, jedoch mit Unsicherheiten verbunden

31 World Health Organization (WHO), *Pandemic Influenza Risk Management*, Mai 2017.

bleibt. Entsprechend werden die Vorsorgesysteme risiko- und resilienzbasiert ausgerichtet, wobei Übungen ein wesentliches Mittel der Vorsorge darstellen. Auch die WL dreht sich neu um die Früherkennung von Mangellagen, Marktentwicklungen und politische Umfeldanalysen. Entscheide auf unsicherer Basis können zu früh oder zu spät gefällt werden und zu ungenügenden oder exzessiven Lösungen führen. Entscheidend ist daher, dass präventives Handeln politisch legitimiert ist und klaren Verantwortungen zugeordnet werden kann.³²

Im Bereich der Risikoanalyse und des Risikodialogs lässt sich ein gewisser Mangel an Koordination zwischen den komplementären Elementen feststellen. Neben bedrohungsspezifischen Vorsorgeelementen wie dem EpG oder dem Pandemieplan verfügt das Land über eine umfassendere Risikoanalyse, die vom BABS herausgegeben und in Zusammenarbeit mit externen ExpertInnen mittels einer Kombination aus Szenariotechnik zur Beschreibung spezifischer Gefährdungen und klassischer quantitativer Risikoanalyse zum Vergleich der unterschiedlichen Gefährdungen erarbeitet wird. Der zweite Risikobericht «Katastrophen und Notlagen Schweiz 2015» untersucht insgesamt 33 Szenarien im Hinblick auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit einerseits und die zu erwartenden Schäden andererseits.³³ Unter Szenarien versteht der Risikobericht «Denkmodelle» zum möglichen Ablauf widriger Ereignisse. Es handelt sich nicht um Prognosen, sondern um beispielhafte Beschreibungen darüber, welche Auswirkungen ein bestimmtes Ereignis haben könnte, inklusive verschiedenen Eskalationsstufen. Die Szenarien haben vorbereitenden Charakter und werden auch als Basis für Übungen verwendet.

Der Zweck des Risikoberichts ist es, die Grundlagen für eine gefährdungsübergreifende risikobasierte Vorsorgeplanung zu legen und dadurch die generelle Ausgangslage für das Katastrophenmanagement zu verbessern. Insofern kann der Risikobericht als Teil einer Resilienzstrategie verstanden werden. Katastrophen und Notlagen müssen mithilfe einer Kombination aus gefährdungsspezifischen und generisch wirksamen

32 Andreas Wenger / Myriam Dunn Cavelty / Jonas Hagmann, «Sicherheitspolitisches Gutachten zur Revision des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung», CSS, Juni 2010.

33 BABS, *Katastrophen und Notlagen Schweiz: Technischer Risikobericht 2015*, 2015.

Massnahmen bewältigt werden. Der Risikobericht als Gesamtschau regt primär die Planung gefährdungsübergreifender und fähigkeitsbezogener Massnahmen an. Dazu zählen etwa Kommunikationsstrategien, ein angemessener Notvorrat und die Organisation der Führungsunterstützung. Nur besonders relevante Gefährdungen, wie die Pandemie, erfordern darüber hinaus spezifische Vorsorgepläne.³⁴ Aus der Defizitanalyse eines breiten Risikospektrums sollen Fähigkeiten für die Weiterentwicklung der nationalen Vorsorgeplanung abgeleitet werden. Die Vorsorgeplanung auf nationaler Stufe soll gemäss Risikobericht ein Gremium durchführen, in dem die relevanten Akteure bereits vertreten seien. Der Bericht schlägt vor, diese Aufgabe dem BSTB zu übertragen. Gleichzeitig anerkennt er, dass die Wahl von Massnahmen bei verschiedenen Gefährdungen nicht allein ein Fachentscheid sei, sondern politische Entscheidungen im Rahmen eines nationalen Risikodialogs erfordere.

Der politische Charakter des Risikomanagements lässt sich erahnen, wenn die Neuauflage des Risikoberichts 2015 mit der Erstausgabe 2012 verglichen wird. Der generellen bedrohungspolitischen Konjunktur folgend wurde das Szenario einer Grippepandemie nunmehr als zweitgrösste Gefahr für die Schweiz betrachtet, nach einer Strommangellage, mit einer erwarteten Schadenssumme im tiefen zweistelligen Milliardenbereich.³⁵ Das Gefährdungsdossier Pandemie wurde dabei primär vom BAG zusammen mit dem BABS erarbeitet. Vor diesem Hintergrund schlug der ehemalige Direktor des BAG, Thomas Zeltner, 2018 vor, die nationale Gefährdungsanalyse und das Pandemiedossier einem externen *Peer Review* zu unterziehen.³⁶ Im Gespräch mit involvierten ExpertInnen wird darüber hinaus deutlich, dass es auch eine Frage der politischen Akzeptanz ist, inwieweit *Worst Case*-Szenarien wie die Spanische Grippe oder ein Szenario in der Grössenordnung der laufenden Coronavirus-Pandemie in die nationale Risikoanalyse aufgenommen werden sollen.

Die Initiative des BABS wiederum, ein Gremium mit einer systematischen Defizitanalyse und darauf aufbauend der Koordination der nationalen Vorsorgeplanungen zu betrauen, wurde nicht umfassend um-

34 Ebd.

35 Ebd.

36 Zeltner, *Zukünftiger Bedarf*.

gesetzt. Zwar wurde eine Geschäftsstelle Vorsorgeplanung im BABS etabliert, deren Mandat sich allerdings primär auf die Unterstützung der Vorsorgeplanung im Rahmen des BSTB beschränkt. Der BSTB wiederum ist nicht für die Koordination der nationalen Vorsorgeplanungen zuständig, sondern lediglich für die Erarbeitung risikospezifischer Start- und Bewältigungsstrategien. Die Verantwortung für die nationalen Vorsorgeprogramme liegt bei den einzelnen Fachämtern des Bundes, respektive der Kantone. Es gibt kein erkennbares Fachgremium, das für die Gesamtsteuerung der Vorsorgeplanung verantwortlich ist. Ebenfalls unklar ist, wie Entscheide über neue operationelle Fähigkeiten auf die politische Entscheidungsstufe getragen werden sollen.

Kein Fachgremium ist für die Gesamtsteuerung der Vorsorgeplanung verantwortlich. Ebenfalls unklar ist, wie Entscheide über neue operationelle Fähigkeiten auf die politische Stufe getragen werden sollen.

Im Bereich der Landesversorgung lässt sich ein Mangel an politischem Willen hinsichtlich verpflichtender Bevorratungsvorgaben im Gesundheitswesen beobachten. Vorbeugende Massnahmen wie die Beschaffung und Reservation von Impfdosen oder die Pflichtlagerhaltung von Masken waren Teil der Vorsorgeplanungen für die Bekämpfung der Schweinegrippe 2009. Parallel zur abnehmenden gesellschaftlichen und politischen Unterstützung einer vorbeugenden Pandemiebekämpfung in den darauffolgenden Jahren versandeten die Bemühungen im Rahmen der WL, ein verbindlicheres Konzept der Lagerhaltung umzusetzen. Zwar setzte der Pandemieplan von 2013 wo immer möglich auf Lösungsansätze, die auf dem Landesversorgungsgesetz basieren, also in Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsakteuren durchgeführt werden können. In der Folge ergaben Abklärungen des BWL jedoch, dass das System der Pflichtlagerhaltung für die Bevorratung von grossen Mengen an pandemielevanten Medizinprodukten ungeeignet ist. Medizinprodukte laufen relativ schnell ab und ihr Verbrauch ist in der normalen Lage sehr viel geringer als im Pandemiefall. Folglich müsste eine grosse Menge an pandemielevanten Medizinprodukten alle paar Jahre entsorgt und teuer neu an Lager gelegt werden. 2014 scheiterte ein Lagerkonzept des BWL, das Pflichtlager auf Bundesebene mit verbindli-

chen Vorgaben zur Lagerhaltung bei den Endverbrauchern im Gesundheitswesen kombinieren wollte, an der ausdrücklichen Ablehnung durch Wirtschaftsverbände und Kantone. Es fehlte der politische Wille, verbindliche Vorgaben zu akzeptieren und dadurch die Kosten der Lagerhaltung auf die Akteure im Gesundheitswesen abzuwälzen.

Stattdessen setzte man auf die Eigenverantwortung der Akteure im Gesundheitswesen. Bund und Kantone einigten sich darauf, dass Empfehlungen für entsprechende Lagervorgaben für eine Krisendauer von 12 Wochen in die nächste Version des Pandemieplans aufgenommen werden. Auf Bundesebene bestand fortan nur noch eine Pflichtlagerobligation für eine vergleichsweise kleine Anzahl Atemschutzmasken.³⁷ Die Vorhaltung aller anderen Lagerbestände wurde gemäss Subsidiaritätsprinzip der Wirtschaft und der Gesellschaft überlassen.

Der Verzicht auf eine staatlich koordinierte Reserve und einen zentralisierten Einkauf im Ressourcenbereich und das Festhalten an einer liberalen Marktlösung war nicht ohne Risiken. In einem Umfeld, das von politisierten Marktmechanismen und globalisierten *Just-in-time*-Lieferketten geprägt war, stiegen die Verwundbarkeiten im Bereich der Versorgungssicherheit. Dies war bekannt. In seiner Gefährdungsanalyse hielt das BWL 2017 denn auch fest, dass bei der Versorgung der Schweiz mit pandemierelevanten Medizinprodukten wie Masken eine fast ausschliessliche Auslandsabhängigkeit bestehe und deren Export während vergangenen Gesundheitsnotständen vollständig zum Erliegen gekommen sei.³⁸ Wie bereits im vorhergehenden Bericht von 2015 konstatierte das BWL zwei Jahre später im Vorratshaltungsbericht 2019, dass im Pandemiefall der zusätzliche Bedarf an Medizinprodukten nicht über die Lager bei Händlern gedeckt werden könne und das System der Pflichtlagerhaltung dafür ungeeignet sei.³⁹

Dem BWL beziehungsweise der ganzen WL blieb als einer von einem Delegierten aus der Wirtschaft im Nebenamt geleiteten Milizorganisation nichts anderes übrig, als auf die unverbindlichen Empfehlungen im Pandemieplan zu verweisen. Einerseits waren ihm die Hände gebunden, das 2014 erarbeitete Konzept zur Lagerhaltung weiter zu verfolgen.

37 BWL, *Bericht zur Vorratshaltung 2019*, 2019.

38 BWL, *Bericht über die Gefährdungen der Landesversorgung 2017*, 2017.

39 BWL, *Bericht zur Vorratshaltung 2019*; BWL, *Bericht zur Vorratshaltung 2015*.

Andererseits verhallten seine Hinweise auf eine Auslandabhängigkeit im Bereich von Medikamenten und pandemierelevanten Medizinprodukten im Leeren. Auf der Fachebene waren die Verwundbarkeiten bekannt. Auf der politisch-strategischen Ebene von Bund und Kantonen fehlte der Handlungsdruck, um neuen Lösungen zum Durchbruch zu verhelfen.

Neben den vergleichenden internationalen Evaluationen und den Szenarien des Risikoberichts kommt auch Übungen eine wichtige vorbereitende Funktion zu. Dies wurde durch die SFU 05 deutlich, mit der das Szenario einer Pandemie als gesamtstaatliche Herausforderung fest im Risikodialog des Bundes verankert worden war. Neun Jahre später fand mit der Sicherheitsverbundübung 2014 (SVU 14) die erste landesweite Krisenübung in der Schweiz seit 17 Jahren statt. Aufgrund der Verschiebungen in der nationalen Risikoabschätzung lag der Übung erstmals das Szenario einer doppelten Gefährdung zugrunde, in dem sich das Land gleichzeitig mit einer Grippepandemie und einer Strommangellage konfrontiert sah. Bei dieser dreiwöchigen Übung wurde in erster Linie die politische Entscheidungsfindung geübt, sodass der Übungsschwerpunkt vor allem auf der politisch-strategischen Ebene lag. Der Übungsleiter Toni Frisch stellte im Nachgang fest, dass den Teilnehmenden vor allem die Bewältigung der Strommangellage Mühe bereitet habe und die Pandemie folglich in den Hintergrund getreten sei.⁴⁰ Insbesondere wurden die Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft vor allem im Zusammenhang mit der unmittelbareren Strommangellage diskutiert, während die Pandemie hauptsächlich als Gesundheitsnotstand durch das BAG bearbeitet wurde.

Mit Blick auf die operative Ebene des Krisenmanagements konnten anlässlich der Übung trotzdem einige Schwächen in der Pandemie-vorbereitung identifiziert werden. Es wurde deutlich, dass die Kantone und der Koordinierte Sanitätsdienst (KSD) beziehungsweise das Sanitätsdienstliche Koordinationsgremium (SANKO) eine unterschiedliche Wahrnehmung der Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten hatten. Ferner sollte der Bundesstab ABCN (BST ABCN), der Vorläufer des BSTB, überprüft und weiterentwickelt werden, damit er in Zukunft flexibler agieren und ereignisspezifisch zusammengesetzt werden könn-

40 René Zeller, «Lehren aus nationaler Übung», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 28.05.2015; Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

te.⁴¹ Dennoch blieb die politische Wahrnehmung des Pandemieteils der SVU 14 in den Folgejahren begrenzt.⁴²

2.3 KRISEORGANISATION: AUSDIFFERENZIERUNG ZWISCHEN BUND UND KANTONEN

Die Krisenorganisation von Bund und Kantonen hat sich angesichts der inhaltlichen und geografischen Ausweitung der für die Sicherheit der Schweiz relevanten Risiken umfassend gewandelt. Seit der Aufhebung des auf das militärische Krisenmanagement ausgerichteten Gesamtverteidigungssystems in den 1990er-Jahren durchlaufen die Krisenorganisationen von Bund und Kantonen einen Prozess der Ausdifferenzierung, welcher nach wie vor nicht abgeschlossen ist. Die Momentaufnahme zeigt ein historisch gewachsenes, auf Konsens, Ausgleich und hohe Legitimität ausgerichtetes Regierungssystem, dessen Schwerfälligkeit eine rasche und koordinierte Reaktion auf unerwartet eintretende Ereignisse herausfordernd macht. Die Krisenorganisation des Bundes wird vom Primat der Kollegialregierung und des Departementalismus dominiert und an den Schnittstellen zu den Kantonen vom Föderalismus bestimmt. Hinsichtlich Führungsunterstützung und Koordination dominieren Ad-hoc-Lösungen.

Seit Ende des Kalten Krieges wurde die Bedrohungslage der Schweiz zunehmend durch Ungewissheit, komplexe Risiken und diffuse Akteure bestimmt. Bedrohungen und Gefahren entstehen zunehmend im Graubereich zwischen politisch-militärischen Bedrohungen, grenzüberschreitenden polizeilichen Gefahren und lokalen Katastrophen und Notlagen mit globalen Auswirkungen. In diesem Kontext wiederum erhöhte sich auch der Anpassungsdruck auf die strategischen und operationellen Führungs- und Koordinationssysteme von Bund und Kantonen. Daraus resultierte eine lange Reihe von Reformschritten, die hier nur auszugsweise skizziert werden können.⁴³

41 Projektorganisation SVU 14, *Schlussbericht SVU 14*, Mai 2015; BABS, *Umsetzungsbericht IV zu den Empfehlungen aus der Sicherheitsverbundübung SVU 14*, 03.01.2019.

42 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

43 Andreas Wenger, «Sicherheitspolitik», in: Peter Knoepfel et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 6. Aufl. (Zürich: NZZ, 2017), S. 645–670.

Die Kantone verstärkten – ähnlich wie im gesundheitspolitischen Bereich – die regionale Kooperation durch die Schaffung regionaler Polizeikonkordate. Daneben entstanden ab 2005 eine Reihe funktionaler Koordinationsplattformen wie die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS), die alle starke inhaltliche Bezüge zu den Verwaltungsstellen im VBS und im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) aufwiesen.⁴⁴ Als übergeordneter Koordinationsmechanismus wurde 2010 der Konsultations- und Kooperationsmechanismus des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS) geschaffen, der sich mit Lagebeurteilungen und Vorsorgeplanungen an den Schnittstellen von Bund und Kantonen beschäftigt, jedoch nicht für das Krisenmanagement vorgesehen ist. Je stärker sich die Kantone untereinander zu koordinieren begannen, desto lauter wurde die Forderung nach einem permanenten Krisenstab auf Ebene Bund.

Das Ziel war der Aufbau eines operativen Organs für alle bevölkerungsschutzrelevanten Ereignisse in der Schweiz. Im Zuge der Verwaltungsreform des VBS wurde 2003 das BABS geschaffen, das auf der Stufe des Bundes für die Weiterentwicklung der Fachbereiche des Bevölkerungsschutzes und deren Koordination mit den anderen Instrumenten der Sicherheitspolitik verantwortlich ist. Über die Jahre hinweg stärkte es in verschiedenen Bereichen (Alarmierung, Kommunikation, Schutz kritischer Infrastrukturen et cetera) seine operationellen Funktionen. Diese Entwicklung wurde 2018 durch die Schaffung des BSTB verstärkt, dessen Geschäftsstelle im BABS angesiedelt ist. Dies erklärt auch die verbreitete Assoziation zwischen dem BSTB und dem BABS. Der BSTB ist jedoch der Stab des Bundes und nicht ein BABS-Stab.

Mit der Schaffung des BSTB 2018 erweiterte der Bundesrat die Aufgaben des seit 2011 bestehenden BST ABCN um gesellschaftsbedingte Katastrophen und Notlagen. Künftig sollte der Aufgabenbereich dieses Stabs auch Gefährdungen wie Pandemien, Kernkraftwerks-Unfälle oder eine Strommangellage umfassen. Mit dem Aufbau des BSTB erfüllte der Bundesrat den Wunsch der Kantone nach einem einzigen operativen Organ auf Bundesebene für alle bevölkerungsschutzrele-

44 Jonas Hagmann et al., «Schweizer Sicherheitspolitik in der Praxis: eine empirische Momentaufnahme», in: Christian Nünlist / Oliver Thränert (Hrsg.), *Bulletin 2016 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (Zürich: CSS, 2016), S. 99–136.

vanten Ereignisse – in Abgrenzung zur polizeilichen und militärischen Gefahrenabwehr. Organisatorisch setzte sich der Stab neu aus einer Direktorenkonferenz, einem Planungselement, einem Einsatz- und Unterstützungselement sowie einer Geschäftsstelle zusammen. Die Direktorenkonferenz wurde durch die Einsitznahme der DirektorInnen der relevanten Bundesämter erweitert und die Vertretung der Kantone durch die Integration der Kantonalen Führungsorgane (KFO) gestärkt, ebenso wie die Vertretung der Betreiber kritischer Infrastrukturen. Den Vorsitz im BSTB hat grundsätzlich der Direktor BABS, im Ereignisfall kann er aber von der Direktorenkonferenz themenspezifisch vergeben werden.

Der BSTB dient sowohl der Vorsorge als auch der Bewältigung bevölkerungsschutzrelevanter Ereignisse von nationaler Tragweite, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen. Im Bereich der Vorsorge erarbeitet der BSTB zusammen mit den zuständigen Bundesämtern sogenannte Start- und Bewältigungsstrategien für den Krisenfall. Die Koordination der nationalen Vorsorgeplanungen liegt dagegen nicht in der Zuständigkeit des BSTB. Diese verbleibt bei den zuständigen Bundesämtern und den kantonalen Behörden. Im Ereignisfall stellt der BSTB den Informationsaustausch sicher, beurteilt die Gesamtlage, koordiniert das Expertenwissen sowie den Einsatz der Ressourcen und erarbeitet Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrates.⁴⁵

Der BSTB wird im Pandemieplan 2018 als zentrales Instrument des Bundes für bevölkerungsschutzrelevante Themen in der Vorsorge und der Ereignisbewältigung bezeichnet und als Einsatzorgan gemäss EpG interpretiert. Damit, so argumentiert der Pandemieplan, könne seine Rolle auf der Bundesstufe «mit den Führungsorganen der Kantone» verglichen werden.⁴⁶ Mit Blick auf die Vorsorge beschränkt sich das Mandat des BSTB auf die gemeinsame Erarbeitung einer Start- und Bewältigungsstrategie mit dem BAG. Hinsichtlich Ereignisbewältigung greift der Vergleich mit den kantonalen Führungsorganen allerdings zu kurz, weil deren operative Gesamtleitung in der Regel vom Kommandanten der Kantonspolizei übernommen wird, während die Direktorenkonfe-

45 *Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB)*, 02.03.2018; VBS, *Erläuterungen zur Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz*, 16.02.2018; Bundesrat, *Bundesstab Bevölkerungsschutz: Bundesrat erweitert Aufgaben*, 02.03.2018.

46 BAG, *Influenza-Pandemieplan Schweiz*, 2018, S. 17.

renz primär die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der Bundesämter auf der strategisch-politischen Ebene bündelt.

Allerdings war die Verordnung des BSTB zum Zeitpunkt der Drucklegung des Pandemieplans noch in Erarbeitung. Die vom BAG in Auftrag gegebene Studie zur Eignung des BSTB als Einsatzorgan für die besondere Lage wurde ebenfalls erst später vorgelegt. Sie äussert grundsätzliche Vorbehalte gegenüber dem BSTB als Einsatzorgan, einerseits aufgrund seiner thematischen Ferne zur Gesundheitspolitik, andererseits aufgrund seiner organisatorischen Komplexität, die wenig zweckmässig für grossen Zeit- und Handlungsdruck erscheine.

Die von der Bundeskanzlei (BK) organisierte SFU 2017, in der sich Bundesrat und Krisenstäbe mit den kantonalen, nationalen und internationalen Auswirkungen mehrerer Terrorangriffe in der Schweiz auseinandersetzen mussten, unterstrich gemäss Auswertung einmal mehr, dass die Organisation des Krisenmanagements auf Stufe Bund zu überdenken und insbesondere die Anzahl Stäbe zu reduzieren sei. Es habe sich als sinnvoll erwiesen, die Federführung je nach Krise festzulegen und gegebenenfalls einen interdepartementalen Ad-hoc-Krisenstab zu bilden.⁴⁷ In der Folge wurden unter der Federführung der BK neue Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung erarbeitet, die erst im Juni 2019 verabschiedet wurden. Daher konnte der Pandemieplan 2018 noch nicht auf diese Weisungen Bezug nehmen.

Die Übung SFU 2017 unterstrich, dass das Krisenmanagement des Bundes zu überdenken und die Anzahl Stäbe zu reduzieren sei.

Die Weisungen konkretisieren, wie die Departemente ihre Krisenstäbe aufeinander und auf die interdepartementalen Krisenstäbe abstimmen sollen. Als wichtigstes Instrument wird ein Ad-hoc-Krisenstab des Bundesrats formalisiert, der gegenüber den anderen im Einsatz stehenden Krisenstäben hierarchisch übergeordnet und weisungsbefugt ist. Der Ad-hoc-Krisenstab kann von der Vorsteherin oder dem Vorsteher des federführenden Departements oder dem Bundespräsidenten, der Bundespräsidentin gebildet werden. Seine Aufgaben bestehen unter anderem in der Lagebeurteilung und Orientierung des Bundesrats, der Erarbei-

47 BK, *Auswertungsbericht Strategische Führungsübung 2017 (SFU 17)*, 09.05.2018.

tung von Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrats und der Koordination mit den anderen Krisenstäben. Weiter konkretisieren die Weisungen die Aufgaben der BK im Krisenmanagement.⁴⁸

Die Weisungen verankern das Prinzip der Führung über die Linie samt Ämterkonsultation als zentralen Grundsatz im Krisenmanagement der Bundesverwaltung.⁴⁹ Offen bleibt allerdings einerseits, wie im Fall bevölkerungsschutzrelevanter Ereignisse der BSTB in den Ad-hoc-Krisenstab eingebettet werden soll, obschon sich die Aufgaben der zwei Stäbe im hohen Masse überschneiden. Mit Blick auf die Armee und den Assistenzdienst herrscht hier mehr Klarheit, da der Stab «Einsatzunterstützung Landesregierung» im Einsatz der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler direkt unterstellt wird. Offen bleibt andererseits auch, wie die Konzepte der nationalen Sicherheitskooperation und des Bevölkerungsschutzes in die Krisenorganisation des Bundes integriert werden sollen, obwohl das Zusammenspiel der nationalen mit der kantonalen Führungsorganisation schon in den letzten zwei sicherheitspolitischen Berichten 2010 und 2016 nicht vertieft analysiert und dargestellt worden war.

CORONA-KRISE ALS LERNCHANCE NUTZEN

Der Überblick über die Genese der Schweizer Pandemieplanung und die Momentaufnahme des Vorbereitungsstands vor Ausbruch der Coronavirus-Pandemie machen deutlich, dass die Schweiz nicht unvorbereitet in die erste Phase der Bewältigung dieser Pandemie ging. Sowohl die spezifischen Vorbereitungen im Gesundheitsbereich als auch die generellen Vorbereitungen auf ein breites Risikospektrum in den Bereichen der Vorsorgeplanung und der Krisenorganisation von Bund und Kantonen hatten sich in den vergangenen 25 Jahren markant weiterentwickelt. Diese drei Entwicklungsprozesse waren wiederum eingebettet in einen umfassenderen Ausweitungs- und Vertiefungsprozess der Sicherheitspolitik, die sich neben der Abwehr konkreter Bedrohungen vermehrt

48 *Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung*, 21.06.2019.

49 Andreas Wenger / Christian Nünlist, «SIPOL-B 16: Ein Bedrohungsbericht, keine neue Strategiekonzeption», in: *Military Power Revue der Schweizer Armee* 1 (2017), S. 6–19.

auf die risiko- und resilienzbasierte Prävention von Konflikten und die Bewältigung von Katastrophen und Notlagen konzentrierte.

Der jahrzehntelange Lernprozess in der Pandemievorbereitung resultierte am Ende des Jahres 2019 in einer insgesamt soliden Ausgangslage der Schweiz für die bald ausbrechende Coronavirus-Pandemie. Auf der Ebene der Bedrohungspolitik hatte sich die Pandemie als eines der grössten Risiken der Schweiz fest etabliert, verbunden mit der Einsicht, dass deren Bewältigung eine umfassende gesamtstaatliche Herausforderung darstellen würde. Die gesetzliche Basis mit Blick auf die Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen war entsprechend angepasst und die Rolle des Bundes in der Pandemievorbereitung und -bewältigung deutlich gestärkt

Auf der Fachebene waren Verbesserungspotenziale bekannt – sie wurden aus zeitlichen, administrativen, finanziellen oder politischen Gründen (noch) nicht weiterverfolgt.

worden. Die WHO hatte der gesamten Gesundheitsinfrastruktur der Schweiz eine auch im internationalen Vergleich gute bis sehr gute Ausgangslage für die Bewältigung von gesundheitlichen Notlagen attestiert. Und mit dem aktuellen Influenza-Pandemieplan verfügten die verantwortlichen Behörden auf Stufe Bund und Kantone über eine umfassende, detaillierte und durch Übungen verfeinerte Planungsgrundlage für die im Pandemiefall zu ergreifenden kommunikativen und epidemiologischen Massnahmen.

Gleichzeitig war der Prozess der Pandemievorbereitung nicht abgeschlossen. Auf der Fachebene der individuellen Verwaltungsstrukturen waren Verwundbarkeiten und Verbesserungspotenziale bekannt, die aus zeitlichen, administrativen, finanziellen oder politischen Gründen (noch) nicht weiterverfolgt worden waren. Aus einer politisch-strategischen Perspektive lassen sich viele dieser Schwächen auf Lücken und wechselseitige Abhängigkeiten an den Schnittstellen der drei Bereiche Gesundheit, Vorsorgeplanung und Krisenorganisation zurückführen, die jeweils von unterschiedlichen Akteuren und Netzwerken auf unterschiedlichen Regierungsstufen bearbeitet werden.

Im Gesundheitsbereich manifestieren sich drei übergeordnete strukturelle Herausforderungen: *Erstens* liegt die Vorbereitung für und die Bewältigung von gesundheitlichen Notlagen grundsätzlich in der Ver-

antwortung der Kantone und ist damit abhängig von deren politischen Willen, solange dem Bund nicht explizit weitere Kompetenzen zugeschrieben werden. *Zweitens* stellt auf der Stufe Bund eine gesamtstaatliche Pandemievorbereitung eine interdepartementale Herausforderung dar. Und *drittens* ist der Zugang der Schweizer Gesundheitsbehörden zum europäischen Seuchenschutz abhängig von der breiteren Entwicklung der institutionellen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU.

Auch im Bereich der Vorsorge stellen sich strukturelle Herausforderungen: *Erstens* liegt hier die grundsätzliche Umsetzungsverantwortung ebenfalls bei den Kantonen, soweit dem Bund nicht übergeordnete Verantwortungen zugesprochen werden. Auf der Stufe des Bundes wiederum fehlt *zweitens* ein akzeptiertes Fachgremium oder Fachamt, das für die Gesamtsteuerung der dezentralisierten Vorsorgeplanung verantwortlich ist. *Drittens* ist kein politischer Entscheidungsmechanismus ersichtlich, der präventives Handeln im Ressourcenbereich legitimiert und klaren Verantwortlichkeiten und Finanzierungsverpflichtungen auf Ebene Bund und Kantone zuordnet.

Im Bereich der Krisenorganisation ist es primär der Bund, der die strukturellen Herausforderungen im Bereich der strategischen Führung bewältigen muss: Mit Blick auf die horizontale Koordination der Departemente im Krisenmanagement stellt sich *erstens* die Frage, wie die wichtiger werdenden Systeme der Führungsunterstützung (Früherkennung, Analyse, Lage, et cetera) und die interdepartementalen Stäbe in die Krisenorganisation des Bundes eingebunden werden sollen. Mit Blick auf die vertikale Koordination des Krisenmanagements zwischen Bund und Kantonen stellt sich *zweitens* die Frage, wie die Konzepte der nationalen Sicherheitskooperation und des Bevölkerungsschutzes respektive die interkantonalen Koordinationsgremien in die Krisenorganisation des Bundes integriert werden sollen.

Fehlt der Handlungsdruck von aussen, ist es für einzelne Verwaltungsstellen oft schwierig, die strukturellen Hürden von Departementalismus und Föderalismus zu überwinden und die Aufmerksamkeit der politischen Stufe für ihre Anliegen zu gewinnen. Diesbezüglich stellt jede Krise auch eine Chance dar: Werden die Stärken und Schwächen der Vorsorgeplanung und der Krisenorganisation transparent und sorgfältig durch Verwaltung, Parlament und ExpertInnen aus Wirtschaft und Gesellschaft evaluiert, dann ergeben sich Lernchancen für die Wei-

terentwicklung der betroffenen Systeme. Dies setzt allerdings voraus, dass entsprechende Konsequenzen diskutiert werden, solange die politische Aufmerksamkeit für die gesamtstaatlichen Herausforderungen der Pandemievorberereitung und -bewältigung vorhanden ist.

CHRONOLOGIE DES NATIONALEN UND INTERNATIONALEN KRISENMANAGEMENTS IN DER ERSTEN PHASE DER CORONAVIRUS-PANDEMIE

Von Kevin Kohler, Andrin Hauri, Benjamin Scharte, Jan Thiel, Andreas Wenger

EINLEITUNG

Seit der Coronavirus-Ausbruch im Frühjahr 2020 zur Pandemie wurde, versucht die internationale Gemeinschaft, diese in der jüngeren Vergangenheit beispiellose Krise mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu bewältigen. Das gilt auch für die Schweiz. Im vorangegangenen Kapitel haben wir aufgezeigt, mittels welcher Planungsgrundlagen die Schweiz sich auf Pandemien vorbereitet hatte. Im Folgenden geben wir einen Überblick über die Entwicklungen der internationalen und nationalen epidemiologischen Lage im ersten Halbjahr 2020 und verorten darin die wichtigsten Massnahmen, welche die Schweiz zur Bewältigung der ersten Welle ergriffen hatte.

Die chronologische Aufbereitung der entscheidenden Wegmarken im Schweizer Krisenmanagement der ersten Phase der Pandemie – vom Ausbruch in China, über die Ausrufung der besonderen Lage am 28. Februar, den Übergang in die ausserordentliche Lage am 16. März und die Rückkehr zur besonderen Lage am 19. Juni – erlaubt es uns, in den darauf folgenden Kapiteln dieses Bulletins zur Schweizerischen Sicherheitspolitik Aspekte und Problemstellungen vertieft zu analysieren und daraus erste Empfehlungen für eine mögliche Weiterentwicklung der relevanten Planungsgrundlagen abzuleiten.

1 DIE SCHWEIZ IM INTERNATIONALEN KONTEXT: PANDEMIEN ALS GLOBALE HERAUSFORDERUNG

Die chronologische Schilderung verdeutlicht, dass die Schweiz – wie die meisten europäischen Staaten – zu Beginn nur zögerlich auf die internationalen Warnhinweise reagierte. Die Schweiz bewältigte die erste

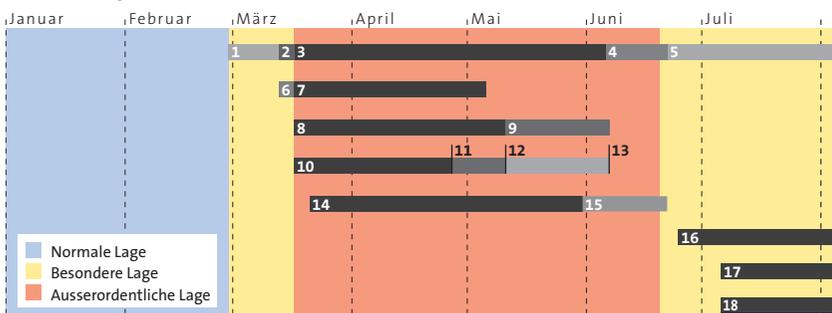
Phase mit einem «sanften Lockdown» und vergleichsweise raschen Lockerungsschritten. Als Land inmitten von Europa konnte die Schweiz – wie ihre Nachbarn auch – nicht an Insellösungen interessiert sein. Entsprechend orientierten sich die verantwortlichen Fachstellen des Bundes hinsichtlich Lageanalyse und Anpassung der epidemiologischen Strategie auch eng an den Arbeiten des europäischen Seuchenschutzes.

Die meisten OECD-Länder ergriffen im März 2020 innerhalb von etwa zwei Wochen das gleiche Set an Massnahmen zur Reduktion der individuellen Mobilität: Schulschliessungen, Reisebeschränkungen, Ausgangssperren und Quarantäne. Diese Homogenität ist aus zwei Gründen erstaunlich: *Erstens* entspricht sie nicht den lokal sehr unterschiedlichen epidemiologischen Dynamiken hinsichtlich des zeitlichen Verlaufs und der räumlichen Ausdehnung der Ansteckungen. *Zweitens* liegt die Vermutung nahe, dass die Länder diese Massnahmen aufgrund ihrer hohen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgekosten nur nach einer sorgfältigen Güterabwägung ergreifen würden. Eine solche Abwägung scheint aber aufgrund des raschen Kontrollverlusts und der hohen Unsicherheit hinsichtlich des epidemiologischen Verlaufs und der politischen Reaktionen nur teilweise erfolgt zu sein. Je unsicherer die jeweilige nationale Entscheidungslage, desto grösser sind die Anreize für nationale Entscheidungsträger, sich auch an den Massnahmen anderer Länder zu orientieren.¹

Auf der Ebene der internationalen Kooperationsbemühungen war kein inhaltlicher Rahmen wie beispielsweise für den Fall einer Grippepandemie vorbereitet. Medizinische Güter waren global knapp. Folglich rückten lokale, regionale und nationale Akteure und Lösungsansätze in der Anfangsphase der Pandemie in den Vordergrund. Dies auch daher, weil die gesundheitspolitische Verantwortung, gerade in föderalen Staaten wie den USA, Deutschland oder der Schweiz, nicht bei den Zentralregierungen liegt. Parallel dazu setzte aber in wissenschaftlichen Kreisen inner- und ausserhalb staatlicher Verwaltungen ein offener Lernprozess durch Versuch und Irrtum ein. Im grössten «Experiment

1 Abiel Sebhatu et al., «Explaining the Homogeneous Diffusion of Covid-19 Policies among Heterogenous Countries», *V-Dem Working Paper* 104 (2020).

Grafik 3: Lagen und Massnahmen des Bundes bis Juli 2020



- 1 28.2. – 12.3. Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 1000 Personen
- 2 13.3. – 16.3. Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 100 Personen
- 3 17.3. – 5.6. Allgemeines Verbot
- 4 6.6. – 21.6. Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 300 Personen
- 5 22.6. – 1.10. Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 1000 Personen II

- 6 13.3. – 16.3. Teilschliessung der Grenze zu Italien
- 7 17.3. – 14.6. Teilschliessung der Grenzen zu Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich

- 8 16.3. – 10.5. Verbot von Präsenzunterricht in allen Schulen
- 9 11.5. – 6.6. Verbot von Präsenzunterricht in Schulen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe

- 10 17.3. – 26.4. Schliessung öffentlich zugänglicher Einrichtungen mit Ausnahme von essenziellen Betrieben (Lebensmittelläden, Apotheken, Post, Banken, öffentliche Verwaltung etc.)
- 11 27.4. Wiedereröffnung von Coiffeurstudios, Baumärkten und Gärtnereien
- 12 11.5. Wiedereröffnung von Läden, Märkten, Restaurants und Museen
- 13 6.6. Wiedereröffnung von Nachtclubs und Freizeitbetrieben

- 14 20.3. – 30.5. Verbot von Ansammlungen mit mehr als 5 Personen
- 15 31.5. – 21.6. Verbot von Ansammlungen mit mehr als 30 Personen

- 16 25.6. Launch der SwissCovid App
- 17 ab 6.7. Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr
- 18 ab 6.7. Quarantänepflicht bei der Einreise aus einem Risikogebiet

der Menschheitsgeschichte»² analysierten Tausende von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern rund um die Welt die Charakteristiken des neuen Virus und die Wirkungsweise der ergriffenen pharmazeutischen und nichtpharmazeutischen Massnahmen. Dieser Markt der Ideen und die vergleichende Analyse nationaler Massnahmen vermochte wiederum kooperative Anstrengungen auf der internationalen Ebene zu unterstützen.

Vorerst musste sich auch die Schweiz auf die neue Ausgangslage einstellen, einen Lageüberblick gewinnen und davon ausgehend notwendig erscheinende und machbare Massnahmen ergreifen. Dabei dienten die vorhandenen Vorsorgeplanungen als Ausgangspunkt und der Kontext von Kollegialregierung, Departementalismus und Föderalismus als institutioneller Entscheidungsrahmen. Der Anpassungs- und Entscheidungsprozess der Schweiz entwickelte sich entlang des im Epidemien-gesetz (EpG) definierten dreistufigen Eskalationsmodells von der normalen über die besondere bis zur ausserordentlichen Lage.

2 NORMALE LAGE: AUSBRUCH IN CHINA

Das erste grössere Cluster der durch das Coronavirus (SARS-CoV-2) ausgelösten Atemwegserkrankung COVID-19 trat in der chinesischen Region Hubei in der Stadt Wuhan auf. Phylogenetische Analysen lassen vermuten, dass der Ausbruch in China zwischen Oktober und Dezember 2019 begann.³ Am 30. Dezember warnten mehrere chinesische Ärzte über soziale Medien vor einem neuen SARS-Virus. Diese Meldungen wurden über verschiedene Open-Source-Frühwarnsysteme aufgenommen und am 5. Januar 2020 informierte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) ihre Mitgliedstaaten über das Auftreten viraler Lungentzündungen unbekanntem Ursprungs in Wuhan.⁴

Die Rolle der WHO in der Früherkennung der durch SARS-CoV-2 ausgelösten Krankheit war insgesamt eine ambivalente: Einerseits for-

2 Reto Schneider, «Das grösste Experiment der Menschheitsgeschichte», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 03.10.2020.

3 Lucy van Dorp et al., «Emergence of genomic diversity and recurrent mutations in SARS-CoV-2», *Infection, Genetics and Evolution* 83 (2020), 104351.

4 WHO, *Timeline: WHO's COVID-19 response*, who.int, 2020.

derte sie bereits am 10. Januar 2020 alle Staaten auf, ihre nationale Pandemievorsorge, Beschaffungsmechanismen und Krisenmanagementstrukturen zu überprüfen. Noch eindringlicher war ihr Aufruf am 30. Januar. Die Staaten sollten ihr nationales Krisenmanagement auf der höchsten politischen Ebene aktivieren und sich auf eine mögliche Pandemie mit weitreichenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen vorbereiten. Andererseits zeichnete sich im Zuge chinesischer Intransparenz über Ursprung und Ausmass des Ausbruchs ebenfalls bereits früh eine Politisierung der Organisation ab. Die WHO sprach sich beispielsweise entschieden gegen grenzsanitarische Massnahmen und Reisebeschränkungen gegenüber China aus.⁵

Viele ost- und südostasiatische Staaten begannen bereits in den ersten Januartagen grenzsanitarische Massnahmen zu ergreifen. Dies lässt sich auch auf ihre Erfahrungen mit früheren Coronavirus-Ausbrüchen zurückführen. Das Interesse an einer Koordination von Vorsorge und Gegenmassnahmen im Rahmen des europäischen Seuchenschutzes war im Januar indes noch begrenzt.⁶ Bereits in der zweiten Hälfte des Januars verdeutlichte allerdings die Anordnung einer Ausgangssperre für mehr als 50 Millionen Menschen in der Region Hubei, wie stark sich die Bedrohungswahrnehmung der davor noch beschwichtigend auftretenden chinesischen Regierung nun für alle sichtbar geändert hatte. Kurz vor den chinesischen Neujahrsferien, die jeweils mit mehr als 400 Millionen Personenreisen verbunden sind, erlebte China den bis dahin grössten «Lockdown» in der Geschichte der Menschheit.⁷

In der Schweiz wurden die internationalen Warnungen auf den betroffenen Fachebenen von Bund und Kantonen bereits Ende Dezember registriert.⁸ Angesichts der Eskalation der Entwicklungen in China etablierte das Bundesamt für Gesundheit (BAG) als federführendes Amt auf der Stufe Bund am 23. Januar eine Taskforce (BAG TF) und informierte den Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB), der am 24. und

5 Jan Thiel, «Das Dilemma der WHO im globalen Seuchenschutz», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 268 (2020).

6 Vgl. Kapitel «Die Schweiz im europäischen Krisenmanagement».

7 Howard Markel, «Will the Largest Quarantine in History Just Make Things Worse?», in: *New York Times*, 27.01.2020.

8 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung und der Kantone, Bern, Sommer 2020.

31. Januar zu zwei ersten Informationsveranstaltungen zusammenkam. Dabei unterstrich das BAG mit Hinweis auf die Schweinegrippe-Pandemie 2009 den Wert einer frühen und transparenten Kommunikation, und kündigte gleichzeitig an, vorerst eine verhaltene Informationspolitik zu verfolgen. Das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) wiederum versandte am 27. Januar im Kontext rasch zunehmender Maskenkäufe verängstigter BürgerInnen ein Schreiben an die Spitäler mit dem Hinweis, dass die Lagerhaltung von Schutzmasken überprüft werden müsse – mit mässigem Rücklauf, auch weil am Markt bereits eine Knappheit an pandemierelevanten Medizinprodukten herrschte.⁹

Am 28. und 31. Januar informierte das BAG die Öffentlichkeit in zwei ersten Pressekonferenzen. Im Nachgang zur ersten Pressekonferenz kritisierte ein Epidemiologe per Twitter, dass es entgegen der Aussage des BAG auch schon ausserhalb Chinas zu Übertragungen gekommen sei.¹⁰ An der zweiten Pressekonferenz kommunizierte das BAG, dass die WHO am 30. Januar den internationalen Gesundheitsnotstand (PHEIC) ausgerufen habe und damit für alle Länder eine Fallmeldepflicht bestehe. Die Fragen von allfälligen Reisebeschränkungen und grenzsanitären Massnahmen, deren Ergreifen gemäss EpG in der Kompetenz des Bundes liegt, wurden auf der Fachebene des Bundes intensiv diskutiert. Ohne entsprechende Vorgaben seitens der WHO und ohne Gesamtkoordination mit den grossen europäischen Flughäfen war die Schweiz bis zum Ausbruch in Italien noch nicht in der Lage diese umzusetzen. Umso dringender war der Antrag des BAG, Zugang zum elektronischen Frühwarnsystem des European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) der EU zu erhalten. Dieser wurde der Schweiz auf Ad-hoc-Basis bereits Ende Januar gewährt. Aufgrund des regionalen Fokus der Risikobewertungen und Empfehlungen des ECDC sollte sich der Zugang zu den europäischen Expertennetzwerken im Laufe der hier betrachteten ersten Phase der Pandemiebewältigung

9 Protokoll der ausserordentlichen Direktorenkonferenz BSTB vom 24.01.2020 (Informationsveranstaltung).

10 Christian Althaus, twitter.com, 28.01.2020.

als wichtigster internationaler Informations- und Koordinationsrahmen für die Schweiz erweisen.¹¹

In der zweiten Februarhälfte flachte die Kurve der Ansteckungen in China dank rigider Eindämmungsmassnahmen wieder ab.¹² Gleichzeitig mehrte sich die Zahl der Staaten, die importierte Krankheitsfälle aus China meldeten. Neben der Durchreise einer nachweislich infizierten Person blieb es in der Schweiz vorläufig bei Verdachtsfällen. Ab Mitte Februar kam es in mindestens drei Ländern – Südkorea, Iran, Italien – zu Sekundärausbrüchen mit einer anhaltenden gemeinschaftlichen Übertragung des Virus. Mit der Entdeckung eines unkontrollierten Clusters in Norditalien ab dem 21. Februar befand sich COVID-19 direkt an den Schweizer Landesgrenzen – das Auftreten eines ersten Falles in der Schweiz war nur mehr eine Frage der Zeit.

In Europa und in der Schweiz kann von einem zumindest teilweise verlorenen Februar gesprochen werden.

In Europa und in der Schweiz kann von einem zumindest teilweise verlorenen Februar gesprochen werden – insbesondere im Hinblick auf eine konzentrierte Aktivierung des Krisenmanagements auf der politisch-strategischen Stufe, bei der Beschaffung von medizinischen Schutzgütern und dem Aufbau von *Contact-Tracing*-Kapazitäten. In der Schweiz wurden die Vorbereitungen auf der dezentralen Fachebene mit unterschiedlicher Dringlichkeit vorangetrieben. Auch aufgrund der hohen Unsicherheit mit Blick auf die epidemiologischen Charakteristika des Virus warteten viele Amtsstellen auf allen drei Staatsebenen ab. Das BAG wiederum war herausgefordert, unmittelbar auf die Gefährdungssituation zu reagieren, seine Bewältigungsorganisation auf- und auszubauen, und sich intensiv für die kommenden Ereignisse vorzubereiten.

Besonders dringlich waren dabei die Information und Kommunikation, weil sowohl die Zahl der Anfragen sprunghaft anstieg, als auch die Vorbereitungsarbeiten für die erste Informationskampagne Kräfte banden. Weniger rasch entwickelten sich die Arbeiten an den strategischen Grundlagen und epidemiologischen Szenarien unter Einbezug

11 Vgl. Kapitel «Die Schweiz im europäischen Krisenmanagement».

12 WHO, *Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*, Februar 2020.

externer Expertinnen und Experten. Für das laut Pandemieplan vorgesehene *Contact Tracing* wurde ein einheitliches Formular vorbereitet. Mit Blick auf die Ressourcenlage kam die Frage auf, wer im Bund und in den Spitälern wie viele Masken auf Lager hatte. Am 25. Februar wurde im Tessin der erste Fall in der Schweiz bestätigt. Am selben Tag traf sich der Vorsteher des für das BAG verantwortlichen Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), Bundesrat Alain Berset, mit europäischen Gesundheitsministern in Rom. Damit hatte der Coronavirus-Ausbruch endgültig die politische Stufe in der Schweiz erreicht. Die Gesundheitsminister einigten sich auf Einschränkungen des Grenzverkehrs zu verzichten – ein Entscheid, der bald darauf Makulatur war.¹³

3 BESONDERE LAGE: DAS VIRUS ERREICHT EUROPA

Am 28. Februar, bei 15 bestätigten Fällen in der Schweiz, erklärte der Bundesrat in Absprache mit den Kantonen die besondere Lage nach EpG und erliess mit der COVID-19-Verordnung 1 ein Verbot von Veranstaltungen mit über 1000 Personen.¹⁴ Den epidemiologischen Kontext dafür bildete das exponentielle Wachstum der Fallzahlen in vielen europäischen Ländern. Die BAG TF lancierte die Medienkampagne «So schützen wir uns» und am 2. März traf sich der BSTB das erste Mal in seiner Funktion als koordinierender Krisenstab. Parallel dazu zeichnete sich eine weltweite Knappheit an medizinischem Schutzmaterial ab. Am 3. März beschloss Frankreich alle Schutzmasken im Land und am 4. März verhängte Deutschland ein Exportverbot von Schutzmasken. Im Rahmen des *Contact Tracing* bemühten sich die Kantone um die Verfolgung und Unterbrechung der Übertragungsketten. Insgesamt 41 der ersten 50 Fälle führten sie auf Italien-Reisende zurück.¹⁵

Aufgrund des raschen Kontrollverlusts und des exponentiellen Anstiegs der Fallzahlen sah sich die Schweiz jedoch bald zu einem Strategiewechsel gezwungen. Das BAG musste feststellen, dass die Kapazi-

13 Ministero della Salute, *Vertice dei ministri della Salute UE, la dichiarazione congiunta*, salute.gov.it, 2020.

14 Bundesrat, *Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19)*, 28.02.2020

15 Joana Kelén / Ruth Fulterer / Barnaby Skinner, «So infizierten sich die ersten Schweizerinnen und Schweizer mit dem Coronavirus», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 06.03.2020.

tätsgrenzen einiger Kantone hinsichtlich *Contact Tracing*, Isolierung im Spital, kontrollierter Quarantäne und umfassendem Testen in weniger als einer Woche bereits erreicht oder überschritten waren. In der Folge sahen sich die Verantwortlichen des Bundes gezwungen, auf eine Strategie der Abschwächung mit Selbstisolation und -quarantäne zu wechseln. Anlässlich der Pressekonferenz vom 6. März, bei 214 bestätigten Fällen in der Schweiz, informierte das BAG die Bevölkerung, dass Personen mit Husten und Fieber, die keiner Risikogruppe angehörten, aus Solidarität und in Eigenverantwortung zuhause bleiben und sich erst bei einem Arzt oder einer Ärztin melden sollten, wenn sich ihr Zustand verschlechtere.¹⁶

Auch im Ausland spitzte sich die Situation zu. Am 9. März verhängte Italien eine nationale Ausgangssperre. Am 11. März erklärte die WHO COVID-19 zur Pandemie¹⁷ und einen Tag später forderte das ECDC die europäischen Staaten zu einem raschen Wechsel der Strategie von der Eindämmung zur Abschwächung auf.¹⁸ Der mancherorts beinahe durchgehende Lockdown der Gesellschaften ging weit über die noch kurz zuvor ins Auge gefassten COVID-19-Planungsgrundlagen hinaus.¹⁹

In der Schweiz forderten einige Kantone den Bund zu weitergehenden Massnahmen auf, während andere zurückhaltender agierten. Insbesondere der Kanton Tessin erhöhte den Druck auf den Bund.²⁰ Am 13. März beschloss der Bundesrat mit der COVID-19-Verordnung 2 ein Verbot von Veranstaltungen mit über 100 Personen und die Schliessung der Schulen per 16. März. Gleichzeitig ordnete er die Wiedereinführung von Kontrollen an den Schengen-Binnengrenzen an und beschloss wei-

16 Bundesrat, «BR Berset zu: Aktueller Stand & Empfehlungen an die Arbeitgeber und an die Bevölkerung» (Video), www.youtube.com, 06.03.2020.

17 Tedros Adhanom Ghebreyesus, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020*, who.int, 2020.

18 ECDC, *Novel coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemic: increased transmission in the EU/EEA and the UK – sixth update*, 12.03.2020, S. 2.

19 ECDC, *Guidelines for the use of non-pharmaceutical measures to delay and mitigate the impact of 2019-nCoV*, Februar 2020.

20 Peter Jankovsky, «Das Tessin ist dem Bund einen Schritt voraus», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 13.03.2020.

tergehende Einschränkungen beim Grenzübertritt aus Risikoländern.²¹ Der Entscheid zur Erklärung der ausserordentlichen Lage wurde im Kontext einer dynamischen Bedrohungslage getroffen, in der die EntscheidungsträgerInnen damit rechnen mussten, dass die Lage schlimmer als in Italien werden könnte. Dort entwickelte sich zu diesem Zeitpunkt die Pandemie weltweit am dramatischsten. Ein solches Szenario könnte das Gesundheitssystem der Schweiz vor umfassende Probleme stellen.²²

4 AUSSERORDENTLICHE LAGE: BEWÄLTIGUNG DER ERSTEN WELLE

Knappe drei Wochen nach dem ersten bestätigten Fall, am Montag, den 16. März, erklärte der Bundesrat nach einem Treffen mit den Kantonen die ausserordentliche Lage gemäss EpG – ein Novum für die Schweiz. Mit dem Entscheid einher ging eine weitere Verschärfung der Massnahmen, wobei ein allgemeines Verbot, die Schliessung aller nicht-essenziellen Geschäfte sowie eine generelle Empfehlung zur strikten Abstandshaltung im Zentrum standen.²³ Gleichzeitig erhöhte der Bundesrat zugunsten ziviler Behörden die Zahl der im Assistenzdienst maximal aufzubietenden Armeeingehörigen auf 8000.²⁴

Der politische Druck mit Blick auf noch härtere Massnahmen blieb aufgrund der rasant zunehmenden Fallzahlen und der Unübersichtlichkeit der Lage weiterhin hoch. Dazu trug einerseits bei, dass SARS-CoV-2 eine Inkubationszeit von rund zwei bis zwölf Tagen aufweist²⁵ und Infizierte auch ohne Symptome oder vor dem Auftreten von Symptomen ansteckend sein können.²⁶ Andererseits war die epidemiologische Lage in diesen Tagen besonders unübersichtlich, weil das BAG zeit-

21 Bundesrat, *Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19)*, 13.03.2020.

22 Protokoll der 6. Direktorenkonferenz BSTB COVID-19 vom 16.03.2020.

23 Bundesrat, *Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19)*, 17.03.2020.

24 Vgl. Kapitel «Schweizer Armee im Corona-Einsatz».

25 Stephen Lauer / Kyra Grantz / Qifang Bi et al., «The incubation period of coronavirus disease 2019 (COVID-19) from publicly reported confirmed cases: estimation and application», in: *Annals of internal medicine*, 172:9 (2020), S. 577–582.

26 Luca Ferretti et al., «Quantifying SARS-CoV-2 transmission suggests epidemic control with digital contact tracing», in: *Science*, 368:6491 (2020).

weise nicht mehr in der Lage war, die zum Teil per Fax übermittelten Fallmeldungen der Kantone zeitgerecht zu verarbeiten.²⁷ Nach Italien verhängten auch die Nachbarstaaten Frankreich (16.3.) und Österreich (16.3.), sowie Bayern (20.3.) Ausgangssperren. Am 20. März entschied der Bundesrat schliesslich, Ansammlungen von mehr als fünf Personen zu verbieten, um besonders gefährdete Personen zu schützen und das Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren. Damit entschied der Bundesrat im Vergleich zu vielen Nachbarstaaten erst um einige Tage später über einen Lockdown und liess diesen vergleichsweise «sanft» ausfallen, nämlich ohne Verfügung einer Ausgangssperre.

Mit dem sanften Lockdown wurde die Pandemie zu einer umfassenden Krise, weil die ergriffenen Massnahmen mit schwerwiegenden Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft und Gesellschaft verbunden waren. Mit der Erklärung der ausserordentlichen Lage verbunden war eine Verschiebung der Federführung und Entscheidungsverantwortung von den Kantonen zum Bundesrat, gestützt auf dessen Notrechtskompetenzen.²⁸ Diese Kompetenzverschiebung barg ein gewisses Konfliktpotenzial für den Fall, dass einzelne Kantone Massnahmen ergreifen wollten, die weiter gingen als der vom Bund gesetzte Rechtsrahmen – wie beispielsweise der Kanton Uri mit einer Ausgangssperre für ältere Menschen oder der Kanton Tessin mit Betriebsschliessungen.

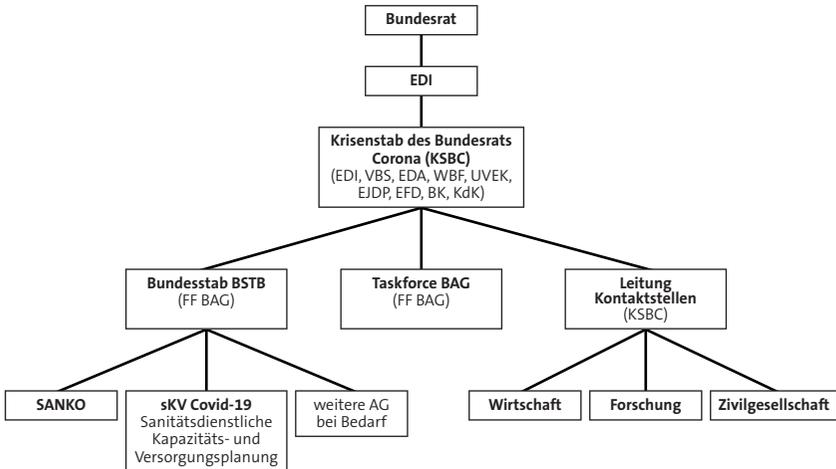
Mit dem sanften Lockdown wurde die Pandemie zu einer umfassenden Krise, weil die Massnahmen mit schwerwiegenden Auswirkungen verbunden waren.

Auch in der Krisenorganisation des Bundes (siehe Grafik 4 auf der nächsten Seite) kam es zu Anpassungen. Am 16. März delegierte die Direktorenkonferenz des BSTB die Kompetenzen zur Priorisierung und Zuteilung von militärischen Unterstützungsleistungen und weiterer Ressourcen unter Einbezug der involvierten Ämter an den Vorsitzenden des BSTB. Am 20. März wiederum beschloss der Bundesrat auf Antrag des

27 Adrienne Fichter, «Die Zahl der Todesfälle haben wir aus Wikipedia entnommen», in: *Republik*, 20.03.2020.

28 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates über die Ausübung seiner Notrechtskompetenzen und die Umsetzung überwiesener Kommissionsmotionen seit Beginn der Coronakrise*, 28.05.2020.

Grafik 4: Krisenorganisation des Bundes in der ausserordentlichen Lage



Quelle: EDI, *Schlussbericht: Krisenstab des Bundesrats Corona*, 19.06.2020, S. 7

EDI, den Krisenstab des Bundesrates Corona (KSBC) zur Unterstützung der Landesregierung einzusetzen, insbesondere mit Blick auf die Bewältigung interdepartementaler Koordinationsfragen im Bereich der Gesundheitsversorgung, wie beispielsweise die Beschaffung von Schutzmasken. Zudem ermöglichte der KSBC die institutionelle Einbindung der Wirtschaft, Forschung und Zivilgesellschaft in den Entscheidungsfindungsprozess des Bundesrates.

Im Hinblick auf das erwartete Abflachen der ersten Welle beauftragte der Bundesrat am 8. April das EDI und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse eine Übergangstrategie von einer Strategie der Abschwächung (*Mitigation*) zu einer der Eindämmung (*Containment*) auszuarbeiten.²⁹ Die zu definierenden Lockerungsschritte sollten dabei risikobasiert ausgerichtet werden und die Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit, die Volkswirtschaft und die Gesellschaft berücksichtigen. Als Verantwortliche für die Umset-

29 EDI, *Aussprachepapier: Weiteres Vorgehen bei der Bekämpfung der COVID-19-Epidemie in der Schweiz: Umsetzung der Transitionsstrategie und Vorschlag zur Lockerung der Massnahmen*, April 2020.

zung der meisten der skizzierten Massnahmen forderten die Kantone mehrfach einen engeren Miteinbezug in die Entwicklung der Lockerungsstrategie. Am 16. April entschied der Bundesrat, dass mit der etappenweisen Lockerung der Massnahmen begonnen werden könne, was in den darauffolgenden Wochen zu einem schrittweisen Öffnungsprozess des öffentlichen Lebens in der Schweiz führte.

Im Mai intensivierte der Bundesrat die Vorbereitungsarbeiten für die Bewältigung eines Wiederanstiegs der COVID-19-Fälle und einer zweiten Welle in der Schweiz.³⁰ Gleichzeitig skizzierte er den Rahmen für eine erneute Anpassung der Krisenorganisation, nachdem sich beim Übergang von der ausserordentlichen zurück in die besondere Lage wieder ein grosser Teil der Entscheidungsverantwortung vom Bund zu den Kantonen verschoben hatte. In dieser Nachfolgeorganisation sollte das EDI die politische Koordination zwischen Bund und Kantonen sicherstellen, während die operationelle Koordination über das laut EpG vorgesehene Koordinationsorgan und die Telefonkonferenzen zwischen dem BAG und der Vereinigung der Kantonsärztinnen und Kantonsärzte der Schweiz (VKS) abgewickelt werden sollte. Auf der Ebene Bund sollte das EDI die Massnahmen des Bundes koordinieren, während die Generalsekretärenkonferenz (GSK) die übergeordnete interdepartementale Koordination sicherstellen sollte. Für die operationelle Koordination war die Organisation COVID-19 mit der BAG TF und dem darunter verorteten BSTB vorgesehen. Am 19. Juni kehrte die Schweiz nach Beschluss des Bundesrates von der ausserordentlichen in die besondere Lage zurück.

FAZIT UND AUSBLICK

Das erste Halbjahr 2020 stellte die Schweizer Gesellschaft vor eine der grössten Bewährungsproben ihrer Geschichte. Im Herbst 2020 ist die Coronavirus-Pandemie weit davon entfernt, sich ihrem Ende entgegen zu neigen und die Situation bleibt von grosser Unsicherheit gekennzeichnet. Nichtsdestoweniger lassen sich aus den ersten sechs Monaten

30 EDI, Aussprachepapier: *Vorbereitung und Bewältigung eines Wiederanstiegs der Covid-19-Fälle in der Schweiz*, Juni 2020; BAG, *Vorbereitung und Bewältigung des Wiederanstiegs der COVID-19-Fälle in der Schweiz*, 19.06.2020.

der Coronavirus-Pandemie bereits erste Erkenntnisse ableiten. Diese chronologische Aufbereitung und Schilderung der relevanten internationalen und nationalen Ereignisse und Entscheidungen innerhalb dieses Zeitraums bilden daher die Grundlage für die nun folgenden, analytisch geprägten Kapitel.

Zunächst widmen wir uns in einer ausführlichen Analyse der inhaltlichen wie auch der praktischen Dimension der Anstrengungen zur Bewältigung der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie. Das Kapitel «Schweizer Krisenmanagement» fokussiert auf jeweils unterschiedliche Bereiche dieser beiden Dimensionen. Für die inhaltliche Dimension sind das Früherkennung, Risikobewertung und Strategieanpassung sowie Krisenkommunikation und Digitalisierung. Die praktische Dimension untersucht die Krisenorganisation von Bund und Kantonen, die Einbindung der Wissenschaft sowie das Ressourcenmanagement in der Krise. Auf dieses Kapitel folgt das Kapitel «Die Schweiz im europäischen Krisenmanagement», das die Schweiz als stark vernetzter Staat in der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie in Europa verortet. Darauf folgt das Kapitel «Schweizer Armee im Corona-Einsatz» mit einer Bewertung der Rolle der Armee und der weitergehenden strategischen Implikationen, die sich aus der Pandemie für die Zukunft der Schweizer Armee ergeben könnten.

SCHWEIZER KRISENMANAGEMENT: DIE CORONAVIRUS-PANDEMIE ALS FACHLICHE UND POLITISCHE LERNCHANCE

Von Andreas Wenger, Andrin Hauri, Kevin Kohler, Benjamin Scharte, Jan Thiel

Krisen überraschen, weshalb Krisenmanagement in der Vorbereitung flexibel und in der Umsetzung anpassungsfähig sein muss. Als «fokussierendes Ereignis» stellt die Coronavirus-Pandemie eine Lernchance dar. Eine Zwischenbilanz der Stärken und Schwächen des Schweizer Krisenmanagements während der ersten Phase der Pandemie konzentriert sich auf zwei Fragen: Wie gut hat die Schweiz die Herausforderungen der Früherkennung und der Strategieanpassung bewältigt und wie gut hat dabei die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen funktioniert? Will die Schweiz künftig über differenziertere Bewältigungsoptionen verfügen, müssen grundsätzliche Herausforderungen überwunden und die wichtigsten Lehren verstetigt werden.

EINLEITUNG

Krisen kommen meistens überraschend. Zwar hatte sich die Schweiz in enger Abstimmung mit den internationalen Koordinationsbemühungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) seit Jahrzehnten auf das absehbare Auftreten einer Pandemie vorbereitet, aber der Charakter der durch SARS-CoV-2 ausgelösten globalen Krise wurde in der Schweiz – wie in weiten Teilen Europas – gleichwohl in doppelter Hinsicht als Überraschung wahrgenommen: Fachkreise und Politik überraschte die Geschwindigkeit, mit der sich die Pandemie über den Globus auszubreiten begann. Ebenso überraschend war das Ausmass der durch die Politik ergriffenen Bewältigungsmassnahmen. Weder Ausgangssperren noch Exportsperrn für pandemierelevante Medizinprodukte oder umfassende Grenzschiessungen waren in den Planungsgrundlagen der Schweiz und ihrer Nachbarländer vorgesehen gewesen.

In den Pandemieplänen verankert war die Einsicht, dass der Krisentyp der Pandemie aufgrund seines absehbaren zeitlichen und räumlichen Verlaufs eine politische Krise darstellt, die antizipiert werden kann. Bei

vielen anderen Gefährdungen tritt der Schaden schlagartig auf und ist räumlich und auf bestimmte Schadensarten begrenzt – nicht so in einer Pandemie. Vorbeugende politische Massnahmen zum Schutz der Gesundheit der Menschen beeinflussen wesentlich das Schadensausmass in Wirtschaft und Gesellschaft. Dies gilt ganz besonders für ein Virus, das sich «still ausbreitet»¹, weil die Infizierten auch ohne Symptome und für mehrere Tage ansteckend sein können.

Überraschend war gegenüber den auf Grippezszenarien ausgelegten Planungen der Umfang der doppelten Ungewissheit, auf den sich Fachkreise und politische Verantwortliche neu einzustellen hatten. Denn ungewiss waren sowohl die epidemiologische Dynamik als auch die Wirkung der zu ergreifenden Massnahmen. In einer politischen Antizipationskrise sind vorbeugende Entscheide, die das Risiko eines gewissen Über- oder Untersteuerns beinhalten, nicht zu umgehen. Als «Top-down»-Krise im Sinne der politischen Verantwortlichkeit stellte und stellt die aktuelle Coronavirus-Pandemie eine umfassende gesamtstaatliche und gesamtgesellschaftliche Herausforderung dar.

Derartige Gesundheitsnotstände sind unberechenbar. Deshalb betonte die Pandemieplanung der Schweiz in Übereinstimmung mit den internationalen Pandemievorbereitungen, dass die Flexibilität der Vorbereitungen und die Anpassungsfähigkeit der Umsetzungsmassnahmen entscheidend sind für eine effektive Bewältigungsstrategie. Das vorangegangene Kapitel gibt einen chronologischen Überblick über die Entwicklung des nationalen und internationalen Krisenmanagements in der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie. Dabei wird deutlich, dass die Schweiz – wie die meisten europäischen Staaten – zu Beginn nur zögerlich auf die internationalen Warnhinweise reagierte und daraufhin die erste Phase mit einem «sanften Lockdown» und vergleichsweise raschen Lockerungsschritten bewältigte. Dieses Kapitel vertieft die Analyse des Schweizer Krisenmanagements entlang einer inhaltlichen Dimension, die sich mit der Erweiterung der Gesundheitskrise zu einer umfassenden Gesamtkrise von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik auseinandersetzt, und einer praktischen Dimension, die sich mit den prozeduralen Aspekten der Führung, Konsultation und Koordination zwischen Bund

1 Xi He et al., “Temporal dynamics in viral shedding and transmissibility of COVID-19”, in: *Nature medicine* 26:5 (2020), S. 672–675.

und Kantonen beschäftigt. Das Kapitel benutzt den im Kapitel «Pandemievorbereitung in der Schweiz» dargestellten Stand der Vorbereitungen als Ausgangspunkt.

Ein *erster* Teil untersucht die inhaltliche Dimension des Schweizer Krisenmanagements. Im Zentrum steht die Frage, wie die Schweiz die Herausforderungen der Früherkennung und die erforderlichen Anpassungen der epidemiologischen und ganzheitlichen Strategie bewältigte. Die Warnhinweise auf den Fachebenen von Bund und Kantonen wurden zwar frühzeitig registriert, lösten jedoch in der Anfangsphase nur sehr begrenzt einen über den epidemiologischen und gesundheitlichen Fachbereich hinausgehenden horizontal – auf der Stufe des Bundes – und vertikal – zwischen Bund und Kantonen – koordinierten und vorausschauenden Überprüfungsprozess der Planungsgrundlagen aus. Die Anstrengungen zur Entwicklung einer ganzheitlichen Strategie wiederum wurden erst im «sanften Lockdown» durch den Bundesrat und die federführenden Departemente unter Einbezug der Swiss National COVID-19 Science Task Force (SN-STF) intensiviert.

Ein *zweiter* Teil analysiert die praktische Dimension des schweizerischen Krisenmanagements. Im Zentrum steht die Frage, wie Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen während der Bewältigung der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie in fachlicher, organisatorischer und finanzieller Hinsicht funktionierten. Die föderale Arbeitsteilung in der normalen und besonderen Lage erschwerte rasche und vorbeugende Massnahmen. In der ausserordentlichen Lage wiederum koordinierten der Bundesrat und die Departemente die weit verzweigten Massnahmen auf der politisch-strategischen Ebene gut. Auf der operationellen Ebene des Krisenmanagements dagegen dominierten Ad-hoc-Lösungen, die strukturelle Schwächen in den Bereichen Prospektivplanung, Führungsunterstützung und Einbindung der Kantone nur beschränkt abzumildern vermochten.

Das Engagement vieler Expertinnen und Experten in der öffentlichen Verwaltung und weit darüber hinaus sowie die pragmatische Lösungssuche im institutionellen Kontext von Kollegialregierung, Departmentalismus und Föderalismus verdienen Anerkennung. Vieles im schweizerischen Krisenmanagement hat sich grundsätzlich bewährt: Die Institutionen der Schweiz, allen voran der Bundesrat als Kollegialregierung, waren handlungsfähig; wo notwendig, gelang es auch Bund

und Kantonen pragmatische Lösungen zu finden. Der Pandemieplan erwies sich in vielerlei Hinsicht, so etwa mit Blick auf die Krisenkommunikation während der ausserordentlichen Lage, als flexible Orientierungshilfe. Beides trug letztlich auch dazu bei, dass die das öffentliche Leben teilweise sehr einschränkenden Massnahmen von der Gesellschaft diszipliniert mitgetragen wurden. Auch im internationalen Vergleich meisterte die Schweiz die erste Phase der Coronavirus-Pandemie robust.

Wie in jeder Krise lässt das Krisenmanagement aber auch Schwächen erkennen – einige davon sind sichtbar für alle, andere sind angesichts der Komplexität der strukturellen Herausforderungen im Schweizer

Die Krise erlaubte Ad-hoc-Lösungen, die im Vorfeld politisch und gesellschaftlich nicht realisierbar erschienen.

Regierungssystem eher schwierig zu erkennen. Die derzeitige Krise ist dabei nicht nur eine Bewährungsprobe für die Pandemieplanung und die Krisenorganisation der Schweiz, sondern als «fokussierendes Ereignis»² stellt sie auch eine umfassende Lern-

chance auf fachlicher und auch auf politischer Ebene dar. Dies nicht zuletzt daher, weil die Krise zu hohem Handlungsdruck auf der Fachebene führt, während die politische Aufmerksamkeit in hohem Masse auf dieselben Herausforderungen gerichtet ist. Diese Kombination erlaubte Ad-hoc-Lösungen, die im Vorfeld politisch und gesellschaftlich nicht realisierbar erschienen. Darüber hinaus bietet sie auch eine Chance dazu, die Krisenbewältigung transparent durch Politik, Verwaltung und Gesellschaft aufarbeiten zu lassen.

Vor diesem Hintergrund ziehen wir im Folgenden aus einer wissenschaftlichen Perspektive eine Zwischenbilanz mit Blick auf die Stärken und Schwächen des Krisenmanagements der Schweiz bei der Bewältigung der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie. Als Ausgangspunkt dient uns dabei die im Kapitel «Pandemievorbereitung der Schweiz» erarbeitete Momentaufnahme zum Stand der Vorbereitungen in den drei Bereichen Gesundheit, Vorsorge und Krisenorganisation. Der bereits vor der Krise in externen Evaluationen und Übungen erkannte Opti-

2 Thomas Birkland, *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events* (Washington D.C.: Georgetown University Press, 1997).

mierungsbedarf schärft den analytischen Blick auf potenzielle Schwachpunkte in der praktischen Krisenbewältigung. Von besonderem Interesse waren darüber hinaus die laufenden Anpassungen während der Krise. Hier stellt sich die Frage, welche dieser Ad-hoc-Lösungen allenfalls verstetigt werden sollten. Wir verdichten unsere Erkenntnisse in Empfehlungen, die wir auf die Bewältigungsmechanismen der ersten Phase beschränken. Die Empfehlungen erfolgen in Form von Leitfragen, deren vertiefte Prüfung uns für die Weiterentwicklung des gesetzlichen und planerischen Rahmens der Bewältigung von Pandemien wichtig erscheinen. Die Liste der Leitfragen ist in Deutsch und Französisch auf den Seiten 31–46 einzusehen.

Unsere Überlegungen basieren neben den im ersten Artikel erarbeiteten Grundlagen auf einem möglichst breit abgestützten Quellenmaterial. Dazu gehören neben den laufenden Analysen in den Medien und in Fachkreisen die öffentlich zugänglichen Protokolle der Krisenstäbe, insbesondere der Taskforce COVID-19 des Bundesamts für Gesundheit (BAG TF), des Bundesstabs Bevölkerungsschutz (BSTB) und des Krisenstabs des Bundes Corona (KSBC), wichtige öffentlich zugängliche Strategie- und Planungsdokumente der Bundesverwaltung, sowie die Notverordnungen des Bundesrats und damit verbundene parlamentarische Geschäfte. Zusätzlich haben wir im Laufe des Sommers elf semi-strukturierte, circa zweistündige Interviews mit leitenden VertreterInnen der Bundesverwaltung sowie verschiedener kantonaler und städtischer Verwaltungen durchgeführt. Das insgesamt für die erste Phase des Krisenmanagements verfügbare Quellenmaterial erlaubte uns eine systematische wissenschaftliche Aufarbeitung, die in ihrer Ganzheitlichkeit erst mit einer gewissen zeitlichen Distanz möglich ist.

Das Spektrum der Befragten deckte dabei die meisten für die Bewältigung der Krise direkt verantwortlichen Amtsstellen ab. Um einen offenen und kritisch-reflektierenden Gedankenaustausch zu gewährleisten, haben wir alle Inhalte anonymisiert und lediglich als Hintergrund für unsere eigene Analyse benutzt. Wir danken unseren Interviewpartnerinnen und -partnern für die vielen wertvollen Einsichten und das entgegengebrachte Vertrauen. Stützt sich ein Gedankengang unter anderem auf Interviewmaterial, dann referenzieren wir dies in den Fussnoten ohne Angabe zur Person und zum Datum des Interviews. Wir sind uns bewusst, dass für uns wichtige Teile des Entscheidungsprozesses auf der

politisch-strategischen Stufe nicht direkt einsehbar waren. Deshalb beschränken wir uns auf eine Zwischenbilanz, die – so hoffen wir – wertvolle externe Impulse und Gedankenanstösse für die Auswertungsprozesse auf den Ebenen von Verwaltung und Politik zu vermitteln vermag.

1. GESUNDHEIT, WIRTSCHAFT, GESELLSCHAFT: DIE INHALTLICHE DIMENSION

Die Einsicht, dass die Bewältigung einer Pandemie eine gesamtstaatliche und gesamtgesellschaftliche Herausforderung darstellen würde, hatte sich im Kontext von Übungen, Bedrohungspolitik und Pandemie-vorbereitungen schon seit mehr als einer Dekade fest etabliert. Entsprechend konnte davon ausgegangen werden, dass sich die Anfang 2020 beginnende Gesundheitskrise bald in eine umfassende Herausforderung für Wirtschaft, Gesellschaft und Politik erweitern würde. Den Ausgangspunkt für die einsetzende Reaktion der Schweiz bildeten dabei die gesundheitlichen und epidemiologischen Vorbereitungen, die insbesondere im Kontext von Epidemien-gesetz (EpG), Pandemieplan und den Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV 2005) erarbeitet worden waren.

Im Zentrum der inhaltlichen Dimension des schweizerischen Krisenmanagements stand wie eingangs skizziert die Frage, wie die Schweiz die Herausforderungen der Früherkennung und der erforderlichen Anpassungen der epidemiologischen und ganzheitlichen Strategie bewältigte. Der inhaltliche Prozess von der Früherkennung, über die nationale Risikobewertung und die Anpassung der epidemiologischen Strategie bis hin zur Entwicklung einer ganzheitlichen Strategie wird in einem ersten Schritt näher beleuchtet. Ein zweiter Schritt vertieft den Bereich der Krisenkommunikation, ein gut vorbereitetes Element des Krisenmanagements, welches nach anfänglichen Schwierigkeiten viel dazu beitrug, dass die Gesellschaft die durch den Bundesrat beschlossenen Massnahmen in der ausserordentlichen Lage breit unterstützte und diszipliniert umsetzte. Im Gegensatz dazu beschäftigt sich ein dritter Schritt mit den Herausforderungen in den Bereichen des elektronischen Echtzeitmonitorings, der Vereinfachung der Datenflüsse und der Digitalisierung im Gesundheitsbereich und untersucht dabei, wie Bund, Kantone und weitere Akteure mit den auftretenden Herausforderungen umgingen.

1.1 FRÜHERKENNUNG, RISIKOBEWERTUNG UND STRATEGIEENTWICKLUNG

Das EpG soll der frühzeitigen Erkennung, Beurteilung und Vermeidung des Ausbruchs und der Verbreitung übertragbarer Krankheiten dienen. Der Pandemieplan der Schweiz betont die Unberechenbarkeit einer Pandemie und unterstreicht die zentrale Bedeutung von Flexibilität der Pandemievorbereitungen und der Anpassungsfähigkeit der vorbereiteten Massnahmen, Prozesse und Ressourcen. Sobald explizite Warnzeichen auftreten, müssen die Pandemievorbereitungen überprüft und an die jeweilige Lage angepasst werden. Eine nationale Beurteilung des Gefahrenpotenzials ist in jedem Fall Grundlage für Strategien und Massnahmen, auch wenn die WHO eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite festgestellt hat. Der Prozess der Früherkennung und Strategieanpassung beginnt in der normalen Lage. In der besonderen und ausserordentlichen Lage müssen darüber hinaus Ad-hoc-Lösungen umgesetzt werden.³ Angesichts dessen lohnt es sich, die Entwicklungen in der frühen Phase der Pandemiebewältigung der Schweiz hinsichtlich Früherkennung, nationaler Risikobewertung und Strategieanpassung im Folgenden genauer zu betrachten.

Früherkennung: enger Fachprozess

Die internationale Frühwarnung hat auf der gesundheitlichen und wissenschaftlichen Fachebene insgesamt rasch funktioniert, wenn auch nicht primär über staatliche Meldungen an die WHO. So verfolgten einzelne nationale Nachrichtendienste die Situation in Wuhan bereits Ende 2019.⁴ Am 31. Dezember registrierten auch verschiedene *Open-Source*-Frühwarnsysteme eine Meldung auf der Webseite des städtischen Gesundheitsausschusses von Wuhan über virale Lungenentzündungen unbekanntes Ursprungs. Auch die offiziellen Frühwarnnetzwerke der WHO und des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (*European Centre for Disease Prevention and Con-*

3 Bundesversammlung, *Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (EpG)*, 28.09.2012.

4 Ken Dilanian / Robert Windrem / Courtney Kube, «U.S. spy agencies collected raw intelligence hinting at public health crisis in Wuhan, China, in November», in: *NBC News*, 10.04.2020.

trol, ECDC) warnten Anfang Januar vor dem Auftreten einer neuen viralen Krankheit in China. Gleichzeitig bestanden zu diesem Zeitpunkt noch erhebliche Unsicherheiten in Bezug auf die Übertragbarkeit des neuen Virus und den klinischen Schweregrad der ausgelösten Erkrankung. Dazu kamen auf der politischen Ebene die Politisierung der WHO und die abwartende Haltung vieler europäischer Staaten.

Auch in der Schweiz wurden die Warnhinweise auf der dezentralen Fachebene von Bund und einigen Kantonen – im Gesundheitswesen, Veterinärwesen, Bevölkerungsschutz, in der ABC-Abwehr – sowie in wissenschaftlichen Kreisen bereits ab Ende Dezember 2019 registriert. Allerdings lösten diese Warnhinweise nur sehr begrenzt eine horizontal und vertikal koordinierte Überprüfung und Anpassung der nationalen Pandemievorbereitungen aus. Folgende Gründe waren dafür ausschlaggebend: Die Schweiz unterhält *erstens* kein eigenes nationales Frühwarnnetzwerk. Zwar kennt man sich in Fachkreisen, aber es findet keine strukturierte Integration aller vorhandenen Informationen statt. Dies öffnet Raum für bürokratische Reibungsflächen zwischen unterschiedlichen Fachämtern in unterschiedlichen Departementen und kann zu Auseinandersetzungen mit einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern führen, die über die Medien ausgetragen werden. Einzelne Akteure werden sich früher oder später gezwungen sehen, alleine zu agieren.

Der informelle Austausch im Kontext der Früherkennung in der Schweiz mag *zweitens* damit zu tun haben, dass man sich im Rahmen einer Grippe-Pandemie auf die routinemässigen internationalen Warnhinweise der WHO verliess.⁵ Den Zugang zum elektronischen Warnsystem der EU musste das Bundesamt für Gesundheit (BAG) zuerst beantragen. Umso grösser war dann eine gewisse Überraschung über den Grad der Politisierung der WHO und die nationalen Alleingänge beim Ausbruch der Coronavirus-Pandemie. *Drittens* musste das BAG die richtige Balance zwischen zurückhaltender Kommunikation nach aussen und rascher Orientierung seiner Partner in Bund und Kantonen finden. Die elektronische Lagedarstellung der Nationalen Alarmzentrale (NAZ) beispielsweise wurde in der Sitzung des BSTB Ende Januar erst auf Anfrage des Nachrichtendienst des Bundes (NDB) aktiviert, wobei

5 BAG, *Influenza-Pandemieplan Schweiz*, 2018, S. 15.

auch mangelnde Personalressourcen eine Rolle gespielt haben dürften.⁶ *Viertens* schliesslich – und da scheint sich die Fachebene einig zu sein – war es im Januar und Februar angesichts der epidemiologischen und politischen Unwägbarkeiten schwierig, die Aufmerksamkeit der politischen Stufe für die Gefahr einer bevorstehenden Pandemie zu erlangen.⁷

Gemäss EpG und Pandemieplan betreibt das BAG die Früherkennungs- und Überwachungssysteme in Zusammenarbeit mit weiteren Stellen von Bund und Kantonen und sorgt für die Koordination mit internationalen Systemen. Allerdings gibt der Pandemieplan nicht klar vor, welche Prozesse durch die Frühwarnung in Gang gesetzt werden und wie der Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen dem BAG und dem Bereich *Medical Intelligence* der Armee aussieht. Es erscheint in diesem Kontext prüfenswert, ob die Schweiz nicht ein verbindlicheres nationales Frühwarnnetzwerk etablieren sollte. Auch bei künftigen Gefährdungen der öffentlichen Gesundheit ist von einer gewissen Politisierung internationaler Warnmechanismen auszugehen. Gleichzeitig dürfte die Bedeutung von datengetriebenen *Open-Source*-Frühwarnsystemen weiter zunehmen. Je nach Ausgestaltung könnte ein solches Netzwerk auch über eine spezielle Andockstelle für Hinweise und Beiträge aus der Wissenschaft verfügen. Das Beispiel der Swiss National COVID-19 Science Task Force (SN-STF) zeigt, dass ein Expertennetzwerk möglicherweise auch die Sensibilisierung der politischen Stufe für Warnhinweise vereinfachen könnte.

Nationale Risikobewertung: Informeller Prozess

Gemäss Pandemieplan ist eine nationale Beurteilung des Gefährdungspotenzials in allen Fällen Grundlage zur Ableitung von Strategien und Massnahmen der Schweiz. Wenn die nationale Risikobewertung eine epidemiologische Notlage feststellt, bedeutet dies einen entscheidenden Moment, weil die Krankheit nun zwingend die politische Stufe erreicht. Allerdings äussern sich weder das EpG noch der Pandemieplan dazu, wie der Bundesrat zu dem Entscheid kommen soll, dass eine

6 Protokoll der ausserordentlichen Direktorenkonferenz BSTB vom 31.01.2020 (2. Informationsveranstaltung).

7 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

nationale Gefährdung der öffentlichen Gesundheit vorliegt. Weder der Prozess noch die einzubeziehenden Akteure sind detailliert beschrieben. Der Pandemieplan weist an verschiedenen Stellen auf eine Expertengruppe der Eidgenössischen Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung (EKP) hin, die für die nationale Risikobeurteilung «zuständig» sei.⁸ Allerdings sind die Verantwortlichkeiten der Expertengruppe der EKP widersprüchlich ausgeführt, da es an anderer Stelle heisst, dass die EKP als beratendes Organ der Bundesbehörden die Risikobewertung im Ereignisfall lediglich «unterstützt». Gleichenorts hält der Plan fest, dass umfassende Informationen berücksichtigt werden sollen, die «neben der epidemiologischen auch die lokale, nationale und internationale ökonomische und politische Lage» einschliessen.⁹

Es bleibt unklar, wie der Prozess der nationalen Risikobewertung ausgestaltet und in welcher Form die Risikobewertung für den Bundesrat erstellt werden soll. Unbestritten scheint hingegen, dass eine nicht-permanente Expertengruppe ungeeignet ist, um in diesem Prozess eine tragende Rolle zu spielen.¹⁰ Im Kontext der Früherkennung und Risikobewertung der Coronavirus-Pandemie trat die Expertengruppe der EKP nicht sichtbar in Erscheinung. Stattdessen übernahm das BAG diese Funktion, wobei allerdings unklar ist, nach welchen Kriterien die Bewertung des pandemischen Risikos erfolgte und in welcher Form diese dem Bundesrat vorgelegt wurde. Nachdem der Sprecher des BAG an der Pressekonferenz vom 24. Februar die Gefährlichkeit des neuen Virus mit ungefähr derjenigen der saisonalen Grippe verglichen hatte, unterstrich eine Gruppe von EpidemiologInnen in einem Brief an das BAG, dass SARS-CoV-2 nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft deutlich gefährlicher sei.¹¹ Auch die WHO schätzte die Basisreproduktionszahl (R_0) von COVID-19 bereits im Januar deutlich höher als bei einer Grippe ein.¹²

8 BAG, *Influenza-Pandemieplan Schweiz*, 2018, S. 13, 16, 19, 23.

9 BAG, *Influenza-Pandemieplan Schweiz*, 2018, S. 20.

10 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

11 Alexandra Bröhm et al, «Mister Corona gegen die Epidemiologen – wer hatte recht?», in: *Berner Zeitung*, 12.06.2020.

12 WHO, *Statement on the first meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, who.int, 2020.

Der Prozess der nationalen Risikobewertung bezüglich epidemiologischer Notlagen sollte im Rahmen der Überarbeitung des Pandemieplans detaillierter geprüft werden. Dabei erscheinen uns die folgenden Überlegungen besonders bedenkenswert: Die nationale Risikobewertung bezüglich Pandemien ist *erstens* als laufender Prozess über alle Lagen hinweg mit klarer Federführung des BAG zu konzeptualisieren. *Zweitens* ist die Zusammenarbeit mit dem oben angedachten nationalen Frühwarnnetzwerk zu präzisieren. *Drittens* sollte geklärt werden, wie der «Stand der Wissenschaft» als Grundlage für die durch den Bundesrat festzulegenden Ziele und Strategien erhoben, und ob die Einbindung der Wissenschaft formalisiert werden kann. *Viertens* stellt sich die Frage, wie politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte der Gefährdungslage in die Gesamtbeurteilung einfließen sollen. Aufgrund der politischen Bedeutung der nationalen Risikobewertung als Grundlage für nationale Strategien und Massnahmen sollten *fünftens* die Form des Antrags an den Bundesrat und der Einbezug der Kantone präzisiert werden.

Es sollte geklärt werden, wie die Einbindung der Wissenschaft formalisiert werden kann.

Anpassung der epidemiologischen Strategie: enger Fachprozess

Die Anpassungsarbeiten an den strategischen Grundlagen begannen im Januar und Februar im BAG und wurden vorerst primär als amtsinterner Prozess unter Einbezug einzelner externer Expertinnen und Experten vorangetrieben. Mitte Februar widerspiegelte der Stand der Arbeiten einerseits die Überzeugung, dass eine Mehrheit der strategischen Handlungsfelder des bestehenden Pandemieplans auch auf COVID-19 angewandt werden könne,¹³ wobei sich andererseits die szenarienbasierte Planung an den Arbeiten des ECDC orientierte. Das ECDC strukturierte die antizipierten Ziele und Massnahmen der Pandemiebekämpfung entlang von vier epidemiologischen Situationen. Diese unterschieden sich hinsichtlich der Nachverfolgbarkeit der Übertragungsketten

13 BAG, *Verhütung und Bekämpfung des neuartigen Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz: Strategische Grundlagen. Version 1.1.1, 14.02.2020, S. 11.*

und der Intensität und Ausweitung der Erkrankungswellen.¹⁴ Diese Tatsache unterstreicht die operationelle Bedeutung des Zugangs zum europäischen Seuchenschutz. Augenfällig ist zudem, dass zu diesem Zeitpunkt keines der Szenarien die Möglichkeit von Ausgangssperren oder Assistenzeinsätzen der Armee antizipierte.

Die strategischen Grundlagen betonten, dass die erwarteten Ziele und Massnahmen neben der epidemiologischen Situation auch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen zu berücksichtigen hatten und frühzeitig Allianzen auf fachlicher, gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Ebene geschaffen werden sollten.¹⁵ Bis zur Ausrufung der besonderen und ausserordentlichen Lage kam es jedoch nur zu einer sehr begrenzt über epidemiologische Fragen hinausgehenden horizontal und vertikal koordinierten Anpassung der Planungen. Weder hinsichtlich der absehbaren sekundären Auswirkungen von Pandemie und Gegenmassnahmen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft, noch mit Blick auf die Entwicklung eines koordinierten Ansatzes im Bereich der Ressourcenlage wurden weitreichende Adaptionen vorgenommen. In den Sitzungen des BSTB in der normalen und besonderen Lage gab es Ansätze einer übergeordneten strategischen Diskussion. Der BSTB bereitete sich beispielsweise darauf vor, Gemeinden abzuriegeln. Ebenfalls fordert die Armee umfassende und koordinierte Eventualplanungen für den absehbaren Einsatz der Mittel des Bundes. Solche gesamtstrategischen Diskussionen im BSTB blockte jedoch das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) respektive das BAG mit dem Hinweis, die Kantone seien federführend und der Bund koordiniere erst in der ausserordentlichen Lage.¹⁶

Angesichts des exponentiellen Wachstums der Fallzahlen in den ersten Märzwochen vollzogen die meisten europäischen Staaten Mitte des Monats einen abrupten Strategiewechsel von einer Eindämmungs- zu einer Unterdrückungsstrategie, die so in den Planungsgrundlagen nicht

14 ECDC, *Outbreak of novel coronavirus disease 2019 (COVID-19): increased transmission globally – fifth update*, 02.03.2020, Annex 1.

15 BAG, *Strategische Grundlagen*, S. 9.

16 Protokoll der ausserordentlichen Direktorenkonferenz BSTB vom 31.01.2020 (2. Informationsveranstaltung); Protokoll der ausserordentlichen Direktorenkonferenz BSTB vom 24.02.2020 (3. Informationssitzung COVID-19); Protokoll der 4. ausserordentlichen Direktorenkonferenz BSTB COVID-19 vom 02.03.2020.

vorgesehen war. Ausschlaggebend für diesen Strategiewechsel waren unter anderem Hochrechnungen für die Coronavirus-Pandemie, die aufzeigten, dass aufgrund der im Vergleich mit einer Grippepandemie höheren Übertragbarkeits- und Sterblichkeitsrate eine Überforderung der Gesundheitssysteme drohte.¹⁷ Ziel der Unterdrückungsstrategie – die auch als Strategie von «Hammer und Tanz» bezeichnet wurde¹⁸ – war, die Kurve nicht nur abzuflachen sondern rasch abzusenken, um sie dann bis zum Vorliegen eines Impfstoffes auf einem vertretbaren, niedrigen Niveau flach zu halten.¹⁹ Die Schweiz gab als eines der ersten Länder weltweit die Eindämmungsstrategie auf, obwohl die WHO zu diesem Zeitpunkt nach wie vor dazu aufrief, die Übertragungsketten zu verfolgen.²⁰ Die in der ausserordentlichen Lage getroffenen Massnahmen gingen gleichwohl weit über die antizipierten Massnahmen einer Abschwächungsstrategie hinaus.

Auch der Prozess der Strategieanpassung sollte im Rahmen der Überarbeitung des Pandemieplanes detaillierter geprüft werden. Dies insbesondere mit Blick auf die folgenden zwei Herausforderungen: Geprüft werden sollte *erstens*, wie der Anpassungsprozess der Strategien und Massnahmen auf der operationellen Ebene möglichst frühzeitig in Richtung eines gesamtheitlichen Ansatzes erweitert werden kann, sodass die Auswirkungen der Pandemie auf Gesundheit, Wirtschaft und Gesellschaft in eine Gesamtsicht integriert werden können. Geprüft werden sollte *zweitens*, ob ein generischer Pandemieplan erarbeitet werden könnte oder aber ob es über den Influenza-Pandemieplan hinaus spezifischer Planungsgrundlagen für Pandemien mit einer höheren Sterblichkeitsrate (wie SARS-CoV-1 oder MERS) bedarf.

17 Neil Ferguson et al., «Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID19 mortality and healthcare demand», *Imperial College COVID-19 Response Team*, 16.03.2020, S. 8.

18 Thomas Pueyo, *Coronavirus: The Hammer and the Dance*, medium.com, 19.03.2020.

19 Ferguson et al., *Report 9*, S. 3; WHO, *COVID-19 Strategy Update*, who.int, 14.04.2020, S. 9.

20 WHO, *WHO announces COVID-19 outbreak a pandemic*, who.int, 12.03.2020; WHO, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 16 March 2020*, who.int, 16.03.2020.

Koordination der Gesamtstrategie durch Bundesrat und Departemente

Die Umstellung von der Frühwarnung auf ein konzentriertes Programm der Überprüfung und Anpassung der Pandemievorsorge, der Beschaffungsmechanismen und Krisenmanagementstrukturen sowie die Aktivierung des Krisenmanagements auf der höchsten politischen Stufe – wie von der WHO am 10. Januar respektive 30. Januar gefordert – gelang der Schweiz wie den meisten europäischen Staaten nur verzögert. Am Übergang zur besonderen Lage begann der Bundesrat zu realisieren, dass die breite und langanhaltende politische Antizipationskrise der Coronavirus-Pandemie nicht mit den Planungsgrundlagen für eine kürzere Grippepandemie bewältigt werden konnte.²¹

Die Landesregierung signalisierte den Kantonen daraufhin rasch, die Führung schweizweit übernehmen zu wollen. Aufgrund der notwendigen Absprachen im föderalen System verhängte der Bundesrat den «sanften Lockdown» in der Folge erst einige Tage später als die Nachbarstaaten. Hingegen griff er schnell auch Themen in den Bereichen Wirtschaft und Gesellschaft auf und leitete in den jeweiligen Departementen flankierende Massnahmen zur Abfederung der negativen Auswirkungen des weitgehenden Stillstands des öffentlichen Lebens ein. Hier konnte er die Stärke einer Kollegialregierung ausspielen, die politisch-strategische Gesamtkoordination aus einer Hand vorantreiben und über die normalen Kanäle der Ämterkonsultation abstützen. Die Departemente wiederum konzentrierten sich auf die Lösung der dringenden Herausforderungen in ihren jeweiligen Politikfeldern.

Da der «sanfte Lockdown» mit einschneidenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Einschränkungen verbunden war, rückte die Formulierung einer Gesamtstrategie für die Bewältigung der umfassenden Krise immer stärker in den Vordergrund. Anfang April beauftragte der Bundesrat das EDI, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) ein Aussprachepapier für den Übergang von einer Strategie der Milderung zu einer Strategie der Eindämmung inklusive eines Vorschlags zur Lockerung der Massnahmen vorzulegen. Konzeptuell lagen dem Papier die folgenden massgeblichen Einsichten zugrunde: Die Übergangsstrategie sollte

21 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

regionale Unterschiede in den Fallzahlen und Kapazitäten berücksichtigen. Zudem sollten die Lockerungsschritte risikobasiert umgesetzt werden und die Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit, die Wirtschaft und die Gesellschaft berücksichtigen. Sie sollten etappenweise anhand wissenschaftlich fundierter Monitoring- und Beurteilungskriterien ausgestaltet werden. Schweizerische Insellösungen im europäischen Umfeld sollten dabei möglichst vermieden werden.²²

Wie in der Grafik 3 auf Seite 83 veranschaulicht, leitete der Bundesrat in einer Serie von Entscheiden im April und Mai die gestaffelte Umsetzung der Lockerungsmassnahmen ein.²³ In diesem Kontext wurde seitens der Kantone in den Sitzungen der Krisenstäbe (BSTB, KSBC) die Forderung zu einem Dauerbrenner, die für die Umsetzung verantwortlichen Stellen frühzeitiger und enger in die Erarbeitung der Massnahmen einzubeziehen.²⁴ Die Erarbeitung der Schutzkonzepte, die Kurzarbeitsentschädigung und die Teststrategie des Bundes wurden als negative Beispiele genannt.²⁵ Damit verbunden war die kritische Frage, wer für die Umsetzung der Massnahmen die Kosten zu übernehmen hatte. Da der Bund die Ziele und Strategien der Pandemiebekämpfung festlegt, die Kantone jedoch grundsätzlich für die Bewältigung von Gesundheitsnotlagen verantwortlich sind, blieb die Kostenfrage eine Konstante in den Beziehungen zwischen Bund und Kantonen. Daran wird sich nichts ändern, wenn nicht vorgängig zur Krise hinsichtlich gewisser spezifischer Massnahmen ein Kostenteiler festgelegt wird. In diesem Zusammenhang scheint im Rahmen der Weiterentwicklung von EpG und Pandemieplan prüfenswert, wie die Kantone frühzeitiger und enger in die Erarbeitung von Strategien und Massnahmen einbezogen werden können und

Die Kostenfrage blieb eine Konstante im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen.

- 22 EDI, *Weiteres Vorgehen bei der Bekämpfung der COVID-19-Epidemie in der Schweiz: Umsetzung der Transitionsstrategie und Vorschlag zur Lockerung der Massnahmen*, 15.04.2020.
- 23 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates über die Ausübung seiner Notrechtskompetenzen und die Umsetzung überwiesener Kommissionsmotionen seit Beginn der Coronakrise*, 27.05.2020.
- 24 Vgl. zum Beispiel Protokoll der 9. Sitzung des Krisenstabs des Bundesrats Corona (KSBC), 20.04.2020; Protokoll der 9. Direktorenkonferenz BSTB COVID-19 vom 06.04.2020.
- 25 Protokoll der 14. Sitzung des Krisenstabs des Bundesrats Corona (KSBC), 11.05.2020; Interviews mit VertreterInnen der Kantone, Sommer 2020.

in welchen Bereichen sich Bund und Kantone grundsätzlich auf einen Kostenteiler einigen sollten.

Anfang Mai zog der Bundesrat eine erste Bilanz aus den Erfahrungen der ersten Welle und formulierte Eckwerte für eine weitgehend dezentral ausgerichtete Vorbereitung und Bewältigung der weiteren epidemischen Entwicklung.²⁶ Die Grundphilosophie eines dezentralen, gesamtheitlichen und evidenzbasierten Ansatzes ist auch daher von besonderem Interesse, weil sie den Stand der Ad-hoc-Anpassungen und damit den Stand des Lernens in der Krise widerspiegelte. Dies gilt ebenso für die Rückkehr in die besondere Lage, in der die Kantone wieder die Hauptverantwortung für das Krisenmanagement tragen, wobei Bund und Kantone mit Blick auf Lagebeurteilung und Umsetzung der geplanten Massnahmen gleichwohl weiterhin eng zusammenarbeiten müssten.

1.2 HERAUSFORDERUNG KRISENKOMMUNIKATION

Öffentliche Kommunikation ist entscheidend zur Bewältigung von Gesundheitskrisen. Wie komplex Krisenkommunikation in einer Pandemie mit hoher politischer und wissenschaftlicher Unsicherheit ist, hatte sich in der Schweiz bereits anlässlich der Schweinegrippe 2009/10 gezeigt.²⁷ Im Nachgang wurde die öffentliche Kommunikation des Bundes als uneinheitlich und teilweise zu stark auf den schlimmstmöglichen Fall ausgerichtet kritisiert. Aufgrund dieser Erfahrungen wurde der Krisenkommunikation bei der Weiterentwicklung des Pandemieplans viel Aufmerksamkeit geschenkt, ebenso wie während der aktuellen Pandemie. Die nachfolgende Gesamtschau zur ersten Phase der Coronavirus-Pandemie kommt zum Schluss, dass die öffentliche Kommunikation, trotz einzelner Schwächen in der Anfangsphase, insgesamt eine Stärke des schweizerischen Krisenmanagements in der ausserordentlichen Lage darstellte. Gleichzeitig lassen sich an diesem Beispiel der ambivalente Wert früherer Erfahrungen sowie der Mehrwert solider Planungsgrundlagen im Krisenfall veranschaulichen.

26 BAG, *Vorbereitung und Bewältigung des Wiederanstiegs der COVID-19-Fälle in der Schweiz*, 19.06.2020.

27 Vgl. Kapitel «Pandemievorbereitung der Schweiz».

Bis zur Aufhebung der ausserordentlichen Lage am 19. Juni 2020 führte der Bund 56 Pressekonferenzen zum Thema COVID-19 durch.²⁸ Zu Beginn verfolgte das BAG eine verhaltene Informationspolitik, um eine Verunsicherung in der Bevölkerung zu verhindern. Anlässlich der ersten, nichtöffentlichen Informationssitzung des BSTB am 24. Januar informierte das BAG die Teilnehmenden unter Hinweis auf die aus der Schweinegrippe-Pandemie gezogenen Lehren über den gewählten Ansatz. Allerdings war die Schweinegrippe letztlich unerwartet mild verlaufen, sodass die Krisenkommunikation im Nachgang als teilweise alarmistisch kritisiert worden war. Nun drohte der gegenteilige Fall einzutreten. Sollte die Coronavirus-Pandemie heftig und langandauernd ausfallen, dann riskierten die Behörden mit einer den Ereignissen nicht vorgehenden Kommunikationsstrategie eine schnelle Alarmierung und Sensibilisierung der Bevölkerung zu verfehlen. Elemente dieser Dynamik lassen sich in der frühen Phase der Krisenkommunikation erkennen.

Nur wenige Tage nach der ersten Informationssitzung des BSTB folgte die erste öffentliche Pressekonferenz des Bundes am 28. Januar. Die beschwichtigende und teilweise fehlerhafte Informationspolitik hinsichtlich der Gefährlichkeit und weltweiten Ausbreitung des neuen Virus erwies sich als problematisch, weil wissenschaftliche ExpertInnen dem BAG in der Tagespresse eine «Verharmlosung» der Bedrohungslage vorwarfen.²⁹ Die Medien schenkten diesen Spannungen breite Aufmerksamkeit. Hinter den Kulissen erkannte das BAG rasch die Notwendigkeit, sich von wissenschaftlicher Seite stärker begleiten zu lassen, was mittelfristig zur Etablierung der SN-STF führte.

Gleichzeitig arbeitete das BAG mit Hochdruck daran, eine breite Informationskampagne vorzubereiten und das rasant steigende Informationsbedürfnis der Bevölkerung abzudecken. Mit der Eskalation der Fallzahlen in Italien und im Tessin sowie parallel zur Ausrufung der besonderen Lage Ende Februar lancierte das BAG seine Informationskampagne. Die Kommunikationsstrategie in den darauffolgenden Wochen orientierte sich stark an den Vorgaben des Pandemieplans. Es gelang dem Bund in den meisten Fällen schnell zu kommunizieren. Dabei wur-

28 BAG, *Medienmitteilungen*, bag.admin.ch, 2020.

29 Simon Hehli / Alan Niederer, «Experte zum Corona-Ausbruch: «Man muss jetzt nicht die halbe Schweiz unter Quarantäne stellen»», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 26.02.2020.

den sowohl die Unsicherheiten über den weiteren Verlauf und die Wirkung von Massnahmen transparent kommuniziert, als auch die inhärente Unsicherheit und Komplexität von Entscheidungssituationen offen angesprochen. Der Bund verfolgte augenfällig das Ziel, kommunikative Botschaften möglichst prägnant zu gestalten. Das gilt sowohl für das «So schützen wir uns» als zentrales Narrativ der Informationskampagne als auch für die farbliche Unterscheidung der Kampagnen hinsichtlich Dringlichkeit der Massnahmen und der Schwere der Gesamtsituation.

Auch die Begrenzung der Kommunikation auf wenige Personen entsprach den vorhandenen Planungsvorgaben. Insbesondere das Auftreten des damaligen Leiters der Abteilung Übertragbare Krankheiten im BAG, Daniel Koch, und von Bundesrat Alain Berset wurden innerhalb der Verwaltung³⁰ und in der breiteren Öffentlichkeit³¹ positiv bewertet. Inhaltlich fokussierte die Kommunikation darauf, die Bevölkerung zu Solidarität und aktivem Selbst- und Fremdschutz aufzurufen. Dabei konnte die Krisenkommunikation auf dem grundsätzlichen Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen aufbauen.³² Ferner leistete sie einen wichtigen Beitrag dazu, die in der politischen Kultur des Landes tief verankerte Eigenverantwortung von Wirtschaft und Gesellschaft in das Narrativ der nationalen Pandemiebewältigung zu integrieren. In diesem Sinne gelang es dem Bundesrat in der akuten Krisenphase, die gesellschaftliche Akzeptanz für einen «sanften Lockdown» zu erhöhen.

Die kommunikativen Schwächen in der Anfangsphase verdeutlichen wiederum, wie wichtig ein transparenter Umgang mit wissenschaftlicher und politischer Unsicherheit in Krisenzeiten ist. Wissenschaftlich nicht korrekte Angaben zur Wirksamkeit von Schutzmasken und widersprüchliche Empfehlungen einzelner BundesvertreterInnen trugen zur

30 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

31 Stefan Bühler / Andrea Kučera, «Berset und Koch: Der Chef und sein Star-Beamter», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 30.05.2020; Tibor Szvircsev et al., *Nachbefragung der Studie «Sicherheits-2020» auf Grund der COVID-19 Pandemie und des Armeeeinsatzes «Corona 20» der Schweizer Armee* (Zürich: ETH, 2020), S. 10f.

32 Tibor Szvircsev Tresch et al., *Sicherheit 2020: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend* (Zürich: ETH Zürich, 2020).

Verunsicherung in der Bevölkerung bei.³³ So wäre eine klare Trennung zwischen Nützlichkeit für Selbst- und Fremdschutz und ein offenes Eingeständnis einer Maskenknappheit als Hauptgrund für die nicht erfolgte Empfehlung zum Maskentragen der vorgesehene³⁴ und vermutlich erfolgversprechendere Ansatz gewesen. Daraus lassen sich Lehren ziehen: Transparente Kommunikation stiftet Vertrauen, wenn sie politische Versäumnisse und verbleibende Unsicherheiten offen anspricht. Die kritische Auseinandersetzung mit Fehlern und Entwicklungspotenzialen dient insofern als staatlicher Lernmechanismus für zukünftige Krisen.

Die Stärke einer Kollegialregierung zur Gesamtkoordination einer grossen Zahl von Massnahmen in sehr unterschiedlichen Politikfeldern lässt sich auch in der Krisenkommunikation wiederfinden. Während sich Bundesrat Alain Berset auf gesundheitliche Aspekte der Pandemiebewältigung konzentrierte, vertraten die anderen Bundesrätinnen und Bundesräte die durch ihre Departemente abgedeckten Massnahmen zumeist selbst. Grafik 5 auf der nächsten Seite verdeutlicht die resultierende Vielfalt der Bundespressekonferenzen. Damit verbunden war ein gewisser Raum für einen Meinungspluralismus, was der Vielstimmigkeit pluralistischer Gesellschaften grundsätzlich entspricht. An den kritischen Punkten des Krisenmanagements wiederum stieg das kollektive Mittragen von Grundsatzentscheidungen über departementale Grenzen hinweg. Der Bundesrat hat in dieser Hinsicht in der besonderen und ausserordentlichen Lage insgesamt eine gute Balance gefunden.

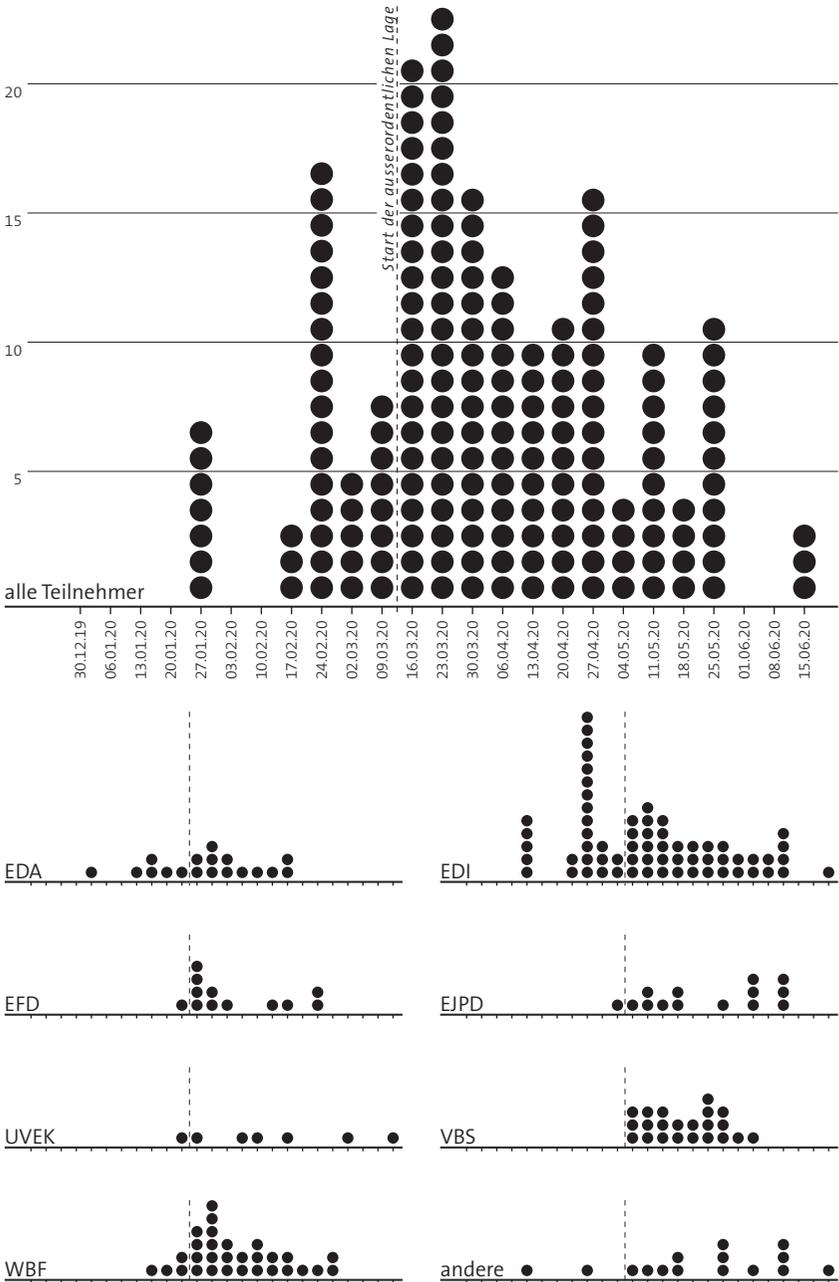
Die Bedingungen für die Krisenkommunikation veränderten sich mit der Aufhebung der ausserordentlichen Lage und der Rückgabe der Federführung an die Kantone und das Parlament erneut grundlegend. Es galt, eine neue Mischung zwischen Ausnahme- und Alltagsmodus sowie zwischen den ExponentInnen von Bund und Kantonen zu finden. Der Pandemieplan bewährte sich grundsätzlich auf der Stufe des Bundes.

**Transparente
Kommunikation
stiftet Vertrauen,
wenn sie politische
Versäumnisse
und verbleibende
Unsicherheiten
offen anspricht.**

33 Philipp Loser, «Verwirrung im BAG: Von ‹Sie nützen nichts› bis zur Pflicht – der grosse Maskenknorx des Bundes», in: *Tages-Anzeiger*, 01.07.2020.

34 BAG, *Influenza-Pandemieplan Schweiz*, bag.admin.ch, 2018, S. 94.

Grafik 5: Anzahl PodienexpertInnen an COVID-19-Pressekonferenzen des Bundes



So konnte in der ausserordentlichen Lage adäquat kommuniziert werden. Es erscheint uns hingegen sinnvoll, vertieft zu prüfen, welche spezifischen kommunikativen Herausforderungen sich in der Deeskalationsphase einer langandauernden und breiten Pandemie stellen. Dies gilt insbesondere für die Rolle kantonaler Koordinationsgremien wie der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) und die Koordination der Kommunikation zwischen Bund und Kantonen.

1.3 SCHWACHSTELLE DIGITALISIERUNG

Robuste und schnell verfügbare Daten sind eine essenzielle Voraussetzung, um insbesondere bei einer neu auftretenden pandemischen Krankheit Strategien und Massnahmen wissenschaftlich fundiert abzustützen und ihre Umsetzung elektronisch zu überwachen. Der Bereich der Digitalisierung und Daten ist im Kontext der Pandemievorbereitungen, wie im Kapitel «Pandemievorbereitung der Schweiz» dargestellt, eine bekannte Schwachstelle. Umso wichtiger ist eine vertiefte Untersuchung der Fragen, wie sich einerseits die entsprechenden Schwachpunkte im Verlaufe der Krise bemerkbar gemacht haben und wie die Akteure andererseits damit umgegangen sind. Jede Krise stellt auch eine Chance dar, weil Handlungsdruck und politische Aufmerksamkeit zusammenfinden und Ad-hoc-Anpassungen möglich machen, die vor der Krise allein schon aufgrund staatspolitischer Hürden im Zusammenhang mit Föderalismus und Departementalismus nicht realisierbar gewesen waren.

Das Meldesystem für übertragbare Krankheiten war eine dieser schon lange bekannten Schwachstellen der Pandemievorbereitung. Bereits 2012 stellte eine vom BAG in Auftrag gegebene externe Evaluation fest, dass die Meldepflicht oft nicht eingehalten werde. Ein grosser Teil der befragten Akteure ging davon aus, dass sich die Einhaltung der Meldepflicht verbessern würde, wenn die entsprechenden Daten in einem vereinfachten elektronischen Prozess erhoben würden.³⁵ In der WHO-Evaluation des Schweizer Gesundheitssystems 2017 war eine der wichtigsten Empfehlungen, ein nationales elektronisches Echtzeit-

35 Thomas von Stokar / Anna Vettori / Juliane Fliedner, *Evaluation des obligatorischen Meldesystems übertragbarer Krankheiten*, INFRAS, 24.03.2012.

monitoring aufzubauen und Datenflüsse zu vereinfachen.³⁶ Als die Fallzahlen Anfang März exponentiell zu steigen begannen, konnten die seitens der kantonalen Gesundheitseinrichtungen grösstenteils per Fax ans BAG überlieferten Daten nicht mehr schnell genug erfasst werden. Seit diesem Zeitpunkt blieben die Klagen innerhalb des öffentlichen Sektors und von Seiten der Wissenschaft über einen Mangel an und eine schlechte Qualität der Daten eine Konstante des Krisenmanagements in der Schweiz.³⁷

Zwar erkannten alle involvierten Akteure auf der politisch-strategischen wie der operationellen Stufe, wie wichtig eine bessere Datenlage und vereinfachte Datenflüsse für die Steuerung des Krisenmanagements wären. Allerdings mussten die Verantwortlichen auch feststellen, dass es nicht immer einfache Lösungen gibt, insbesondere mit Blick auf den Stand der Digitalisierung der Schweizer Verwaltung insgesamt. So fiel die Schweiz beispielsweise im *Open Government Data Index* der OECD vom 24. Rang (2017) auf den 29. Rang (2019) zurück.³⁸ Die Digitalisierung gestaltet sich im Gesundheitsbereich aus zwei Gründen besonders anspruchsvoll: *Erstens* steht raschen Fortschritten der Föderalismus im Weg. Bei der Integration von Datenflüssen von Arztpraxen und Spitälern über die Kantone bis zum Bund stellen sich komplexe rechtliche und staatspolitische Fragen. *Zweitens* geht es im Gesundheitsbereich um besonders heikle Personendaten und damit verbunden um schwierige Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit.

Die Coronavirus-Pandemie wirkte als Weckruf. Im Kontext des Krisenmanagements etablierte sich eine Reihe von Ad-hoc-Lösungen. So wurden neue, auf die Digitalisierung fokussierte Verwaltungsstellen geschaffen und das BAG wurde beauftragt, bis Ende Sommer einen Aktionsplan E-Health zu erarbeiten.³⁹ Unter dem Druck der Krise kam es zu teilweise unkonventionellen Lösungen. Angesichts der Überlastung

36 WHO, *Joint External Evaluation of IHR Core Capacities of the Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein*, November 2017, S. 35.

37 Hans Ineichen, *Daten-Pannen beim Bund: Digital-Experte: «Das BAG soll Hilfe annehmen»*, srf.ch, 17.08.2020.

38 Guillaume Lafortune / Barbara Ubaldi, *OECD 2017 OURdata Index*, OECD, 11.12.2018; Jacob Arturo Rivera Pérez / Cecilia Emilsson, *OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019*, OECD, 05.03.2020.

39 Protokoll der 19. Sitzung des Krisenstabs des Bundesrats Corona (KSBC), 28.05.2020.

des BAG in den Märztagen sprang die Fachstelle «Open Government Data» des Kantons Zürich in die Bresche und stellte aktuelle Fallzahlen zur Verfügung, welche sie von den Webseiten der jeweiligen Kantone ablas und die auch von den Medien breit genutzt wurden.⁴⁰ Ab dem 15. Mai sollten gemäss BAG alle Labormeldungen nur noch elektronisch erfolgen.⁴¹ Mitte Mai entschlossen sich 16 Kantone mit Blick auf den Übergang in die Phase der Eindämmung, eine einheitliche Softwarelösung für das *Contact Tracing* zu benutzen.⁴² Zuletzt analysierte das BAG mit Computercodes, die von Medien erstellt wurden, heikle Corona-Daten, deren Visualisierung anschliessend unter Aufrechterhaltung des Datenschutzes veröffentlicht wurde.⁴³

Parallel dazu wurden inmitten der Krise eine Reihe von Verwaltungseinheiten geschaffen, die sich auf Digitalisierungsfragen spezialisieren. Per 1. April wurde im BAG der erste Leiter der neu geschaffenen Abteilung Digitale Transformation eingesetzt.⁴⁴ Am 3. April entschied der Bundesrat, in der Bundeskanzlei ein Kompetenzzentrum für Fragen der Digitalisierung zu schaffen,⁴⁵ dessen Leiter am 25. Juni gewählt wurde.⁴⁶ Mitte Mai entschied der Bundesrat, auf Anfang 2021 ein nationales Kompetenzzentrum für Datenwissenschaften im Bundesamt für Statistik (BFS) einzurichten. Dieses soll die Bundesverwaltung bei der Bewältigung komplexer Aufgaben unterstützen und den Austausch mit der Wissenschaft in den Datenwissenschaften begünstigen.⁴⁷ Ende August wiederum ernannten der Bundesrat und die Konferenz der Kantonsre-

40 Timo Grossenbacher, *Zahlen-Wirrwarr bei den Corona-Fällen*, srf.ch, 25.03.2020; Fachstelle Open Government Data des Kantons Zürich, *SARS-CoV-2 open government data reported by the Swiss Cantons and the Principality of Liechtenstein*, github.com, 2020.

41 Protokoll der 41. Sitzung der BAG Taskforce COVID-19, 01.05.2020.

42 Protokoll der 16. Sitzung des Krisenstabs des Bundesrats Corona (KSBC), 18.05.2020.

43 Barnaby Skinner, «Dieser kluge Umgang mit Corona-Daten sollte Schule machen», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 30.07.2020.

44 Luca De Carli, «Er hat den undankbarsten Job der Schweiz», in: *Tages-Anzeiger*, 21.08.2020.

45 EFD, *Neuorganisation der Digitalisierung und der IKT Lenkung in der Bundesverwaltung*, efd.admin.ch, 03.04.2020.

46 Bundesrat, *Bundesrat wählt Daniel Markwalder zum Delegierten des Bundesrates für digitale Transformation und IKT-Lenkung*, admin.ch, 25.06.2020.

47 BFS, *Der Bundesrat schafft ein Kompetenzzentrum für Datenwissenschaft*, bfs.admin.ch, 13.05.2020.

gierungen (KdK) den ersten Beauftragten für die Digitale Verwaltung Schweiz.⁴⁸ Diese Entwicklungen sind auch daher interessant, weil sich dadurch zusätzliche Möglichkeiten einer Verstärkung der in der SN-STF etablierten Zusammenarbeit zwischen dem Bund und der Wissenschaft zur Digitalisierung des Gesundheitsbereichs ergeben.

Die Vielzahl digitaler Ad-hoc-Lösungen während der Krise stellt die Behörden vor die Herausforderung, die digitalen Anwendungen im Gesundheitsbereich sorgfältig zu evaluieren und in Form einer konsolidierten Datenstrategie in die Überarbeitung des Pandemieplanes einfließen zu lassen. Drei Bereiche scheinen uns dabei mit Blick auf die Vorbereitung für zukünftige Katastrophen und Notlagen besonders prüfenswert:

Erstens gibt es beim Teilen von Daten zwischen verschiedenen Ämtern und der breiteren Öffentlichkeit weiterhin Verbesserungspotenzial. Sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen existieren weiterhin zu viele Datensilos. Der Bund verfolgt mit der Strategie für offene Verwaltungsdaten die Zielsetzung, seitens

Sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen existieren weiterhin zu viele Datensilos.

der öffentlichen Hand produzierte oder in Auftrag gegebene Daten «unter Vorbehalt entgegenstehender rechtlicher Vorschriften grundsätzlich als *Open Government Data*» zu publizieren.⁴⁹ Al-

lerdings müssen die technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen im Einzelfall geklärt werden. Diese Fragen müssen möglichst vorgängig zur Krise beantwortet werden, damit im Krisenmanagement Daten schnell genutzt und geteilt werden können. Beispielsweise sollte im Rahmen der Überarbeitung des Pandemieplanes frühzeitig geklärt werden, wer in welcher Form Daten zu Ansteckungsorten (beispielsweise Postleitzahlen oder Aktivitäten) für die Visualisierung und Überprüfung von Massnahmen nutzen kann.

Zweitens stellt sich die Frage, ob und wie in künftigen Pandemien Daten von Smartphones, Pulsmessern oder Abwasserproben genutzt

48 Bundesrat, *Bund und Kantone ernennen Peppino Giarritta zum Beauftragten Digitale Verwaltung Schweiz*, admin.ch, 31.08.2020.

49 Bundesrat, *Strategie für offene Verwaltungsdaten in der Schweiz 2019–2023*, 30.11.2018, S.883.

werden sollten. Während der Gültigkeitsdauer der COVID-19-Verordnung 2 hat der Bund anonymisierte Mobilfunkdaten durch die Swisscom analysieren lassen, um die Einhaltung und Wirkung des Ansammlungsverbots von mehr als fünf Personen zu überprüfen.⁵⁰ Mit Blick auf den Übergang in die Eindämmungsphase entwickelte die Wissenschaft in enger Zusammenarbeit mit dem Bund die SwissCovid App, mit der Übertragungsketten auch im öffentlichen Raum schnell, skaliert und mit starkem Datenschutz eruiert und die betroffenen Personen frühzeitig gewarnt werden können. Die Schweiz setzte sich erfolgreich für eine dezentrale Lösung ein, für die Apple und Google eine Schnittstelle in ihren Betriebssystemen zur Verfügung stellten.⁵¹ Welche Wirkung die App erzielt und wie gut sie mit dem manuellen *Contact Tracing* kombiniert werden kann, muss sorgfältig evaluiert werden. Darüber hinaus stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die App nicht auch für das *Contact Tracing* in Restaurants und Betrieben genutzt werden können sollte. Dies ist aufgrund des Diskriminierungsverbots zurzeit nicht möglich.⁵² Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der Schutz der in Restaurants und Betrieben im Rahmen des *Contact Tracing* heute gesammelten persönlichen Daten nur teilweise gewährleistet ist.⁵³

Drittens stellt sich die Frage, ob Warnungen und Verhaltensanweisungen an die Bevölkerung künftig vermehrt auch über SMS oder *Cell Broadcast* verteilt werden können sollten. In der Schweiz wurde der Einsatz von *Cell Broadcast*, also der Versand von SMS an alle NutzerInnen innerhalb einer Funkzelle, bereits 2017 diskutiert.⁵⁴ Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Staaten⁵⁵ entschied sich die Schweiz jedoch

50 BAG, *Neues Coronavirus: Auswertung der von Swisscom gelieferten Analysen durch das BAG*, bag.admin.ch, 27.03.2020.

51 Sophie-Charlotte Fischer / Kevin Kohler / Andreas Wenger, «Digitale Technologien im Corona-Krisenmanagement,» in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 264 (2020).

52 Bundesversammlung, *Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG): Änderung vom 19. Juni 2020*, 19.06.2020, Art. 60a 3.

53 Chaos Computer Club, *CCC hackt digitale 'Corona-Listen'*, ccc.de, 28.08.2020.

54 BABS, *Bericht zur Zukunft der Alarmierungs- und Telekommunikationssysteme für den Bevölkerungsschutz*, babs.admin.ch, 2017. S. 30.

55 ETSI, *Emergency Communications (EMTEL); European Public Warning System (EU-ALERT) using the Cell Broadcast Service V1.3.1*, Februar 2019; Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, *Richtlinie (EU) 2018/1972 vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation*, 11.12.2018, Art. 293.

gegen einen entsprechenden Rechtsrahmen und setzte stattdessen weiterhin «nur» auf Sirenen, Radio und eine Warn-App. Die in der ersten Phase benutzen Systeme für die Informationsverbreitung und Auskunft – von der BAG-Webseite über Twitterkanäle, telefonische Hotlines bis hin zu Plakat- und Werbekampagnen – verfügten über eine gute Reichweite. Verhaltensanweisungen an einzelne Personen oder Personengruppen könnten mittels SMS jedoch noch flächendeckender, schneller, kostengünstiger und hygienischer verteilt werden als mit herkömmlichen Flyern. Darüber hinaus wäre der *Cell Broadcast* – insbesondere im Kontext von schnell auftretenden Gefahren wie etwa einer Flut, ABC-Unfällen oder Terroranschlägen – ein wertvolles Warnsystem.

In allen angesprochenen Bereichen stellen sich komplexe Fragen des Datenschutzes und der Datenstrategien des öffentlichen Sektors, die weit über den Rahmen der Pandemiebekämpfung hinausgehen. Es gilt nun, die mit der Digitalisierung der Verwaltung und der Gesundheit verbundenen vielschichtigen Fragen auf der politischen und gesellschaftlichen Ebene breit zu diskutieren und ethisch und politisch vertretbare Lösungen zu finden. Das Beispiel der SwissCovid App zeigt, dass die Schweiz bei der Entwicklung innovativer digitaler Lösungen gut aufgestellt ist, wenn Wissenschaft und Politik am selben Strang ziehen. Auch daher ist eine Verstärkung der in Teil 2.2 vertieft beleuchteten Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen Sektor und der Wissenschaft wünschenswert.

2. FÜHRUNG, KONSULTATION, KOORDINATION: DIE PRAKTISCHE DIMENSION

Die Bewältigung einer Pandemie verlangt eine Stärkung der Führungsrolle des Bundesrates mit Blick auf die gesamtstaatlichen Ziele, Strategien und Informationen – eine Einsicht, die sich in der Schweiz bereits vor mehr als einem Jahrzehnt durchgesetzt hatte. Angesichts in immer kürzeren Abständen auftretenden Epidemien und Pandemien stärkte die Teil- und Totalrevision des EpG nicht nur die Koordinations- und Aufsichtsfunktionen des Bundes, sondern erweiterte auch seine Kompetenzen hinsichtlich einer vorbeugenden Beschaffung und Finanzierung von Impfstoffen, Heilmitteln und Medizinprodukten. Den Ausgangspunkt für die Aufgabenteilung von Bund und Kantonen entlang des

Drei-Phasen-Modells der normalen, besonderen und ausserordentlichen Lagen bildeten der durch das EpG abgesteckte rechtliche Kompetenzrahmen in der Erkennung und Bewältigung übertragbarer Krankheiten und der Stand der sich dezentral entwickelnden Krisenorganisation im Vorfeld der Krise.

Im Zentrum der praktischen Dimension des schweizerischen Krisenmanagements stand wie eingangs skizziert die Frage, wie Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen während der Bewältigung der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie in fachlicher, organisatorischen und finanzieller Hinsicht funktionierten. Der inhaltliche Prozess der politisch-strategischen und operationellen Ausgestaltung der Führungs-, Konsultations- und Koordinationsprozesse wird in einem ersten Teil näher analysiert. Ein zweiter Teil beleuchtet die Einbindung der SN-STF auf der politisch-strategischen Ebene des Bundes als ein neues und innovatives Element des praktischen Krisenmanagements. Als wissenschaftliches Unterstützungselement leistete die SN-STF unverzichtbare Beiträge zu einer vorausschauenden und evidenzbasierten Ausrichtung der Bewältigungsstrategie. Ein dritter Teil beschäftigt sich mit den Ursachen und den Konsequenzen der Mangel-lage bei pandemierelevanten Medizinprodukten wie Masken. Von besonderem Interesse ist dabei, wie Bund und Kantone während der Krise den Einsatz, die Beschaffung und die Verteilung pandemierelevanter Güter koordinierten und bewältigten.

2.1 KRISENORGANISATION VON BUND UND KANTONEN

Für den Epidemie- und Pandemiefall regelt das EpG die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen über die drei Phasen hinweg. In der *normalen Lage* ist der Bund primär für die Festlegung der Ziele und Strategien zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen zuständig sowie für die Information der Fachpersonen, Verwaltung und Öffentlichkeit. Für den Vollzug der Massnahmen sind, mit wenigen Ausnahmen wie beispielsweise der Regelung des internationalen Personenverkehrs, die Kantone verantwortlich. Bund und Kantone steht ein Koordinationsorgan zur Verfügung. In der *besonderen Lage* kann der Bundesrat in Absprache mit den Kantonen bestimmte Massnahmen gegenüber einzelnen Personen und der Bevölkerung anordnen sowie die

Ärztinnen und Ärzte und Gesundheitsfachpersonen dazu verpflichten, bei der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten mitzuwirken. Das EDI koordiniert gemäss EpG die Massnahmen des Bundes. Darüber hinaus steht dem Bundesrat in der besonderen und ausserordentlichen Lage ein Einsatzorgan zur Verfügung, das ihn berät und Bund und Kantone bei der Koordination der Massnahmen unterstützt. In der *ausserordentlichen Lage* kann der Bundesrat, gestützt auf seine Notrechtskompetenzen, für das ganze Land oder einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen.

Angesichts der Bedeutung einer engen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen für die Früherkennung, nationale Risikobewertung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten lohnt es sich, die organisatorische, fachliche und finanzielle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Bewältigung der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie genauer zu betrachten.

Normale Lage: präventive Strategie vs. reaktiver Föderalismus

Das Grunddilemma der Pandemievorbeugung in der normalen Lage ist, dass die gesetzlichen und planerischen Grundlagen auf Früherkennung und Prävention setzen, während die föderale Arbeitsteilung Bund und Kantone in einer reaktiven Grunddisposition verharren lässt. Die Verantwortung für vorbeugende Entscheide ist nach dem Prinzip der Subsidiarität über zwei Staatsebenen verteilt. Der Bundesrat definiert die Ziele und Strategien – die Kantone sind für deren operationelle und finanzielle Umsetzung verantwortlich. Die Führung durch den Bundesrat und eine enge Koordination zwischen Bund und Kantonen sind damit bereits in der normalen Lage entscheidend für die Umsetzung eines konzentrierten Programms der Anpassung der Strategien, Beschaffungsmechanismen und Krisenmanagementstrukturen beim Vorliegen von Warnzeichen.

Grundsätzlich sind die Kantone verantwortlich für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung im Normal- und Krisenfall. Sie sind damit auch die ordentlichen Vollzugsorgane für die Verhütung und Bekämpfung einer Pandemie. Die Analyse der Rolle der Kantone in der Phase der Früherkennung, der nationalen Risikobewertung und der Strategieanpassung hat dabei zweierlei deutlich gemacht: Einerseits liefern die

Vorbereitungsarbeiten in den kantonalen Gesundheitssystemen zu unterschiedlichen Zeitpunkten und mit unterschiedlicher Intensität an. Auch die regionalen Strukturen des Gesundheitswesens und die Fachkonferenzen gingen unkoordiniert und spät in einen Krisenmodus über. Andererseits wurden die Kantone nicht ausreichend in die strategischen Überlegungen und operationellen Arbeiten des Bundes zu Frühwarnung und Strategie miteinbezogen. Insgesamt überwogen aus Sicht vieler Kantone die Anreize, beobachtend und abwartend zu verharren.

Die Fachebene auf Stufe Bund wiederum agierte grundsätzlich rasch, aber zurückhaltend in kommunikativer Hinsicht und inhaltlich konzentriert auf gesundheitliche und epidemiologische Verantwortungsbereiche. Zwar wurde der BSTB frühzeitig als Informationsplattform einberufen, dies vorerst allerdings ohne weitere Überlegungen zur Überprüfung der gesamten Krisenorganisation. Die Ressourcenlage und mögliche Auswirkungen der Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft wurden nur am Rande berücksichtigt. Aus Sicht des Bundes waren in der normalen Lage weiterhin primär die Kantone für die Vorsorge und die Koordination der kantonalen Pandemievorbereitungen verantwortlich.

Noch hatte die Krise die Aufmerksamkeit der politischen Stufen von Bund und Kantonen nicht erreicht. Präventives und risikobasiertes Handeln auf der Fachebene ist unter diesen Rahmenbedingungen nur beschränkt möglich. Zu hoch sind dazu die föderalen und departementalen Hürden und zu wenig spezifiziert sind in den gesetzlichen und planerischen Grundlagen die prozeduralen Aspekte der Früherkennung und Strategieanpassung. Es erscheint uns in diesem Kontext prüfenswert, wie die Aufgabenteilung von Bund und Kantonen in der normalen Lage hinsichtlich organisatorischer, fachlicher und finanzieller Gesichtspunkte angepasst werden kann, sodass die vorbeugenden Aspekte der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen hinsichtlich politischer Verantwortung und operationeller Umsetzung gestärkt werden können.

Besondere Lage: Handlungsfähigkeit des Bundesrates – instabile operationelle Krisenorganisation

Gemäss EpG liegt eine besondere Lage dann vor, wenn die Kantone als die ordentlichen Vollzugsorgane nicht mehr in der Lage sind, den Aus-

bruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen. Bestehen eine erhöhte Ansteckungs- und Ausbreitungs-

Die Handlungsfähigkeit des Bundesrates nimmt erst dann zu, wenn eine Gesundheitskrise schon eskaliert und die Kantone überfordert sind.

gefahr, eine besondere Gefährdung der öffentlichen Gesundheit oder schwerwiegende Auswirkungen auf die Wirtschaft oder auf andere Lebensbereiche, kann der Bundesrat nach Anhörung der Kantone bestimmte Massnahmen ergreifen.⁵⁶ Grundsätzlich nimmt damit

die Handlungsfähigkeit des Bundesrates erst dann zu, wenn eine Gesundheitskrise eskaliert und die Kantone überfordert sind. Dies steht in einem gewissen Spannungsverhältnis mit der Zielsetzung, übertragbare Krankheit zu verhüten und frühzeitig zu bekämpfen.

Zudem kann der Bundesrat die besondere Lage nur in Absprache mit den Kantonen erklären und wenn er gleichzeitig mindestens eine bestimmte Massnahme ergreift, wie dies am 28. Februar mit dem Verbot von Veranstaltungen mit über 1000 Personen geschah.⁵⁷ Die Haltungen der Kantone sind naturgemäss unterschiedlich, da sie in solchen Situationen regional ungleich betroffen sind und nicht über die gleichen Kapazitäten verfügen. Die notwendigen Absprachen mit den Kantonen scheinen deshalb unweigerlich mit gewissen Verzögerungen verbunden. Gleichzeitig steigt angesichts eines möglicherweise exponentiellen Anstiegs der Fallzahlen der Druck zu weiterführenden Massnahmen, was wiederum rasch die Ausrufung einer ausserordentlichen Lage durch den Bundesrat nach sich ziehen kann. Angesichts der überraschenden weltweiten Dynamik der Coronavirus-Pandemie stellt sich mit Blick auf Pandemien mit einer höheren Übertragbarkeit und Sterblichkeit als Grippeviren die Frage, ob ein direkter Übertritt von der normalen in die ausserordentliche Lage grundsätzlich eine gangbare Option darstellen würde.

Mit der Ausrufung der besonderen Lage steigt der Koordinationsbedarf zwischen Bund und Kantonen nochmals deutlich an, und zwar sowohl auf der politisch-strategischen Ebene als auch auf den operati-

56 Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (EpG), 28.09.2012.

57 Protokoll der BAG Taskforce 2019-nCoV vom 24.02.2020.

onellen Fachebenen. Allerdings präsentiert sich dabei die operationelle Krisenorganisation als besonders instabil, da neben die Koordinationsgremien der normalen Lage (Koordinationsorgan, EKP) nun weitere Koordinationsmechanismen und -instanzen treten. So übernimmt das EDI die horizontale Koordination der Massnahmen des Bundes. Es wird dabei unterstützt von einem Einsatzorgan, das gemäss Pandemieplan dem BSTB entspricht. Das Einsatzorgan wiederum wird durch das Koordinationsorgan unterstützt. Offen bleibt darüber hinaus, über welche Kanäle die operationellen Fachebenen von Bund und Kantonen koordiniert werden sollen.

Teil 1.1 wies bereits auf die unklare Rolle der EKP hin, die gemäss Pandemieplan in der besonderen Lage für die nationale Risikobeurteilung verantwortlich sein respektive diese unterstützen soll. In Fachkreisen scheint unbestritten, dass eine Expertengruppe eines beratenden und nur selten tagenden Organs wie die EKP aus politischen und prozeduralen Gründen für die Aufgabe der Risikobeurteilung ungeeignet ist.⁵⁸ Deren Rolle und Zusammensetzung in der Ereignisbewältigung sollte daher im Rahmen der Überarbeitung des Pandemieplans grundsätzlich überprüft werden.

Ebenfalls unklar blieb, wer die Rolle des Einsatzorgans übernehmen sollte. Zwar wurde der BSTB, der gemäss Pandemieplan dafür vorgesehen war, am 2. März als Krisenstab des Bundes eingesetzt, allerdings wurden die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des BSTB insbesondere im Verhältnis zur BAG TF nie formell geklärt. Offen blieb damit auch, ob die BAG TF in das Planungselement des BSTB integriert werden sollte oder der BSTB seinerseits in die BAG TF. In der Realität wurde weder auf die «Startstrategie Pandemie», die BSTB und BAG zusammen erarbeitet und in Übungen getestet hatten, zurückgegriffen, noch wurden Optionen für einen massgeschneiderten Einsatz des Planungselementes des BSTB vertieft diskutiert.⁵⁹ Es mag sowohl auf der politisch-strategischen Ebene als auch auf der operationellen Ebene gute Gründe gegeben haben, den BSTB nicht als Einsatzorgan einzusetzen. Zu erwarten wäre allerdings, dass dies in schriftlicher Form mit entsprechender Begründung geklärt würde.

58 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

59 Projektorganisation SVU 14, *Schlussbericht SVU 14*, Mai 2015.

Obwohl die Situation in einigen Kantonen schon wenige Tage nach der Erklärung der besonderen Lage ausser Kontrolle schien, wurden auf der operationellen Ebene des Bundes nach wie vor keine umfassenden Eventualplanungen eingeleitet. Die Armee forderte in den Sitzungen des BSTB eine integrale Lagedarstellung, Eventualplanungen für den schlimmsten Fall sowie eine Integration aller Mittel der Armee, des Zivildienstes und des Zivilschutzes. Das EDI schien aber am Grundsatz festzuhalten, dass der Bund nicht koordiniere, sondern der Bundesrat nur einzelne Massnahmen auf Antrag der Linie beschliesse, während alle anderen Massnahmen in der Verantwortung der Kantone verbleiben würden.⁶⁰ Es ist unbestritten, dass die Einreichung konkreter Anträge an den Bundesrat den Departementen vorbehalten bleibt. Hingegen soll der BSTB gemäss Verordnung das Expertenwissen sowie den Einsatz der Ressourcen des Bundes koordinieren und Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrates erarbeiten.⁶¹ Es scheint in Expertenkreisen unumstritten:⁶² Ohne klares Mandat und frei schwebend zwischen operationeller und politisch-strategischer Stufe des Krisenmanagements vermochte der BSTB in dieser Krise nur begrenzt Wirkung im vorgeesehenen Sinne zu entwickeln.⁶³

Das dreistufige Eskalationsmodell von der normalen zur besonderen und ausserordentlichen Lage verkompliziert die Ausgangslage weiter. Denn wie gerade gezeigt, verschieben sich je nach Lage auch die Verantwortlichkeiten. Das widerspricht der Logik des Krisenmanagements, nach der Krisen möglichst konsistent und aus einer Hand bewältigt werden sollten.⁶⁴ Deshalb erscheint es uns unerlässlich, dass im Rahmen der Überarbeitung des EpG und des Pandemieplanes die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in den drei Lagen in organisatorischer, fachlicher und finanzieller Hinsicht überprüft und verein-

60 Protokolle der 4., 5. und 6. ausserordentlichen Direktorenkonferenzen BSTB COVID-19 vom 02., 09. und 16.03.2020.

61 Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz (VBSTB), 02.03.2018.

62 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

63 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

64 Arjen Boin / Paul 't Hart, «Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?», in: *Public Administration Review* 63:5 (2003), S. 544–553; Arjen Boin / Paul 't Hart, «Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research», in: *Australian Journal of Public Administration* 69:4 (2010), S. 357–371.

facht wird. Dies erfordert insbesondere, die Zusammensetzungen und Funktionen des Einsatzorgans respektive der EKP im Rahmen der Ereignisbewältigung zu präzisieren. Damit verbunden wäre eine vertiefte Überprüfung der Eignung des BSTB als Einsatzorgan gemäss EpG. Bei diesen Punkten handelt es sich um komplexe rechtliche, politische und funktionale Fragen. Wichtig ist darüber hinaus, dass der Bund in der besonderen Lage seine Koordinations- und Verantwortungskompetenz frühzeitig wahrnimmt. Dazu gehört insbesondere die Initialisierung einer gesamtheitlichen, horizontal und vertikal koordinierten Eventualplanung.

Ausserordentliche Lage: Führung über die Linie auf der politisch-strategischen Ebene

Mit dem Übergang von der besonderen in die ausserordentliche Lage verschob sich die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen erneut. In der ausserordentlichen Lage führte der Bundesrat primär über die den einzelnen Bundesrätinnen und Bundesräten vertrauten departementalen Krisenstäbe. Das Prinzip der Führung über die Linie samt Ämterkonsultation ist in den Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung verankert.⁶⁵ Der Bundesrat war von Beginn an verantwortlich für die politisch-strategische Gesamtkoordination. Dies erlaubte es dem Gremium, sich rasch auf flankierende Massnahmen zu einigen, um die Auswirkungen der Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft abzufedern. Die jeweiligen Departemente arbeiteten die entsprechenden Lösungen pragmatisch und zeitnah aus. Die entscheidenden Impulse zur Bewältigung der Krise und zur Erarbeitung ganzheitlicher Strategien für den Übergang zurück in die besondere Lage sowie die Vorbereitung auf die weitere epidemische Entwicklung gingen ebenfalls direkt vom Bundesrat aus.

Nicht den Planungen für das Krisenmanagement entsprach das Mandat des KSBC, der als Ad-hoc-Krisenstab des Bundesrates auf Antrag des EDI relativ spät – eine erste Sitzung fand am 25. März statt – eingesetzt wurde. Er sollte gemäss Weisungen den anderen im Einsatz stehenden Krisenstäben übergeordnet sein und neben der Lagebeurtei-

65 Bundesrat, *Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung*, 21.06.2019.

lung auch Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Bundesrates erarbeiten.⁶⁶ In der Realität agierte er aber bewusst im Hintergrund und eng auf den Gesundheitsbereich bezogen. In inhaltlicher Hinsicht konzentrierten sich seine Beiträge auf die politisch-strategische Koordination departementaler Schnittstellenfragen, ganz besonders mit Blick auf Ressourcenfragen sowie auf die Koordination der Kontaktstellen zur Wirtschaft, Forschung und Zivilgesellschaft.⁶⁷ Bereits vor der ersten Sitzung des KSBC waren die operationellen Koordinationsfragen im Zusammenhang mit dem Assistenzeinsatz der Armee an den Vorsitzenden des BSTB delegiert worden.

Die politisch-strategische Koordination zwischen Bund und Kantonen funktionierte in der ausserordentlichen Lage grundsätzlich auch gut.⁶⁸ An den entscheidenden Punkten band der Bundesrat die Kantone ad hoc über die KdK ein.⁶⁹ Weniger gut funktionierte die Koordination auf der operationellen Ebene, weil sich hier die instabile Krisenorganisation und die unterschiedlichen Bedürfnisse und Kapazitäten der Kantone stärker bemerkbar machten. Wie oben dargestellt, beklagten sich die Kantone in der ausserordentlichen Lage wiederholt über eine mangelnde Berücksichtigung bei der Entscheidungsfindung auf der Stufe des Bundes. Besonders vehement fielen die Klagen jeweils dann aus, wenn sich die Kantone mit Entscheidungen des Bundes konfrontiert sahen, für deren Umsetzung und Finanzierung sie verantwortlich waren. Ohne pragmatische Vorfinanzierung durch den Bund wären die Klagen der Kantone wohl noch lauter ausgefallen.

Ausserordentliche Lage: Ad-hoc-Lösungen bei den Bundesstäben

Jenseits der Führung über die Linie auf der politisch-strategischen Stufe dominierten auf der operationellen Ebene des Krisenmanagements Ad-hoc-Lösungen. Obwohl nicht gänzlich unerwartet, überraschte die

66 Ebd. Siehe auch Kapitel «Pandemievorbereitung der Schweiz».

67 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020; EDI, *Schlussbericht Krisenstab des Bundesrats Corona*, 19.06.2020; Protokoll der 1. Sitzung des Krisenstabs des Bundesrats Corona (KSBC), 25.03.2020.

68 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung und der Kantone, Sommer 2020.

69 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung und der Kantone, Sommer 2020.

meisten Expertinnen und Experten im Verlauf der Krise trotzdem, dass keiner der Krisenstäbe wie geplant eingesetzt wurde.⁷⁰ Entsprechend blieb der Mehrwert, der insbesondere mit dem BSTB und dem KSBC erarbeitet werden konnte, unsystematisch und insgesamt begrenzt. Deshalb drängen sich die zwei folgenden Feststellungen auf: *Erstens* lässt sich über die ganze Eskalationsphase hinweg keine Gesamtkonzeption der operationellen Krisenorganisation von Bund und Kantonen erkennen. Dies widerspiegelte einen sequentiellen Einsatz der Krisenstäbe – von der BAG TF über den BSTB bis hin zum KSBC – und ging einher mit einer starken Ausrichtung der Stäbe an Ad-hoc-Mandaten. So wurde der KSBC unter anderem auch daher eingesetzt, weil der BSTB nicht wie geplant zu funktionieren schien.⁷¹ Weil der KSBC wiederum erst spät zum Einsatz kam, konnte er aufgrund der bereits bestehenden Strukturen faktisch nur im Hintergrund wirken.

Es überraschte die meisten ExpertInnen im Verlauf der Krise, dass keiner der Krisenstäbe wie geplant eingesetzt wurde.

Auch im besten Fall hätte die Dynamik der Krise Anpassungen in der Krisenorganisation nach sich gezogen. Entsprechend musste *zweitens* die unterspezifizierte operationelle Krisenorganisation zu Überlappungen und Reibungsverlusten während der Krise führen.⁷² Diesbezüglich besteht eine grundsätzliche Spannung zwischen EpG und Pandemieplan: Das EpG betont die zentrale Rolle des Bundesrates und der horizontalen Koordination des EDI in der besonderen und ausserordentlichen Lage, spezifiziert dagegen die Funktion und Zusammensetzung des operationellen Einsatzorgans nicht im Detail. Der Pandemieplan hingegen konzentriert sich auf die operationellen Aufgaben des BAG und des BSTB. Die Tatsache, dass in der Krise der Gesamtbundesrat führt und die einzelnen Bundesrätinnen und Bundesräte primär

70 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung und der Kantone, Sommer 2020.

71 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung und der Kantone, Sommer 2020; Protokoll der 21. Sitzung des Krisenstabs des Bundesrates Corona (KSBC), 11.06.2020.

72 Christian Rüefli / Christoph Zenger, *Analyse besondere Lage gemäss EpG: Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundes*, Büro Vatter, 31.08.2018; WHO, *Joint External Evaluation of IHR Core Capacities of the Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein*, November 2017.

über ihre departementalen Krisenstäbe agieren, spielt im Pandemieplan keine grosse Rolle. Umso wichtiger erscheint uns in diesem Zusammenhang, dass im Rahmen der Weiterentwicklung von EpG und Pandemieplan eine Gesamtkonzeption der operationellen Krisenorganisation und ihrer Einbettung in die politisch-strategischen Führungsabläufe entlang des vorgesehenen Eskalationsmodells erarbeitet wird.

Der Ad-hoc-Charakter der operationellen Krisenorganisation von Bund und Kantonen hat mindestens drei negative Konsequenzen für ein effektives und vorausschauendes Krisenmanagement, die durch Kleinteiligkeit und Vernetzung nur in Ansätzen kompensiert werden können: *Erstens* erschwert er in der Phase der Früherkennung und Strategieanpassung die Formulierung und Koordination eines gesamtheitlichen präventiven Ansatzes. *Zweitens* vermögen die immer wichtiger werdenden Mittel der Führungsunterstützung auf Stufe Bund ihr volles Potenzial nicht auszuschöpfen. Dies kann sich negativ auf die Führung einer einheitlichen Gesamtlage auswirken, die durchgehende Koordination eines gesamtheitlichen, evidenzbasierten und vorausschauenden Krisenmanagements erschweren und die Durchhaltefähigkeit wichtiger Stellen in Frage stellen. *Drittens* wird eine strukturierte und enge Einbindung der Kantone in die Ausgestaltung der gesamtheitlichen operationellen Umsetzungsplanung erschwert.

Mit Blick auf die BAG TF erscheint uns prüfenswert, inwieweit das federführende Fachamt auch die operationelle Koordination des gesamtheitlichen Krisenmanagements übernehmen sollte. Dabei handelt es sich einerseits um eine grundsätzliche Frage der generischen Krisenorganisation. Andererseits stellt sich hier die Frage im spezifischen Kontext einer Pandemie. Der Handlungsdruck auf das BAG als federführende Stelle in der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten war bereits in seinen gesundheitlichen und epidemiologischen Kernaufgaben über die gesamte Eskalationsperiode der ersten Phase hinweg gewaltig. Früh machten sich die begrenzten Personalressourcen bemerkbar. Dies kann zur Überlastung von Schlüsselpersonen führen und sich negativ auf die Durchhaltefähigkeit des federführenden Fachamtes auswirken.

Mit der Zeit übernahm die BAG TF zudem zusätzliche Aufgaben, die über das Pflichtenheft des BAG hinausgingen, jedoch auch daher auf seine Seite fielen, weil das BAG beziehungsweise die BAG TF faktisch grosse Teile der Funktion des Einsatzorgans übernahm. Es stellt

sich die Frage, ob sich das BAG nicht besser auf seine Kernkompetenzen konzentrieren könnte, wenn es durch ein operatives Organ auf der Stufe Bund wie den BSTB stärker und zielgerichteter unterstützt würde. Dies gilt mit Blick auf die horizontale Koordination im Bereich Führungsunterstützung und frühzeitiger Eventualplanung. Es gilt gleichzeitig für die vertikale Koordination mit den Kantonen hinsichtlich der Eventualplanungen und der Koordination der Ressourcen.⁷³

Mit Blick auf die Rolle des BSTB sollte nochmals grundsätzlich geprüft werden, ob er in der Pandemiebekämpfung eine Rolle übernehmen soll, die über die Funktion als Informationsplattform an der Schnittstelle zu den Kantonen hinausgeht. Dabei gilt es, die grundsätzlichen Stärken des BSTB im Auge zu behalten. *Erstens* ist er als einziges operatives Organ auf der Stufe Bund von der normalen über die besondere bis hin zur ausserordentlichen Lage aktiv. Er verfügt damit grundsätzlich über das Potenzial, die Vorsorge in der Form von Startstrategien mit dem Krisenmanagement zu verbinden. Ausserdem könnte das Planungselement in einer massgeschneiderten Zusammensetzung *zweitens* dazu beitragen, prospektiv und aus einer gesamtheitlichen Perspektive Szenarien zu entwickeln und in die «nächste Geländekammer» zu blicken. Auf diese Weise könnte der BSTB das federführende Amt in den Bereichen der umfassenden Lageanalyse und vorausschauenden horizontalen Eventualplanung unterstützen und gleichzeitig die Kantone enger in die Eventualplanungen des Bundes einbeziehen. Nicht zuletzt könnte der BSTB *drittens* eine wichtige Rolle bei der Koordination des Einsatzes der personellen Ressourcen der Armee, des Zivildienstes und des Zivilschutzes übernehmen.⁷⁴

Allerdings wird der BSTB die genannten Stärken nur dann ausspielen können, wenn im Rahmen seiner Weiterentwicklung den folgenden zwei Herausforderungen eine spezielle Aufmerksamkeit geschenkt wird. *Erstens* ist der BSTB als Stab des Bundes zu weit weg von der politisch-strategischen Stufe. Da auch in der Krise primär über die Linie geführt wird, befindet er sich in einem institutionellen Vakuum. Dieses vermag er kaum mehr zu verlassen, wenn er erst einmal als Informationsorgan einberufen wurde. Es sollte in diesem Zusammenhang geprüft werden,

73 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

74 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

ob der Vorsitz des BSTB nicht nach oben auf die Stufe des Generalsekretärs (GS) angehoben werden sollte. Dabei stehen grundsätzlich mehrere Optionen zur Verfügung: Entweder übernimmt der GS des federführenden Fachamtes oder der GS des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) den Vorsitz. Ein Vorsitz durch den Direktor des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS) scheint wiederum nur dann sinnvoll, wenn das BABS im VBS eine stärker strategisch ausgerichtete Rolle einnimmt und direkteren Zugang zur Departementsleitung hat. Auch ein vollständiger Transfer des BSTB in die Bundeskanzlei (BK) oder ein zeitlich befristeter Transfer parallel zur Aktivierung als Krisenstab könnten diskutiert werden, allerdings scheint dieser Option die Fokussierung der BK auf das Alltagsgeschäft zuwider zu laufen.⁷⁵

Zweitens sollten auch die organisatorischen Strukturen und die prozeduralen Abläufe des BSTB überprüft und wenn möglich vereinfacht werden. Die organisatorische Komplexität ist in der Tat gross, sowohl mit Blick auf die Breite der Direktorenkonferenz als auch hinsichtlich der Anzahl der operationellen Elemente (Planungselement, Einsatz- und Unterstützungselement, Geschäftsstelle) und deren Verortung in den Strukturen des BABS. Umso wichtiger wäre daher, dass der Entscheidungsprozess über einen auf die jeweilige Krise massgeschneiderten Einsatz des Stabes verschlankt, formalisiert und verschriftlicht wird. Der Vorsitz, die Aufgaben und die Verortung in der gesamten Krisenorganisation sollten fallweise integral beurteilt und dem Bundesrat über die Stufe der Generalsekretärinnen und -sekretäre zur Kenntnisnahme respektive zur Entscheidung vorgelegt werden.

Mit Blick auf die künftige Rolle des Ad-hoc-Krisenstabs des Bundes – der Einfachheit halber bleiben wir bei KSBC – sollte geprüft werden, ob es diesen zur Unterstützung der Ämterkonsultation auf der politisch-strategischen Ebene überhaupt braucht beziehungsweise wie er aufgesetzt werden sollte, um einen möglichst grossen Mehrwert im Rahmen der Gesamtkonzeption der Krisenorganisation zu erzielen. In ihrer Selbstevaluation hielten die Mitglieder des KSBC selbstkritisch fest, dass der KSBC als eine weitere Informationsplattform nur einen begrenzten Mehrwert erbracht habe. Einzelne Departemente hät-

75 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

ten den KSBC über wichtige Geschäfte nicht informiert. Gleichzeitig könne nicht davon ausgegangen werden, dass die jeweiligen RepräsentantInnen ihre Departemente auf Absprachen des KSBC verpflichten könnten.⁷⁶ Indes stimmten die Mitglieder im Rahmen der Selbstevaluation des KSBC auch überein, dass insbesondere die Einbindung der SN-STF ein sehr innovatives Element im gesamten Krisenmanagement dargestellt habe.⁷⁷ Vor dem Hintergrund der angespannten Beziehungen zwischen einzelnen WissenschaftlerInnen und ExponentInnen des BAG zu Beginn der Krise ermöglichte der KSBC eine pragmatische und gleichzeitig stufengerechte Anbindung der drei oben erwähnten Kontaktstellen.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass der KSBC eine gewisse Pufferfunktion auf der politisch-strategischen Ebene erfüllte, indem er operationelle Probleme der interdepartementalen Zusammenarbeit zu überwinden half und im Austausch mit der SN-STF die Erarbeitung von wissenschaftlich abgestützten Handlungsoptionen zu unterstützen vermochte. Angesicht dieser Erkenntnisse ist zu prüfen, ob der KSBC nicht schon früher, parallel zum Übertritt in die besondere Lage und zur Aktivierung des BSTB, eingesetzt werden sollte. So könnte er von Beginn an als Steuerungselement die politisch-strategische mit der operationellen Ebene des Krisenmanagements verbinden und einen Gesamtüberblick über das Krisenmanagement sicherstellen. Überlegenswert erscheint in diesem Zusammenhang auch, dass der Vorsitz von KSBC und BSTB in Personalunion vom GS des Fachamtes oder dem GS VBS übernommen werden könnte. Damit wäre auf der Ebene der Generalsekretärinnen und -sekretäre eine Funktion geschaffen, die über den KSBC die horizontale Koordination und über den BSTB die vertikale Koordination mit den Kantonen unterstützen könnte.⁷⁸

76 EDI, *Schlussbericht Krisenstab des Bundesrats Corona*, 19.06.2020; Protokoll der 1. Sitzung des Krisenstabs des Bundesrats Corona (KSBC), 25.03.2020.

77 EDI, *Schlussbericht Krisenstab*.

78 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

Ausserordentliche Lage: Ad-hoc-Lösungen an den Schnittstellen von Bund und Kantonen

Auch mit Blick auf die operationelle Koordination zwischen Bund und Kantonen sind drei Fragen genauer zu prüfen: *Erstens* stellt sich die Frage, ob die Koordination primär über die Fachämter oder ein zentrales operationelles Krisenorgan erfolgen sollte. Es gibt hierzu aufgrund der Heterogenität der Kantonalen Führungsorganisationen (KFO) keine einfachen Antworten. Grosse Kantone, welche die Integration der politisch-strategischen mit den operationellen Kanälen sicherzustellen vermögen, werden vermutlich den direkten Austausch mit den Fachämtern des Bundes bevorzugen. Kleinere Kantone hingegen, deren KFO mit operationellen Fragen bereits mehr als ausgelastet sind, dürften tendenziell ein zentrales operationelles Krisenorgan auf Stufe Bund bevorzugen.⁷⁹ Umso wichtiger wäre in diesem Zusammenhang *zweitens*, dass die GDK mit ihren Fach- und Regionalkonferenzen stärker in die Vorsorge – beispielsweise die Entwicklung des Pandemieplans – und in das Krisenmanagement mit einbezogen würde. *Drittens* sollten Bund und Kantone die operationellen Unklarheiten, wer auf der jeweils anderen Seite wofür der richtige Ansprechpartner ist und wer über welche Informationen verfügt, möglichst bereits im Vorfeld mit gemeinsamen Übungen minimieren. Die Konzeption von Sicherheitsverbandsübungen und Strategischen Führungsübungen sollte insofern weiterentwickelt werden, dass sie diese Aspekte noch stärker berücksichtigt. Damit kann in der Krise die Energie für pragmatische Lösungen genutzt werden, die aufgrund von Kleinräumigkeit, Vernetzung und direkten Kontakten eine Stärke des Föderalismus darstellen.

Über alle institutionellen Führungs- und Koordinationsmechanismen von Bund und Kantonen hinweg lässt sich zudem ein grundsätzlicher Unterschied zwischen den etablierten Führungskulturen in den Bereichen Gesundheit einerseits und Sicherheit andererseits erkennen. Im Gesundheitsbereich dominiert der Fokus auf das Wohlergehen der Bevölkerung, der zu diesem Ziel den Einsatz bestehender Ressourcen bestmöglich zu optimieren versucht. Die Führungskultur im Sicherheitsbereich hingegen folgt der Logik einer hierarchischen Kommandostruktur und ist auf die breite und frühzeitige Eventualplanung unter Einbezug des schlimmsten möglichen Falles ausgerichtet. Angesichts

79 Interviews mit VertreterInnen der Kantone, Sommer 2020.

der verschiedenen Führungskulturen lohnt sich vertieft zu prüfen, wie die gemeinsame Stabsarbeit zwischen den zwei sehr unterschiedlichen Bereichen Gesundheit und Sicherheit in Bund und Kantonen durch gemeinsame Ausbildungen und Übungen gefördert werden kann.⁸⁰ Systematische Stabsarbeit klingt unspektakulär, sie stellt aber einen unabdingbaren und nicht zu unterschätzenden Faktor im Räderwerk eines funktionierenden Krisenmanagements dar.

2.2 INNOVATIVE EINBINDUNG DER WISSENSCHAFT

Eine vorausschauende, gesamtheitliche und evidenzbasierte Entwicklung von Handlungsoptionen ist entscheidend für die erfolgreiche Bewältigung von Gesundheitskrisen. Dies gilt insbesondere für die derzeitige Pandemie, die von anhaltender Unsicherheit hinsichtlich des epidemiologischen Verlaufes und der gesellschaftlichen Akzeptanz präventiver Massnahmen gekennzeichnet ist.

Zugleich kommt es in der Erarbeitung von Bewältigungsstrategien in Krisensituationen häufig zu Spannungen zwischen Wissenschaft und Politik. Diese Auseinandersetzungen widerspiegeln unterschiedliche Weisen des Denkens und Handelns der zwei gesellschaftlichen Bereiche.⁸¹ Der Hauptbeitrag der Wissenschaft besteht darin, mit Hilfe unterschiedlicher erkenntnistheoretischer Prämissen und Methoden Unsicherheit zu reduzieren und einen transparenten Zugang zu vorläufig gesichertem Wissen zu gewährleisten. Die Aufgabe der Politik wiederum besteht darin, die staatliche Handlungsfähigkeit auch in Anbetracht der zwangsläufigen Vorläufigkeit jeglichen Wissens zu garantieren und politische Entscheidungsprozesse so zu gestalten, dass demokratische Beteiligung auch in Krisenzeiten gewährleistet bleibt. Es ist somit wenig überraschend, dass Entscheidungen und Güterabwägungen von wiederkehrenden Auseinandersetzungen zwischen Wissenschaft und Politik begleitet sind.⁸² Sind sich Politik und Wissenschaft jedoch ihrer

80 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung und der Kantone, Bern, Sommer 2020.

81 Sabine Maasen / Peter Weingart, *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making* (Berlin: Springer, 2005).

82 Andreas Wenger et al., *The Politics and Science of Prevision: Governing and Probing the Future* (London: Routledge, 2020).

unterschiedlichen Rollen in der Gesellschaft bewusst, erleichtert dies auch in Krisenzeiten eine pragmatische Zusammenarbeit bei der Lösungssuche für komplexe globale Probleme.

Die Etablierung der SN-STF am 31. März 2020 als unabhängiges wissenschaftliches Beratergremium innerhalb der Krisenorganisation des Bundes stellte eine innovative Lösung für das beschriebene Spannungsfeld dar. Zuvor war der institutionelle Einbezug der Wissenschaft in das Schweizer Krisenmanagement eher sporadisch und wenig systematisch, was teilweise zu Spannungen zwischen dem BAG und einzelnen EpidemiologInnen geführt hatte.⁸³ Dies änderte sich jedoch, als der Bundesrat die ausserordentliche Lage ausrief und den KSBC einsetzte. Die Einbindung der SN-STF auf der politisch-strategischen Ebene über den KSBC und die damit verbundene Möglichkeit zur Präsentation und Diskussion der wissenschaftlichen Erkenntnisse mit den Verwaltungsspitzen des Bundes bildete ein innovatives Scharnier von Wissenschaft und Politik im Kontext des Krisenmanagements. Darüber hinaus

Die Aufgabe der Politik besteht darin, die staatliche Handlungsfähigkeit auch zu garantieren, wenn jegliches Wissen zwangsläufig nur vorläufig ist.

stand die SN-STF auch einzelnen Verwaltungsstellen von Bund und Kantonen für wissenschaftliche Unterstützungsleistungen zur Verfügung. Die institutionelle Struktur und multidisziplinäre Ausgestaltung der SN-STF ermöglichten diese effektive Zusammen-

sammenarbeit.⁸⁴ Unter einem vierköpfigen Leitungsteam mit einem Vorsitzenden, der die Task Force nach aussen gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit vertrat, wurden rund 70 unabhängige Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Wissenschaftsfeldern in zehn Expertengruppen organisiert, die sich transdisziplinär austauschen konnten.

Der Mehrwert des SN-STF wurde in Verwaltung und Öffentlichkeit breit anerkannt.⁸⁵ Zwischen März und August erarbeiteten die Ex-

83 Flurin Clalüna et al, «Epidemiologen wie Christian Althaus und Marcel Salathé warnten vor der Corona-Pandemie. Daniel Koch liess sie als Alarmisten erscheinen. Wer behält recht?», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 18.04.2020.

84 Swiss National COVID-19 Science Task Force, ncs-tf.ch, 22.10.2020.

85 EDI, *Schlussbericht Krisenstab des Bundesrats Corona*, 19.06.2020.

pertengruppen der SN-STF rund 50 sogenannte «Policy Briefs», mit denen sie den verantwortlichen KrisenmanagerInnen gebündelt aktuelle wissenschaftliche Informationen vorlegten. Die Beiträge der SN-STF beschäftigten sich mit epidemiologischen, medizinischen, wirtschaftlichen, sozialen, juristischen und ethischen Fragestellungen. Hervorzuheben ist hierbei die Entwicklung von epidemiologischen Modellen und die kontinuierliche Lageerfassung der effektiven Reproduktionszahl auf einer breiten nationalen und internationalen Datenbasis. Wichtige Beiträge leistete die SN-STF auch zur Erarbeitung einer ganzheitlichen Eindämmungsstrategie mit Blick auf Schutzmasken, *Contact Tracing* sowie der gesellschaftlichen Akzeptanz von Bewältigungsmassnahmen. So betonte die SN-STF, dass bei der Umsetzung einer Eindämmungsstrategie kein Widerspruch zwischen dem Schutz der Gesundheit und der Aufrechterhaltung der Wirtschaft bestehe.⁸⁶ Zudem lieferte die SN-STF einen zentralen Beitrag zur Ausarbeitung der Transitionsstrategie von der ausserordentlichen in die besondere Lage, welche ebenfalls die Entwicklung der SwissCovid App umfasste. Insgesamt war die SN-STF damit ein innovatives und wertvolles Instrument, um die zu Beginn der Krise unsystematische Rückbindung weitreichender Massnahmen an aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zu überwinden.

Eine Verstetigung der systematischen Zusammenarbeit zwischen Politik und Wissenschaft in der Pandemiebekämpfung scheint unbestrittenermassen notwendig und sinnvoll. Es stellt sich die Frage, wann und über welchen institutionellen Mechanismus die Wissenschaft in die Gesamtkonzeption der Krisenorganisation eingebunden werden sollte. Als unabhängiges und vorausschauendes Expertengremium sollte auch eine künftige Task Force auf der politisch-strategischen Stufe (GS, KSBC) angesiedelt sein, um den direkten Zugang zu den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern sicherzustellen. Das Gremium sollte parallel zur Erklärung der besonderen respektive ausserordentlichen Lage etabliert werden. Aus wissenschaftlicher Perspektive stellt sich zudem die Frage, wie multidisziplinär das Gremium abgestützt werden sollte. Es erscheint sinnvoll, den gesamten Weg von der Wissensproduktion bis zur politischen Intervention – speziell an den

86 Felix Straumann, «Neue Erkenntnisse zum grossen Streitpunkt: Kann eine Durchsuchung funktionieren?», in: *Tages-Anzeiger*, 15.09.2020.

«Scharnieren» zwischen Daten und Wissen, zwischen Wissen und Politik und zwischen Politik und Bevölkerung – abzudecken.⁸⁷ Empfehlenswert wäre damit insbesondere eine Stärkung der Vertretung der Sozialwissenschaften, um den gesamtgesellschaftlichen und politischen Auswirkungen von Gesundheitskrisen gerecht zu werden.⁸⁸

Wichtig ist darüber hinaus, dass der Dialog zwischen Wissenschaft und Politik im Bereich der Pandemievorsorge verstetigt wird. Es sollte geprüft werden, wie die Wissenschaft in ein nationales Frühwarnnetzwerk integriert werden könnte. Dies scheint auch daher sinnvoll, weil die Bedeutung von *Open-Source*-Frühwarnsystemen, die sich bereits in der gegenwärtigen Krise bewährt haben, weiter zunehmen dürfte. Die Schnittstelle sollte so ausgestaltet werden, dass der Wissenschaft eine allgemein bekannte Anlaufstelle zur Verfügung steht. Ebenfalls prüfenswert scheint uns ein breiter und kontinuierlicher Einbezug der Wissenschaft in die nationale Risikoanalyse und den nationalen Risikodialog. Die nächste Pandemie stellt nur eines von vielen sozio-technischen Bedrohungsszenarien mit einer ähnlichen Eintrittswahrscheinlichkeit dar.⁸⁹ Auch im Hinblick auf andere gesamtgesellschaftliche Krisen müssen evidenzbasierte Beiträge der Wissenschaft und deliberative Prozesse der Politik optimal integriert und dabei wissenschaftliche Expertise mit Wertorientierung verbunden werden.⁹⁰

2.3 DAS RESSOURCENMANAGEMENT AUF DEM PRÜFSTAND

Die Verfügbarkeit spezifischer Ressourcen ist zentral für die Bewältigung jeder Krise. Für eine Pandemie trifft dies ganz besonders zu, weil deren Bewältigung nicht nur mit einer hohen Belastung des Gesundheitswesens, sondern auch vieler weiterer Gesellschaftsbereiche einhergeht. Es kann zu Versorgungsengpässen bei pandemielevanten Gütern

87 Matthias Leese, «Das Krisenmanagement kann aus der Krise lernen», in: *CSS Policy Perspectives* 8/9, Juli 2020.

88 Dheepa Rajan et al, «Governance of the Covid-19 response: a call for more inclusive and transparent decision-making», in: *BMJ Global Health* 5 (2020).

89 BABS, *Katastrophen und Notlagen Schweiz: Technischer Risikobericht*, Juni 2015.

90 Andreas Klinke / Ortwin Renn, «A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-Based, Precaution-Based, and Discourse-Based Strategies», in: *Risk Analysis* 22:6 (2002), S. 1071–1094.

kommen, wenn der Markt den global ansteigenden Bedarf nicht mehr abzudecken vermag. Daher ist es umso wichtiger, dass eine ausreichende materielle Vorsorge und ein effizientes Management der vorhandenen Ressourcen während der Krise gewährleistet sind. Idealerweise beinhaltet die Vorbereitung auch Reserven für Unvorhergesehenes und regelt Zuständigkeiten und Abläufe für den Fall, dass während der Krise neue oder zusätzliche Ressourcen beschafft werden müssen. Die Strategie und Vorgaben in der Vorsorge wiederum hängen davon ab, für welche Art und Dauer einer möglichen Krise sich eine Gesellschaft vorbereiten will. Letztlich geht es um Risikopolitik und eine Güterabwägung zwischen den Kosten der Vorsorge und der durch eine adäquate Vorsorge ermöglichten Schadensreduktion im Krisenfall.

Das Ressourcenmanagement stellte während der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie eine umfassende Herausforderung dar, da sich bereits Ende Januar 2020 eine Mangellage bei pandemierelevanten Gütern wie Masken und Desinfektionsmitteln abzuzeichnen begann.⁹¹ Wie im Kapitel «Pandemievorbereitung der Schweiz» dargestellt, hatte sich im Vorfeld der Pandemie eine Vorsorgeplanung etabliert, die stark auf das Prinzip der Eigenverantwortung der kantonalen Akteure im Gesundheitswesen setzte. Der Bund beschränkte sich auf Empfehlungen im Pandemieplan und delegierte seine Vorsorgeplanungen an die zuständigen Fachämter. Vor diesem Hintergrund lohnt es sich, die Folgen dieser Ausgangslage in der Krise detaillierter zu betrachten. Um im Nachgang der Krise die Vorsorgegrundlagen im Ressourcenbereich überarbeiten zu können, ist darüber hinaus ein Blick auf die Ad-hoc-Lösungen während der ersten Phase der Pandemie besonders interessant.

Der Pandemieplan spielt eine zentrale Rolle in der Vorsorgeplanung. Er gibt vor, für welche Art und Dauer einer Pandemie vorgesorgt werden soll. Da der Plan explizit für eine Grippepandemie entwickelt wurde, ging er von einer akuten Krisendauer von zwölf Wochen und einem Impfstoff nach sechs Monaten aus. Entsprechend wurde der Umfang der Bevorratungsvorgaben für pandemierelevante Medizinprodukte

91 Die folgende Analyse konzentriert sich primär auf die güterseitigen Ressourcen, die in einer Pandemie relevant sind. Die Kantone sind darüber hinaus auch dafür verantwortlich, dass ein Gesundheitsnotstand bei der Spitalplanung, inklusive medizinisches Personal und Intensivbetten-Kapazitäten, mit eingeplant wird. Siehe: Zeltner, *Zukünftiger Bedarf im Bereich Koordinierter Sanitätsdienst*.

auf Basis dieser Zeitdauer berechnet und die Thematik des mittel- und längerfristigen Ressourcenmanagements verlor bereits in der Pandemieplanung an Bedeutung. Die politische und bürokratische Aufmerksamkeit konzentrierte sich auf das vermeintlich zentralere Thema der Impfstoffbeschaffung und -verteilung. Die Berechnungen im Pandemieplan basierten zudem auf der Annahme, dass nur das medizinische Personal in direktem Kontakt mit infizierten Personen stehen und zusätzliche medizinische Schutzgüter nutzen würde, nicht der ganze Spitalbetrieb – von der Privatwirtschaft und der Bevölkerung ganz zu schweigen. Des Weiteren ging man in der Planung davon aus, dass das Gesundheitswesen im Pandemiefall rasch in einen Krisenmodus wechseln würde, um so die Materialverfügbarkeit zu schonen, inklusive Priorisierung der Verwendung von Schutzgütern und Aussetzung von nicht dringlichen Behandlungen.⁹²

Der Pandemieplan enthält keine konkreten Planungen hinsichtlich Ressourcenbevorratung für eine langanhaltende Pandemie ohne schnelle Verfügbarkeit eines Impfstoffes. Der Plan belässt es beim Postulat einer gezielten Überprüfung und Anpassung der Vorbereitungen im Ressourcenbereich, sobald die Überwachungssysteme Warnzeichen für eine Pandemie feststellen. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob die Vorbereitungen in Richtung eines generischeren Pandemieplans respektive spezifischer Planungsgrundlagen für Pandemien mit verschiedenen Ausprägungen weiterentwickelt werden sollten.⁹³

Bei dieser Frage geht es aber nicht nur um einen Entscheid auf der engen gesundheitspolitischen Fachebene im Rahmen der Weiterentwicklung des Pandemieplanes, sondern letztlich um eine risikopolitische Entscheidung im Kontext einer Gesamtschau. Allerdings ist die nationale Risikoanalyse des BABS heute zu weit entfernt von der politisch-strategischen Stufe, um eine entsprechende politische Entscheidung zu initialisieren. Szenarien in der Grössenordnung der laufenden Coronavirus-Pandemie, für die eine politische Akzeptanz im Vorfeld der Krise kaum vorstellbar war, wurden im Rahmen des Prozesses der nationalen Risikoanalyse bereits auf Fachebene ausgeschlossen. Es scheint

92 BAG, *Influenza-Pandemieplan Schweiz*, 2018; Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

93 BAG, *Influenza-Pandemieplan Schweiz*, 2018.

uns deshalb in diesem Kontext prüfenswert, den nationalen Risikodialog für Szenarien von nationaler Bedeutung zu stärken. Dabei stellt sich einerseits die Frage, wie die politische Verantwortung für den nationalen Risikodialog sichergestellt werden soll. Überlegenswert ist beispielsweise die Weiterentwicklung des BABS in Richtung eines Kompetenzzentrums für nationales Krisenmanagement.⁹⁴ Ebenfalls prüfenswert ist die Idee, dass die Bewertung nationaler Risiken und damit verbundener Defizite über die Direktorenkonferenz des BSTB auf die politische Stufe getragen wird. Andererseits sollte geklärt werden, wie die Wissenschaft und weitere gesellschaftliche Kreise systematischer und enger in die Überprüfung der Szenarien von nationaler Bedeutung eingebunden werden können.

Mit Blick auf das Postulat, die notwendigen Anpassungen im Ressourcenbereich beim Auftreten von Warnzeichen zu antizipieren, enthält der Pandemieplan kaum Überlegungen zur Frage, wie im Kontext globalisierter Lieferketten mit politisch verursachten Störungen umgegangen werden, respektive wie die Beschaffung in der Krise organisiert werden soll. Es scheint uns sinnvoll, diese zwei Fragen im Kontext der Weiterentwicklung des Pandemieplans sorgfältig zu prüfen. Allerdings geht es auch hier um einen Entscheid, der nicht alleine auf der gesundheitspolitischen Fachebene getroffen werden kann. Eng damit verwoben ist auf der Bundesebene *erstens* die Frage, wer vor der Krise für die Gesamtkoordination der Vorsorgeplanungen der Fachämter des Bundes verantwortlich ist und den Anpassungsbedarf auf die politische Entscheidungsstufe zu heben vermag. Wie oben skizziert, könnten je nach Ausgestaltung des BABS oder der BSTB diesbezüglich eine Rolle übernehmen.

Es darf zudem nicht sein, dass die Warnungen des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) vor einer rasch zunehmenden Auslandsabhängigkeit im Medikamenten- und Medizinproduktebereich sowie einem damit verbundenen, beinahe unvermeidlichen Marktversagen in einer Pandemie diskussionslos im föderalen Leerraum verhallen. Das bringt uns *zweitens* zur Frage, ob es im Bereich des Ressourcenmanagements eine Kompetenzverschiebung vom Bund zu den Kantonen braucht. Damit verbunden ist die Frage, wie sichergestellt werden kann,

94 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

dass die Kantone ihren Verpflichtungen im Bereich der Vorsorge nachkommen und ob es dazu regelmässig überprüfte Vorgaben anstelle von Empfehlungen braucht. Entscheidend ist eine Lösung für die Frage der Kostenteilung. Vorsorge ist nicht zuletzt daher politisch unpopulär, weil sie heute Kosten verursacht, deren möglicher Nutzen in der Zukunft liegt. Wie immer in der Risikopolitik geht es daher um klare Verantwortlichkeiten und politische Legitimierung antizipativer Entscheide.⁹⁵

Nach der Ausrufung eines internationalen Gesundheitsnotstandes durch die WHO im Januar und Februar 2020 wurden die Vorbereitungen nur sehr begrenzt überprüft und angepasst. Dies ist sowohl den beschriebenen Schwachstellen in den Vorsorgeplanungen als auch der unerwartet schnellen globalen Ausbreitung von SARS-CoV-2 zu-

Die Warnungen des BWL vor einer Auslandsabhängigkeit und einem Marktversagen in einer Pandemie dürfen nicht diskussionslos im föderalen Leerraum verhallen.

zuschreiben. Als das BWL im Anschluss an die erste Informationssitzung des BSTB am 24. Januar 2020 die Schweizer Spitäler schriftlich darauf hinwies, ihre Vorräte an Schutzmasken im Hinblick auf eine mögliche Pandemie zu überprü-

fen, war es zu spät. Der internationale Markt für medizinische Schutzgüter war bereits ausgetrocknet.⁹⁶ Grosse Teile des Gesundheitswesens wechselten auch nur langsam in den Krisenmodus und priorisierten die Verwendung von Schutzgütern ebenfalls nur begrenzt.

In der Folge gab es im Gesundheitswesen bereits im Februar derart grosse Engpässe bei den Medizinprodukten, dass noch anlässlich der Sitzung des BSTB am 24. Februar 2020 beschlossen wurde, die BABS-Bestände an Atemschutzmasken an den Kanton Tessin zu liefern.⁹⁷ Ausserdem kaufte die Armeeapotheke zur gleichen Zeit die rund 170 000 Atemschutzmasken aus der Pflichtlagerhaltung den Lieferanten ab, um sie im Gesundheitswesen verteilen zu können. Trotz dieser Anstren-

95 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

96 Protokoll der ausserordentlichen Direktorenkonferenz BSTB vom 24.01.2020 (Informationsveranstaltung); Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

97 Protokoll der ausserordentlichen Direktorenkonferenz BSTB vom 24.02.2020.

gungen musste der Koordinierte Sanitätsdienst (KSD) aber bereits am 2. März 2020 feststellen, dass die Maskenbestände je nach Typ nur noch zwischen einer und fünf Wochen reichten.⁹⁸

Damit rückte schon bald nach Beginn der Krise die Frage ins Zentrum, wie der Einsatz der knappen Ressourcen koordiniert und die Verteilung organisiert werden sollte. Mitte März gab der Vorsitzende des BSTB einem Antrag der Armee statt, wonach Gesuche der Kantone an den Bund künftig zentral über das Ressourcenmanagement des Bundes (ResMaB) im BABS eingegeben werden sollten.⁹⁹ Dabei handelte es sich um einen Prozess, bei dem Kantone Begehren nach zusätzlichen Schlüsselressourcen in standardisierter Form an eine zentrale Stelle im BABS, das Nationale Operations- und Koordinationszentrum, melden können. Dieses prüfte deren Verfügbarkeit in anderen Kantonen sowie bei weiteren Stellen und stellte die Güter dem Antragsteller zur Verfügung. Dieser Prozess wurde in der Folge angepasst. Pandemierelevante Medizinprodukte wurden als Schlüsselressourcen definiert und nicht mehr nur KFO, sondern auch Kantonsärztinnen und Kantonsärzte und Kantonsapothekerinnen und -apotheker konnten Begehren eingeben.¹⁰⁰ Die Koordinationsstelle im BABS wiederum wurde erweitert um in diesem Zusammenhang wichtige Akteure wie das BAG, das BWL oder das Sanitätsdienstliche Koordinationsgremium (SANKO). Zudem wurden die Kantone verpflichtet, ihre Bestände an Schutzgütern regelmässig zu melden. Nach einigen Anlaufschwierigkeiten bewährte sich dieser angepasste Prozess im weiteren Verlauf der Krise.¹⁰¹

Auch bei der Beschaffung von pandemierelevanten Medizinprodukten verschob sich die Aufmerksamkeit der VerantwortungsträgerInnen bald in Richtung einer zentralisierten bundesweiten Lösung. Angesichts der äusserst schwierigen Marktsituation erwiesen sich die Anstrengungen der kantonalen Gesundheitsakteure in der Beschaffung über die

98 Protokoll der 4. ausserordentlichen Direktorenkonferenz BSTB COVID-19 vom 02.03.2020.

99 Protokolle der 5. und 6. ausserordentlichen Direktorenkonferenzen BSTB COVID-19 vom 09. und 16.03.2020.

100 BABS, *Ressourcenmanagement des Bundes während der Corona-Pandemie*, blog.alertswiss.ch, 27.08.2020.

101 Protokoll der 8. ausserordentlichen Direktorenkonferenz BSTB COVID-19 vom 30.03.2020; Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

regulären Versorgungskanäle als nur bedingt erfolgreich. Neben der Konkurrenz durch andere Marktakteure aus aller Welt mussten Kaufentscheide für potenzielle Güter bei den grossen Herstellern in China oft nicht nur innert Stundenfrist gefällt, sondern auch sofort bezahlt, entgegengenommen und rasch in die Schweiz weitertransportiert werden. Dies stellte vor allem kleinere Abnehmer vor kaum überwindbare Herausforderungen.¹⁰²

Mit der Ausrufung der ausserordentlichen Lage erhielt der Bund die Möglichkeit, die nötige gesetzliche Grundlage zur zentralisierten Koordination der Beschaffung von Medizinprodukten zu schaffen. Dies geschah mit einer Anpassung der COVID-19-Verordnung 2 am 3. April. Gemäss Verordnung konnte der Bund für die Kantone und ihre Gesundheitseinrichtungen sowie für Dritte wichtige medizinische Güter beschaffen, falls der Bedarf nicht über die normalen Beschaffungskanäle gedeckt werden konnte.¹⁰³ Diese Aufgabe wurde auf der Basis einer Bedarfsabschätzung des BAG an die Armeepothek delegiert. Zwar lag sie ausserhalb ihres regulären Zuständigkeitsbereichs, jedoch verfügte nur sie über die notwendige Grosshandelsbewilligung für Sanitätsmaterial und Medikamente.¹⁰⁴ Zudem entschied der Bundesrat, das BAG im Einvernehmen mit dem BWL mit der Beschaffung von zusätzlichen Arzneimitteln sowie das Labor Spiez mit der Beschaffung von Tests zu beauftragen, ergänzend zu den regulären Beschaffungsorganen.¹⁰⁵

Fortan waren die Kantone dazu angehalten, allfällige Lücken in ihrer Versorgung via ResMaB zu melden, damit sie zentral geschlossen werden konnten. Der Bund finanzierte die Beschaffung mit zwei Krediten über rund 2,6 Milliarden CHF vor. Trotz dieser Vorfinanzierung blieben die Kantone als ursprünglich Zuständige verantwortlich für die anfallenden Kosten. Es wurde beschlossen, den Kostenschlüssel erst nach Beendigung der Krise zu erarbeiten.

Neben der physischen Beschaffung stellte auch die Verteilung der beschafften Güter eine grosse Herausforderung dar. Zwar erlaubte Res-

102 Kurt Pelda, «So kommt die Armee trotz Engpass an die Masken», in: *Tages-Anzeiger*, 16.04.2020.

103 COVID-19-Verordnung 2, Änderung vom 3. April 2020.

104 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

105 Protokoll der 9. Direktorenkonferenz BSTB COVID-19 vom 06.04.2020.

MaB eine koordinierte Verteilung an das kantonale Gesundheitswesen, die Zurverfügungstellung von Masken an die Gesamtbevölkerung war jedoch mit einem grossen logistischen Aufwand verbunden. Die Verteilung erfolgte schliesslich über Grossverteiler, die sich bereit erklärten, die Masken ohne Gewinn zu verkaufen – ein Vorgehen, das bereits 2007 im Kontext der Vogelgrippe diskutiert worden war.¹⁰⁶ Dank der kontinuierlichen Anstrengungen der regulären Marktakteure in Kombination mit der subsidiären Beschaffung von Mangelgütern durch den Bund entspannte sich die Versorgungssituation gegen Ende April allmählich.

Mitte Mai beauftragte die Direktorenkonferenz des BSTB die Arbeitsgruppe «Beschaffungsvorgaben», bestehend aus VertreterInnen von Bund und Kantonen unter der Leitung ResMaB, mit der periodischen Überprüfung der Bestände beziehungsweise des Bedarfs an pandemie-relevanten Medizinprodukten, damit sie die zu beschaffenden Mengen im Rahmen der bewilligten Kredite jeweils für die nächsten drei Monate festlegen konnte.¹⁰⁷ Mit Blick auf einen möglichen Wiederanstieg der Fallzahlen im Sommer und eine zweite Welle im Herbst richtete das BAG gleichzeitig sowohl an die GDK als auch direkt an die Kantone neue Empfehlungen für eine Mindestbevorratung an relevanten Gütern im Gesundheitswesen für 40 Tage. Zudem beauftragte der Bundesrat das WBF und das EDI, die Lagerhaltung von pandemie-relevanten Medizinprodukten bei der Ausarbeitung des Szenarios für eine zweite Welle zu berücksichtigen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen während der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie sollte die Organisation der Versorgung mit pandemie-relevanten Medizinprodukten hinsichtlich gesundheitlicher Notlagen umfassend überprüft werden. Einerseits stellt sich aufgrund der veränderten Marktsituation mit neuer Dringlichkeit die Frage, wie ein nachhaltig finanzierbares System einer verpflichtenden und ausreichenden Lagerhaltung aussehen könnte. Mit Blick auf eine Zentralisierung der Beschaffung während einer Krise stellt sich andererseits die grundsätzliche Frage einer Kompetenzverschiebung von den Kantonen zum Bund, wobei auch hier die Frage der Finanzierung ein

106 «Atemmasken bald im Grossverteiler-Sortiment: Teil des Vogelgrippe-Pandemieplans des Bundes», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 21.02.2007.

107 Protokoll der 14. Direktorenkonferenz BSTB COVID-19 vom 11.05.2020.

integraler Bestandteil ist. Es scheint uns sinnvoll zu prüfen, ob eine Bundesapotheke geschaffen werden sollte.¹⁰⁸

FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Die Coronavirus-Pandemie – so viel lässt sich inmitten der hohen Zahl der COVID-19-Fälle in der Schweiz im Spätherbst 2020 bereits festhalten – geht hinsichtlich Schweregrad und Länge weit über die Grippezszenarien hinaus, die den Pandemievorbereitungen zugrunde lagen. Gleichwohl zeigt sich mit Blick auf die hier erarbeitete Zwischenbilanz des Schweizer Krisenmanagements während der ersten Phase der Corona-Krise, dass sich die grössten Herausforderungen an den bereits im Vorfeld der Krise erkannten Problemzonen zwischen den Bereichen der Gesundheit, der Vorsorgeplanung und der Krisenorganisation ergaben. Die eng auf Influenzaviren und den Gesundheitsbereich ausgerichteten Planungsgrundlagen und die unterspezifizierte Krisenorganisation an den Übergängen des dreistufigen Eskalationsmodells trugen dazu bei, dass die Vorwarnzeit trotz internationalen Warnhinweisen nur begrenzt für eine breit abgestützte Anpassung der Strategie und Ressourcen genutzt werden konnte. Die Krise erreichte die politische Führung auf Stufe Bund erst, als bereits der operationelle Kontrollverlust auf der Ebene der Kantone drohte.

Die in der Phase der ausserordentlichen Lage erarbeiteten Ad-hoc-Lösungen zeigen gleichzeitig auf, dass die Schweiz mit ihren spezifischen Institutionen – Kollegialregierung, Departementalismus, Föderalismus – in der akuten Krise handlungsfähig war. Sowohl auf der fachlichen als auch auf der politischen Ebene wirkte die Krise als Lernchance: Sie bestätigte die Bedeutung *erstens* der Früherkennung und der Entwicklung eines dezentralen und ganzheitlichen Ansatzes, der eine Balance hinsichtlich der Auswirkungen der Krise auf Gesundheit, Wirtschaft und Gesellschaft anvisiert; *zweitens* einer engen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowohl auf der politisch-strategischen als auch auf der operationellen Ebene des Krisenmanagements, besonders hinsichtlich einer gemeinsamen Lagebeurteilung und der Entwicklung und Umsetzung differenzierter Massnahmen; und *drittens* der Vorbe-

108 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

reitung und Organisation der Versorgung während der Krise mit pandemierelevanten Medizinprodukten sowie der Bereitstellung datengetriebener Führungsunterstützungs- und Überwachungssysteme, die eine gesamtheitliche Prospektivplanung und kontinuierliche Überprüfung der ergriffenen Massnahmen erst ermöglichen.

Die politisch entscheidende Frage mit Blick auf künftige Pandemien lautet: Will die Schweiz über differenziertere Optionen für die Bewältigung der Anfangsphase einer Pandemie verfügen, als dies zu Beginn dieses Jahres der Fall gewesen ist? Wenn dem so ist, dann gilt es das Schweizer Krisenmanagement sorgfältig zu evaluieren und die wichtigsten Lehren der COVID-19-Pandemie zu verstetigen. Wir haben unsere Empfehlungen in der Form der eingangs präsentierten Liste von Leitfragen zusammengestellt, deren vertiefte Prüfung uns aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll erscheint (siehe Seiten 31–46). Dabei gliedern wir die Fragen entlang der Unterkapitel dieses Kapitels und verweisen in Klammern auf die Textstellen, auf die sich die jeweiligen Fragen beziehen.

Die Schweiz war mit ihren spezifischen Institutionen – Kollegialregierung, Departementalismus, Föderalismus – in der akuten Krise handlungsfähig.

Grössere Herausforderungen stellen sich in allen drei für die Pandemiebewältigung relevanten Bereichen: *Erstens* müssen im Bereich der Vorsorge die Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen für die Lagerhaltung von pandemierelevanten Medizinprodukten vor der Krise und ebenfalls für deren Beschaffung in der Krise unter Berücksichtigung der Kostenfrage neu geregelt werden. *Zweitens* muss im Bereich der Krisenorganisation eine Gesamtkonzeption der operationellen Krisenorganisation und ihrer Einbettung in die politisch-strategischen Führungsabläufe auf Stufe Bund und Kantone für das dreistufige Eskalationsmodell des Pandemiefalls erarbeitet werden. *Drittens* gilt es schliesslich im Bereich der Gesundheit das EpG und den Pandemieplan so weiterzuentwickeln, dass der Prozess der Früherkennung, Risikobewertung und Strategieentwicklung über alle Lagen hinweg von den obersten politischen Stufen von Bund und Kantonen gesteuert und mit den notwendigen Anpassungen in den Bereichen des Ressourcenmanagements und der Krisenorganisation koordiniert werden kann.

Der Pandemiefall stellt aufgrund seines schwer vorhersehbaren und langanhaltenden Verlaufs und seines potenziell grossen und vielschichtigen Schadensausmasses einen speziellen Krisentyp dar. Für die wenigen Gefahrenszenarien von nationaler Bedeutung – Krieg, AKW-Störfall, Pandemie, Strommangellage – scheinen risikospezifische Vorsorgelösungen und eingeübte Führungs-, Konsultations- und Koordinationsprozesse angemessen. Gleichzeitig gilt es im Auge zu behalten, dass eine zu starke Fokussierung der Planungen auf die letzte Krise für die Weiterentwicklung des Gesamtsystems nicht zielführend ist. Die Vorsorgesysteme und die Krisenorganisation müssen grundsätzlich gefährdungsübergreifend ausgerichtet werden. Subsidiäre Ansätze in den Vorsorgeplanungen, welche die Eigenverantwortung der einzelnen Staatsebenen sowie der Wirtschaft und Gesellschaft betonen, erweisen sich für viele Krisentypen als nachhaltig. Hingegen steigt die Bedeutung der Führungsunterstützungssysteme in multidimensionalen Krisen mit einem hohen nationalen und grenzüberschreitenden Koordinationsbedürfnis – entsprechend dürfte ein nahe beim Bundesrat angesiedeltes, operatives Krisenorgan generell an Bedeutung gewinnen.

DIE SCHWEIZ IM EUROPÄISCHEN KRISENMANAGEMENT

Von Julian Kamasa und Jan Thiel

Für einen ökonomisch und gesellschaftlich stark vernetzten Staat wie die Schweiz ist der Zugang zu regionalen Krisenmanagementsystemen wesentlich. Während der Coronavirus-Pandemie hat sich die Schengen-Assoziierung der Schweiz als wirksames Instrument zur Koordination im Bereich der Grenzverwaltung erwiesen. Darüber hinaus band die EU die Schweiz ad hoc in ihren Seuchen- und Bevölkerungsschutz ein. Trotz erfolgreicher Zusammenarbeit würde der Schweiz aber in Zukunft vielleicht nicht erneut eine ähnlich umfassende Teilnahme gewährt. Es gilt daher, Kosten und Nutzen einer potenziellen Assoziierung zum europäischen Seuchen- und Bevölkerungsschutz aus Schweizer Perspektive zu prüfen, um besser auf die nächste Pandemie und ähnliche Krisenszenarien vorbereitet zu sein.

1. EINLEITUNG

Die Coronavirus-Pandemie hat das europäische Krisenmanagement vor neue Herausforderungen gestellt. Insbesondere der bisherige Höhepunkt der Krise im März 2020, als sich das Virus zunächst unkontrolliert in Europa ausbreitete, prägte in der öffentlichen Wahrnehmung das Bild einer schwachen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Europaweiten Umfragen zufolge wurde das Krisenmanagement der EU von den Befragten kaum registriert.¹ Stattdessen vermittelten nationale Alleingänge im Krisenmonat März, wie beispielsweise unkoordinierte Grenzsicherungen und Exportverbote für medizinische Schutzgüter, den Eindruck, dass jedes Land in der Corona-Krise auf sich alleine gestellt sei. Entsprechend wurde nicht die EU, sondern Drittstaaten wie China oder Russland dank ihrer «Maskendiplomatie» in Form umfassender Hilfslieferungen in einigen südeuropäischen Staaten zumindest vorübergehend als verlässlichere Partner in Krisenzeiten wahrgenommen.

1 Susi Dennison / Pawel Zerka, «Together in trauma: Europeans and the world after covid-19», *ECFR Policy Brief*, 29.06.2020.

Ungeachtet dieses öffentlichen Eindrucks kam die europäische Zusammenarbeit auch auf dem Höhepunkt der Krise faktisch nie zum Erliegen.² So wurden seit Februar 2020 unter Leitung der EU knapp einhunderttausend weltweit gestrandete Menschen zurück in ihre Heimat gebracht. Ebenfalls konnte der Warenverkehr in Europa trotz geschlossener Grenzen nahezu reibungslos aufrechterhalten und eine koordinierte Wiederöffnung der Landesgrenzen in den Folgemonaten erreicht werden. Des Weiteren profitierten seit Beginn der Krise alle EU-Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer nationalen Massnahmen von den wissenschaftlichen Unterrichtungen des europäischen Seuchenschutzes. Zudem einigten sie sich auf eine gemeinsame Impfstoff-Beschaffung. Dies ist neben dem Abschluss eines historischen EU-Konjunkturprogramms von über 750 Milliarden EUR ebenfalls als Erfolg zu werten.

Aus Schweizer Perspektive hat die Pandemie verdeutlicht, wie stark die Schweiz sowohl ökonomisch wie auch gesellschaftlich stark mit dem europäischen Ausland vernetzt ist und somit von einer frühzeitigen und engen Einbindung in das europäische Krisenmanagement profitieren konnte. Dank Koordinationsbemühungen mit den Nachbarstaaten und der EU-Kommission konnten Exportblockaden für medizinische Schutzgüter aufgehoben und Ausreiseverbote für systemrelevante Grenzgängerinnen und Grenzgänger verhindert werden. Diese hätten insbesondere im Schweizer Gesundheitswesen zu kritischen Engpässen geführt. Ferner hat die Pandemie auch die mobilisierende Kraft einer allumfassenden Krise verdeutlicht und zu neuen Ad-hoc-Formen der Zusammenarbeit zwischen Bern und Brüssel geführt. Zum einen gewährte die EU der Schweiz bereits im Januar 2020 Zugang zu den beiden Schlüsselinstitutionen des europäischen Seuchenschutzes. Zum anderen nahm im Rahmen der Rückholaktionen die Schweiz auch erstmals am EU-Bevölkerungsschutzmechanismus teil, der tausenden Schweizer BürgerInnen die Rückreise ermöglichte. Die Vielfältigkeit der Zusammenarbeit mit der EU während der Corona-Pandemie ist auch deshalb beachtlich, weil sich die bilateralen Beziehungen im Vorfeld der Krise zunehmend verdüstert hatten.

Es gilt daher die Einbindung der Schweiz in das europäische Krisenmanagement in den drei Politikfeldern Seuchenschutz, Bevölkerungs-

2 Claire Busse et al, *European Solidarity Tracker*, ECFR, Juni 2020.

schutz und Grenzverwaltung näher zu beleuchten und deren Stärken und Schwächen auch im Hinblick auf zukünftige Krisen zu untersuchen. Zwar hat sich die Schengen-Assoziierung der Schweiz und die damit verbundene Rechtssicherheit als Krisenversicherung im Grenzmanagement bezahlt gemacht. Dagegen könnte der Schweiz im Falle des Seuchen- und Bevölkerungsschutzes trotz erfolgreicher Zusammenarbeit eine erneute Ad-hoc-Teilnahme in Zukunft verwehrt werden. Im Folgenden werden daher die Kosten und der Nutzen einer potenziellen Assoziierung der Schweiz in beiden Politikfeldern geprüft, auch vor dem Hintergrund innereuropäische Reformdebatten, die im Zuge der Corona-Pandemie ausgelöst wurden. Dies erlaubt nicht zuletzt, eine stärkere Integration der Schweiz in das europäische Krisenmanagement nicht nur im Hinblick auf die nächste Pandemie, sondern auch auf andere Krisenszenarien wie beispielsweise Naturkatastrophen zu evaluieren.

2. DIE UNGLEICHE INTEGRATION DER SCHWEIZ IN DEN GLOBALEN UND EUROPÄISCHEN SEUCHENSCHUTZ

2.1 DIE SCHWEIZ IM GLOBALEN SEUCHENSCHUTZ DER WHO

Als Gründungsmitglied und Gaststaat ist die Schweiz seit vielen Jahrzehnten in den globalen Seuchenschutz der Weltgesundheitsorganisation (WHO) integriert. Im Mai 2005 verpflichteten sich alle WHO-Mitgliedstaaten im Zuge der Unterzeichnung der neuen Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV), weitreichende Kapazitäten in verschiedenen Bereichen des nationalen Seuchenschutzes aufzubauen. Die Umsetzung der entsprechenden Leitlinien ist für alle Staaten bindend. Die WHO leistet dabei wichtige technische Hilfe.³ Die «IGV-Kapazitäten» umfassen neben staatlichen Frühwarnsystemen und Laborkapazitäten auch Pandemiepläne, Krisenkommunikation sowie rechtliche Grundlagen wie Epidemienetze, die sich für die Bewältigung der Coronavirus-Pandemie auch in der Schweiz als zentral erweisen.⁴

3 Adam Kamradt-Scott, *Managing Global Health Security: The World Health Organisation and Disease Outbreak Control* (London: Palgrave, 2008).

4 Vgl. Kapitel «Krisenmanagement».

Aufgrund ihrer starken Vernetzung im internationalen Waren- und Reiseverkehr hat die Schweiz ein unmittelbares Interesse an einer weltweiten Umsetzung der IGV-Kapazitäten. In vielen Schwellen- und Entwicklungsländern ist die nationale Pandemievorsorge jedoch weiterhin unzureichend, nicht zuletzt aufgrund konkurrierender Zielsetzungen in den oft unterfinanzierten Gesundheitssystemen. Vor diesem Hintergrund unternahm die Schweiz als einer der ersten Staaten im Jahr 2017 zusammen mit Liechtenstein eine freiwillige Evaluation ihrer nationalen IGV-Kapazitäten durch die WHO, auch um damit den Druck auf andere Länder zu erhöhen, mehr in ihren nationalen Seuchenschutz zu investieren.⁵

Trotz der Umsetzung der IGV-Kapazitäten überführte die Schweiz frühzeitige Warnungen vor einer möglichen Coronavirus-Pandemie nicht hinreichend in ihr nationales Krisenmanagement.⁶ Unmittelbar nach Entschlüsselung der Genomsequenz des neuen Coronavirus Anfang Januar 2020 empfahl die WHO allen Staaten, ihre nationale Pandemievorsorge, Beschaffungsmechanismen und Krisenmanagementstrukturen zu überprüfen und veröffentlichte hierfür umfangreiche Checklisten.⁷ Des Weiteren erklärte die WHO nach Bekanntwerden erster Ansteckungen ausserhalb Chinas Ende Januar den internationalen Gesundheitsnotstand. Zwar handelt es sich dabei um einen rein symbolischen Akt ohne rechtliche Konsequenzen für Staaten. Allerdings empfahl die WHO im Zuge der Notstandserklärung allen Staaten, das nationale Krisenmanagement auf höchster politischer Ebene zu aktivieren und sich auf eine Pandemie mit weitreichenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen vorzubereiten.⁸ Ungeachtet dieser Warnungen aus Genf rief der Bundesrat erst einen Monat später die besondere Lage aus.⁹

5 WHO, *Joint External Evaluation of IHR Core Capacities of Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein: Mission Report*, November 2018; siehe auch Kapitel «Pandemievorbereitung» dieser Publikation.

6 Siehe auch Kapitel «Krisenmanagement» dieses Bulletins.

7 WHO, «National capacities review tool for a novel coronavirus (nCoV)», 10.01.2020.

8 WHO, «Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)», 28.02.2020.

9 Vgl. Kapitel «Krisenmanagement».

Im Unterschied zur zögerlichen Reaktion auf politischer Ebene profitierte das Schweizer Gesundheitssystem bereits frühzeitig von den Risikobewertungen und Empfehlungen der WHO. Dutzende evidenzbasierten Richtlinien, die seit Bekanntwerden erster Fälle des neuen Virus von WHO-Fachgremien entwickelt und im Zuge neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse aktualisiert wurden, bildeten eine entscheidende Orientierungshilfe für klinische Vorsorgemassnahmen.¹⁰

Nachdem die Schweizer Behörden anfangs gezögert hatten, intensivierte sie die Kooperation mit der WHO im weiteren Verlauf der Pandemie, insbesondere im Bereich internationaler Verteilung eines möglichen Impfstoffes. Der erschwingliche Zugang zu Schutzimpfungen für einkommensschwache Staaten stellt eine zentrale Herausforderung in der weltweiten Eindämmung der Pandemie dar.¹¹ Vor diesem Hintergrund hat die WHO in Kooperation mit den Impfstoff-Allianzen *Gavi* und der *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations* (CEPI) im Juni 2020 einen neuen Beschaffungsmechanismus (COVAX) ins Leben gerufen. Dessen Ziel ist es, bis Ende 2021 rund zwei Milliarden Impfstoff-Dosen verschiedener Hersteller zu beschaffen und eine gerechte internationale Verteilung sicherzustellen. Neben der Schweiz, die über den neuen Mechanismus Impfstoffe für 20 Prozent ihrer Bevölkerung beschaffen will, beteiligen sich knapp 170 Länder daran. Die Abschlüsse nationaler Vorverkaufsverträge zwischen dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) und dem US-amerikanischen Biotechnologieunternehmen Moderna für über 4,5 Millionen Dosen und mit dem britischen Unternehmen AstraZeneca über 5,3 Millionen Dosen bergen zugleich einen Zielkonflikt mit dem internationalen Engagement der Schweiz, da derartige Vorkaufsrechte die weltweite Verfügbarkeit von Impfstoffen verknappen und den Zielen der COVAX-Initiative zuwiderlaufen. Vor dem Hintergrund tiefgreifender

Die Schweizer Impfstoff-Doppelstrategie ist ein pragmatischer Kompromiss zwischen internationaler Solidarität und nationaler Vorsorge.

10 Interviews mit Schweizer Gesundheitsexpertinnen und -experten, Sommer 2020.

11 Adam Kamradt-Scott, «Why 'vaccine nationalism' could doom plan for global access to a COVID-19 vaccine», in: *The Conversation*, 07.09.2020.

Auswirkungen der Pandemie für Gesellschaft und Wirtschaft muss die Schweizer Impfstoff-Doppelstrategie jedoch als pragmatischer Kompromiss zwischen internationaler Solidarität und nationaler Vorsorge gewertet werden.

2.2 DER EU-SEUCHENSCHUTZ: EIN UNGENUTZTES POTENZIAL FÜR DIE SCHWEIZ

Grenzüberschreitender Handel und Tourismus generieren nicht nur Wohlstand, sondern erhöhen auch das Risiko, dass sich Seuchen schneller ausbreiten. Die Liberalisierung des europäischen Waren-, Dienstleistungs- und Personenverkehrs ging daher mit dem Aufbau eines eigenständigen Seuchenschutzes einher, welcher den globalen Seuchenschutz der WHO durch einen höheren Integrationsgrad auf regionaler Ebene ergänzt. Als Nicht-EU-Mitglied kann die Schweiz jedoch nicht von der Arbeit der beiden Schlüsselinstitutionen der EU-Gesundheitssicherheitsarchitektur profitieren.

Mit der Gründung des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (*European Centre for Disease Prevention and Control*, ECDC) wurde 2005 eine neue EU-Behörde mit Sitz in Stockholm geschaffen, die im Vergleich zur WHO ein grösseres politisches Vertrauen unter den Mitgliedstaaten erfährt.¹² Dies spiegelt sich auch in deren Bereitschaft wider, sensible Informationen zu neuen Krankheitsausbrüchen über das elektronische Frühwarnsystem des ECDC (*Early Warning Response System*, EWRS) mit anderen EU-Staaten zu teilen. Beispielsweise müssen Staaten Personendaten zwecks Contact-Tracing sowie detaillierte Informationen über getroffene Gegenmassnahmen übermitteln, um eine regionale Verbreitung von Seuchen frühzeitig zu verhindern.¹³ Ein weiterer Mehrwert des ECDC ist der regionale Fokus von Risikobewertungen und Empfehlungen, die im Unterschied zur WHO auf die nationalen Kapazitäten und Risikolagen

12 Marco Liverani / Richard Coker, «Protecting Europe from diseases: from the international sanitary conferences to the ECDC», in: *Journal of health politics, policy and law* (2012), S. 915–34.

13 Europäische Kommission, «Decision No 1082/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on serious cross-border threats to health», 22.10.2013.

der EU-Mitgliedsstaaten zugeschnitten sind.¹⁴ Hierzu koordiniert das ECDC mehr als zwanzig europäische Netzwerke, um Labore und Forschende innerhalb Europas besser miteinander zu vernetzen und im Krisenfall auf diese Expertise zurückgreifen zu können. Allerdings hat die EU-Behörde keinerlei Exekutivkompetenzen. Folglich sind ihre Empfehlungen für Staaten nicht bindend.

Die exekutiven Einschränkungen des ECDC werden durch den Ausschuss für Gesundheitssicherheit (HSC) ergänzt. Der HSC wurde 2001 ursprünglich infolge der Milzbrand-Attacken in den USA als informelles Forum mit dem Ziel gegründet, EU-Mitgliedstaaten besser auf terroristische Anschläge mit biologischen, nuklearen und chemischen Substanzen vorzubereiten und im Krisenfall Gegenmassnahmen zu koordinieren.¹⁵ 2007 wurde das Mandat des HSC stark erweitert, um die zwischenstaatliche Koordination von Gegenmassnahmen während Gesundheitskrisen zu stärken und die technische Arbeit des ECDC mit einer politischen Institution zu ergänzen. Der HSC setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern nationaler Gesundheitsministerien zusammen und kann im Krisenfall von der EU-Kommission oder einem Mitgliedstaat angerufen werden. In Reaktion auf nationale Alleingänge in der Beschaffung von Impfstoffen während der Schweinegrippe von 2009 wurden die Kompetenzen des HSC erweitert. Seit 2013 verfügt der Ausschuss über einen zentralen Beschaffungsmechanismus für medizinische Güter und Geräte, der in der Corona-Krise beim Abschluss von Impfstoff-Vorkaufsverträgen mit Pharmaunternehmen erstmalig zum Einsatz kam.

Sowohl das ECDC als auch der HSC sind generell für eine Assoziation von Drittstaaten offen, was das BAG bereits in Betracht gezogen hat.¹⁶ So sind in beiden Institutionen neben den EU-Staaten auch Mitglieder des europäischen Wirtschaftsraums (Island, Liechtenstein und Norwegen) sowie im HSC darüber hinaus Serbien und die Türkei vertreten. Die Pflichten und Rechte teilnehmender Drittstaaten sind

14 PricewaterhouseCoopers, *Third independent external evaluation of the ECDC in accordance with its Founding Regulation: Final Report*, September 2019.

15 Bengt Sundelius / Jesper Grönvall. «Strategic dilemmas of biosecurity in the European Union», in: *Biosecurity and bioterrorism: biodefense strategy, practice, and science* (2004), S. 17–23.

16 Simon John, «Die Gefahr, die nicht interessierte», in: *Beobachter Gesundheit*, 26.08.2019.

vergleichbar mit dem Schweizer Assoziierungsstatus im Schengen-Abkommen: Teilnahme an allen Dienstleistungen und zwischenstaatlichen Konsultationen, allerdings kein formelles Stimmrecht. Aufgrund zunehmend verschlechterter Beziehungen zwischen Bern und Brüssel ergaben sich bisher keine konkreten Fortschritte. Dies ist vor dem Hintergrund einzuordnen, dass die EU neue bilaterale Abkommen mit der Schweiz und damit auch deren Teilnahme am europäischen Seuchenschutz an den erfolgreichen Abschluss des Rahmenabkommens knüpft.¹⁷

Dass der Schweiz während der Corona-Pandemie erstmals Ad-hoc-Zugang zu beiden Institutionen des europäischen Seuchenschutzes gewährt wurde, erscheint daher umso beachtlicher. Dank eines umgehend bewilligten Antrags profitiert das BAG bereits seit Ende Januar 2020 vom Zugang zum elektronischen Frühwarnsystem des ECDC. Zwar wurde der Schweiz bereits während der Ebola-Krise in den Jahren 2014–2015 Zugang zum EWRS gewährt, nicht aber zum Ausschuss für Gesundheitssicherheit.

Die beiden Schlüsselinstitutionen des europäischen Seuchenschutzes arbeiten seit Beginn der Corona-Pandemie eng verzahnt miteinander und ermöglichten so der Schweiz direkten Zugang zu allen technischen Briefings, detaillierten Fallzahlen und wissenschaftlichen Grundlagen aller Gegenmassnahmen europäischer Nachbarstaaten. Bereits Mitte Januar 2020 und damit nur zwei Wochen nach dem offiziellen Bekanntwerden eines neuen Coronavirus in China wurde auf Rat des ECDC das erste Treffen des Ausschusses für Gesundheitssicherheit einberufen. Allerdings war das Interesse der Mitgliedstaaten an der Harmonisierung nationaler Vorsorgeplanungen und der Koordination von Gegenmassnahmen zu Beginn gering.¹⁸ So nahmen am ersten Krisentreffen des HSC lediglich Vertreterinnen und Vertreter von weniger als der Hälfte aller Mitgliedstaaten teil. Selbst das früh betroffene Italien blieb dem ersten Treffen fern. Mit steigender Bedrohungslage und den ersten Fällen in Europa im Februar 2020 trafen sich die VertreterInnen nationaler Gesundheitsministerien im Rahmen des Ausschusses wöchentlich, um

17 Tobias Gafafer / René Höltschi, «Was Sie über das Rahmenabkommen mit der EU wissen müssen», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 27.09.2020; schriftlicher Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern des ECDC, Sommer 2020.

18 Ben Stockton et al, «Crisis at the commission: inside Europe's response to the coronavirus outbreak», in: *The Bureau of Investigative Journalism*, 15.07.2020.

aktuelle Lagebilder auszutauschen und auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse des ECDC zurückzugreifen. Dank der Integration in den EU-Seuchenschutz hatte das BAG einen direkten Einblick in die interne Strategiebildung in den jeweiligen Mitgliedsstaaten und auf europäischer Ebene. Dieser Zugang erwies sich in Zeiten grosser wissenschaftlicher und politischer Unsicherheit als besonders hilfreich.¹⁹ Allerdings hatte die Schweiz als nicht-assoziiertes Mitglied keine Möglichkeit, von der gemeinsamen Beschaffung medizinischer Schutzgüter und Impfstoffe durch die EU zu profitieren.

Trotz guter Zusammenarbeit während der anhaltenden Corona-Pandemie wäre es falsch, einen erneuten Ad-hoc-Einbezug der Schweiz im Falle einer nächsten Gesundheitskrise als selbstverständlich zu erachten. Die WHO kritisierte bereits 2018 in ihrer Evaluation der nationalen Pandemievorsorge die mangelnde Integration der Schweiz in den europäischen Seuchenschutz und warnte davor, dass diese institutionelle Isolation den Zugang zu kritischen Informationen und transnationalen Lerneffekten in der nächsten Gesundheitskrise erschweren würde.²⁰ Zwar hat sich dieses Szenario in der aktuellen Krise nicht bewahrheitet. In der nächsten Gesundheitskrise läuft die Schweiz jedoch Gefahr, asymmetrisch vom Wohlwollen der EU abhängig zu sein und als Bittstellerin agieren zu müssen. Der Ausschluss der Schweiz aus dem sogenannten «EU-Gateway», welcher die Interoperabilität nationaler Contact-Tracing-Apps gewährleisten soll, zeigt exemplarisch, dass die EU nicht zwingend kulant ist, obwohl der Anschluss der Schweiz auch im Interesse von europäischen Reisenden und GrenzgängerInnen wäre.²¹ Ein anderer, organisatorischer Aspekt spricht gegen den aktuellen Status: Das BAG und das Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) müssen für jeden Ad-hoc-Zugang zum ECDC und HSC zeitlichen und

In der nächsten Gesundheitskrise läuft die Schweiz Gefahr, asymmetrisch vom Wohlwollen der EU abhängig zu sein.

19 Interviews mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, Bern, Sommer 2020.

20 WHO, *Joint External Evaluation of IHR Core Capacities*, 2018, S. 30–7.

21 Jenni Thier, «Sinkende Nutzerzahlen, kritische Umfragewerte, fehlende Funktionalität im Ausland: Geht der SwissCovid-App die Luft aus?», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 16.07.2020.

personellen Aufwand leisten, der gerade im Krisenfall an anderer Stelle sinnvoll eingesetzt werden könnte.

Gemessen am technischen und politischen Mehrwert im Krisenfall erscheint eine potenzielle Assoziierung der Schweiz zum EU-Seuchenschutz auch finanziell vorteilig. Während eine Mitgliedschaft am Ausschuss für Gesundheitssicherheit als rein koordinatives Forum keinerlei Zahlungen erfordert, müssen assoziierte Drittstaaten im ECDC Beiträge proportional zum nationalen Bruttoinlandsprodukt entrichten. Mit einem jährlichen Budget von 60 Millionen Euro und 300 Mitarbeitenden des ECDC würde sich der Beitrag der Schweiz auf zwei Millionen Euro pro Jahr belaufen und damit rund ein Zehntel dessen betragen, was die Schweiz jährlich an die WHO überweist.

Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie sind von allen Mitgliedstaaten als Weckruf für einen starken Seuchenschutz in Europa aufgefasst worden. Gerade kleinere Staaten sind ungleich stärker auf die Expertise des ECDC angewiesen, da sie nicht wie Deutschland oder Frankreich auf nationale Seuchenschutzzentren wie das Robert-Koch-Institut oder das Institut Pasteur zurückgreifen können. Vor diesem Hintergrund bekräftigten die EU-Gesundheitsministerinnen und -minister bei einem Treffen im Juli 2020, das ECDC mit mehr Personal und Kompetenzen ausstatten zu wollen.²² Ein zentraler Vorschlag mit Relevanz für die Schweiz ist die Ausweitung der Präventionsarbeit des ECDC. Zwar sind europäische Staaten nicht zuletzt dank der WHO besser auf Infektionskrankheiten vorbereitet als je zuvor. Die aktuelle Krise brachte jedoch auch die Erkenntnis zutage, dass ohne funktionierendes Krisenmanagement selbst die besten Pandemiepläne nicht den erhofften Mehrwert erbringen.²³ In Zukunft soll deswegen das ECDC mit der Entwicklung europäischer Leitfäden sowie internationalen Schulungen und Übungen nationale Krisenmanagements vorsorglich unterstützen. Mit einem entsprechenden Rechtssetzungsvorschlag seitens der EU-Kommission darf diesbezüglich im Jahr 2021 gerechnet werden. Die Schweiz sollte daher mit Blick auf eine potenzielle Assoziierung zum europäischen Seuchenschutz neben den

22 Gunnar Göpel, «Europa soll widerstandsfähiger werden», *Tagesspiegel: Background*, 17.07.2020.

23 Vgl. Kapitel «Krisenmanagement».

bereits bestehenden Kompetenzen des ECDC auch die angestossenen Reformbestrebungen und dessen Implikationen prüfen.

3. LEHREN AUS DER ERSTMALIGEN ZUSAMMENARBEIT MIT DEM EUROPÄISCHEN BEVÖLKERUNGSSCHUTZ

Die Corona-Pandemie hat neben einer Kooperation im Seuchenschutz ebenfalls zu einer erstmaligen Zusammenarbeit der Schweiz mit dem EU-Bevölkerungsschutzmechanismus (*EU Civil Protection Mechanism, EUCPM*) im Rahmen der historisch grössten Rückholaktion weltweit gestrandeter Reisenden geführt. Bereits seit den 1990er-Jahren unterstützt die EU-Kommission ihre Mitgliedstaaten im Falle von Naturkatastrophen.²⁴ Die bestehende Praxis wurde 2001 mit der Gründung des EUCPM institutionalisiert. Das Zentrum für die Koordination von Notfallmassnahmen (*Emergency Response Coordination Centre, ERCC*) bildet den operationellen Kern des EUCPM und koordiniert in Reaktion auf ein nationales Hilfesuch die Unterstützung anderer Mitgliedstaaten.

Die Aktivierung des EUCPM durch die französische Regierung Ende Januar 2020 setzte eine historisch einmalige Repatriierung in Gang, an der die Schweiz auf Einladung der EU ebenfalls mitwirken konnte. Dank organisatorischer Leistungen des ERCC konnten so nationale Flugkontingente aggregiert und über 500 000 Menschen mit knapp 370 Flügen aus mehr als 80 Ländern in ihre europäischen Heimatländer zurückgebracht werden. Im Rahmen dessen führte die Fluggesellschaft Swiss in Kooperation mit dem EDA zwischen Mitte März und Ende April 35 Flüge durch. Das weltweite Netzwerk von rund 170 Landesvertretungen der Schweiz sowie eine eigens erstellte *Travel Admin App* des EDA unterstützten diese Anstrengungen. Rund 4200 Menschen konnten so aus Afrika, Asien, Europa, Lateinamerika und Ozeanien in die Schweiz zurückkehren. Zudem verhalf das EDA etwa 2500 EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf ihrem Weg nach Europa zurück. Im Gegenzug erhielten hunderte SchweizerInnen einen Platz auf Sonderflügen, die von anderen EU-Mitgliedstaaten durchgeführt und über das ERCC koordiniert wurden. In politischer Form profitierte Bern

24 Magnus Ekengren et al, «Solidarity or sovereignty? EU cooperation in civil protection», in: *European Integration* (2006), S.457–76.

vom diplomatischen Gewicht Brüssels, welches Schweizer Repatriierungsflüge aus einigen Staaten mit geschlossenen Grenzen und Flughäfen ermöglichte.²⁵

Die Fähigkeiten des EUCPM gehen weit über das Szenario einer Gesundheitskrise hinaus. Ein europäisches Katastrophenschutzregister ist das Alleinstellungsmerkmal des EUCPM und umfasst Gerät und Expertise auf nationaler Ebene für alle Zuständigkeitsbereiche des Bevölkerungsschutzes wie zum Beispiel bei Waldbränden, Erdbeben oder Überschwemmungen. Die Koordinationsarbeit des ERCC ermöglicht eine effiziente Kooperation, da im Notfall bestehende Kapazitäten bereits erfasst sind und mit Zustimmung des Entsendestaates unmittelbar zur Verfügung stehen.²⁶ Durch diesen Pool gibt es keine Redundanzen und somit Kostenersparnisse, da nicht jedes Land hochspezialisiertes Gerät national beschaffen muss und sich stattdessen auf den distributiven Mechanismus verlassen kann. Ergänzt wird dies durch Kostenbeteiligungen des EUCPM von bis zu 75 Prozent an den Einsatzkosten für den Entsendestaat. Seit 2001 ist dieser Mechanismus über 330 Mal zur Anwendung gekommen.

Der Aufbau des EUCPM wurde von der Schweiz mit Interesse verfolgt, insbesondere weil die assoziierte Form der Mitgliedschaft europäischen Drittstaaten generell offensteht. Neben den EU-Mitgliedstaaten beteiligen sich so aktuell Liechtenstein, Island, Norwegen, Montenegro, Nordmazedonien und die Türkei als assoziierte Drittstaaten vollumfänglich am EUCPM. Erste Schritte der Annäherung zwischen der Schweiz und dem EUCPM hat es 2017 mit der Unterzeichnung einer Verwaltungsvereinbarung gegeben.²⁷ Das Abkommen ist allerdings auf den freiwilligen Austausch von Informationen beschränkt, sodass der Schweiz der Zugriff auf viele zentrale Elemente des EUCPM wie zum Beispiel das europäische Katastrophenschutzregister oder die Unterstützung des ERCC im Krisenfall verwehrt bleibt. Es ist jedoch zu erwarten, dass die EU, wie auch im Falle des Seuchenschutzes, weitere

25 Stephan Israel, «Die Schweiz ist jetzt Teil der Familie», in: *Tagesanzeiger*, 05.04.2020.

26 Mark Rhinard et al, «Explaining civil protection cooperation in the EU: the contribution of public goods theory», in: *European security* (2013): S. 248–69.

27 BABS, «Humanitäre Hilfe und Bevölkerungsschutz: Die Schweiz verstärkt die Zusammenarbeit mit der EU», 28.04.2017.

Schritte einer institutionellen Annäherung und potenziellen Assoziierung im Bevölkerungsschutz an den erfolgreichen Abschluss des Rahmenabkommens knüpft, dessen Ausgang offen ist.

Eine Assoziierung der Schweiz mit dem europäischen Bevölkerungsschutz würde bereits bestehenden Formen der technischen Zusammenarbeit mit ihren Nachbarstaaten ergänzen. Seit den 1980er-Jahren sichern bilaterale Verträge mit Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich die gegenseitige Unterstützung im Krisenfall ab.²⁸ Besonders die jeweiligen Grenzregionen profitieren seither von einer engen Zusammenarbeit bei Flutkatastrophen, der Brandbekämpfung und bei Krankentransporten. Der Zugriff der Schweiz auf den gesamteuropäischen und hochspezialisierten Kapazitäten-Pool im Rahmen des EUCPM würde die Krisenversicherung des Landes massgeblich erweitern, vor allem im Hinblick auf neue Gefährdungsarten. So führt das EUCPM Schulungen und Übungen durch, um transnationale Lerneffekte zu ermöglichen und die Kompatibilität nationaler Kapazitäten im Krisenfall sicherzustellen. Der Schweiz würde eine Assoziierung zudem ermöglichen, auf die logistische Infrastruktur und Expertise des ERCC bei humanitären Einsätzen ausserhalb Europas zurückzugreifen und Kräfte zu bündeln. Dabei würde die Schweiz auf das europäische Erdbeobachtungsprogramm Copernicus bei Katastrophen innerhalb der Schweiz, aber auch während humanitären Einsätzen im Ausland zwecks einer verbesserten Lagebildbeschaffung zugreifen zu können.

Ungeachtet der Erfolge in den vergangenen Jahrzehnten hat die Corona-Pandemie auch die Grenzen des distributiven Mechanismus klar aufgezeigt. Zwar mobilisiert und kofinanziert das ERCC Einsätze auf europäischer Ebene. Bereitgestellt werden Gerät und Expertise aber von den Mitgliedstaaten, deren Zustimmung zur Entsendung nötig ist, um die Souveränität des Entsendestaates und den nationalen Bedarf im Krisenfall zu gewährleisten. Dies ist eine bedeutende Schwäche des EUCPM bei gesamteuropäischen Krisen wie der Corona-Pandemie, in der alle teilnehmenden Staaten gleichermassen be-

**Die Corona-Pandemie
hat die Grenzen des
distributiven Mechanismus
klar aufgezeigt.**

28 BABS, *Zusammenarbeit Schweiz-Deutschland: Dossier*, Juni 2010.

troffen sind. Dies zeigte sich exemplarisch bei Anfragen aus Italien nach Schutzgütern und Personal, die in den ersten Wochen der Pandemie unbeantwortet blieben.²⁹ Erst als Mitgliedstaaten besser ausgestattet waren, entsandten diese ab Mitte April medizinische Teams und Schutzmaterial nach Italien. Dies wurde in der öffentlichen Wahrnehmung der betroffenen Länder als mangelnde europäische Solidarität ausgelegt.

Die offenkundige Schwäche des Bevölkerungsschutzmechanismus bei gesamteuropäischen Krisen hat umfassende Reformen angestossen, welche für die Schweiz unter anderem deshalb relevant sind, weil sie die finanziellen Kosten einer Schweizer Assoziierung stark erhöhen würden. Laut aktuellem Vorhaben der EU-Kommission soll der EUCPM in Zukunft über eine eigene, strategische Reserve verfügen. Das neue *rescEU*-Programm wurde bereits 2019 vor allem im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Waldbränden eingerichtet, da in den letzten Jahren gleichzeitige Hilfesuche mehrerer Mitgliedstaaten die europäischen Kapazitäten wiederholt überschritten. In Reaktion auf unzureichende nationale Kapazitäten während der Pandemie schlug die EU-Kommission vor, das *rescEU*-Programm stark zu erweitern und auch für andere Bedrohungsszenarien eine strategische Reserve aufzubauen.³⁰ Diese beinhaltet Luft- und Bodentransport, mobile Labore, Feldlazarette, Schutzausrüstung, den Ausbau einer medizinischen Schnelleinsatzgruppe, Hochleistungspumpen für die Bewältigung von Überschwemmungen und Kapazitäten für Such- und Rettungsmassnahmen in urbanen Gebieten. Diese sollen zwar von Staaten verwaltet, aber von der EU vollständig finanziert und über das ERCC bedarfsorientiert und eigenständig eingesetzt werden.

Inwiefern EU-Kapazitäten die nationalen Kapazitäten der Schweiz ergänzen oder duplizieren würden, kann erst nach Umsetzung der Reformen hinreichend evaluiert werden. Fest steht bereits der wichtige Faktor der Finanzierung dieses Ausbaus: Es wird von einer Verdreifachung des ursprünglich geplanten Budgets auf drei Milliarden Euro für die kommenden sieben Jahre ausgegangen. Damit würde der entsprechende jährliche Beitrag der Schweiz zum europäischen Bevölkerungsschutz

29 Maurizio Massari, «Italian ambassador to the EU: Italy needs Europe's help», in: *Politico*, 03.10.2020.

30 Leopold Schmetzing, «EU civil protection capabilities», *EPRS*, Juli 2020.

schutz rund 20 Millionen EUR umfassen und damit das Zehnfache der Kosten einer Assoziierung zum europäischen Seuchenschutz. Eine erschöpfende Evaluation der Kosten und Nutzen einer potenziellen Mitarbeit der Schweiz am europäischen Bevölkerungsschutzverfahren ist daher empfehlenswert.

4. GRENZÖFFNUNGEN: KOORDINIERUNG DURCH ASSOZIIERUNG

Im Vergleich zum Seuchen- und Bevölkerungsschutz ist die Schweiz dank ihrer Assoziierung zum Schengen-Abkommen fest in die europäische Grenzverwaltung eingebettet. Im Kontext einseitiger Grenzschliessungen während der Corona-Krise konnte die Schweiz daher auf etablierte Formen der Zusammenarbeit zurückgreifen, um den für die Pandemiebewältigung bedeutsamen Personenverkehr aufrecht zu erhalten.

Der heutige Schengen-Raum geht auf ein zwischenstaatliches Übereinkommen im Jahr 1985 zurück, welches eine schrittweise Reduktion von Kontrollen an gemeinsamen Grenzen als Ziel erklärte. Diese zwischenstaatliche Initiative ist Schritt für Schritt erweitert und zu einem integralen Bestandteil von EU-Recht geworden. Das daraus resultierende gemeinsame Schengener Regelwerk, auch bekannt als «Schengen-Acquis», umfasst im Wesentlichen drei Bereiche: Wegfall der systematischen Personenkontrollen innerhalb des Schengen-Raums; Kontrolle der Aussengrenzen sowie einheitliche Einreisebedingungen aus Drittstaaten; polizeiliche Zusammenarbeit mittels zentraler Datenbank. Damit ist Schengen ein essenzieller Faktor für das Funktionieren des europäischen Binnenmarkts – dem Kernpfeiler der EU mit seinem freien Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr – indem er ihn gewissermassen an den Landesgrenzen operationalisiert.

Im Rat der EU für Justiz und Inneres (JI-Rat) angesiedelt, finden Weiterentwicklungen des Schengen-Acquis in Zusammenarbeit mit dem EU-Parlament statt. Zunächst wird jedoch im Gemischten Ausschuss beraten, der sich aus den assoziierten Drittstaaten (Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz seit 2008) und EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt. Bern wird dabei auf Ministerebene vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beziehungsweise dem im EJPD integrierten Staatssekretariat für Migration (SEM) vertreten. Das man-

gelnde Stimmrecht für assoziierte Drittstaaten wie die Schweiz fällt im Entscheidungsprozess nicht so stark ins Gewicht, da Entscheide meist auf dem Konsensprinzip basieren. Nur bei mangelndem Konsens werden im JI-Rat Beschlüsse durch Abstimmungen mittels qualifiziertem Mehr ohne die Stimme Irlands und der Drittstaaten gefasst. Dieser spezielle Gesetzgebungsprozess ist Ausdruck unterschiedlicher Anwendung des Schengen-Acquis. Irland ist beispielsweise nur in den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit eingebunden, während die neuen Mitgliedstaaten Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Zypern nicht alle Voraussetzungen für den Wegfall von Binnengrenzkontrollen erfüllen.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass die Schweiz in diesem Politikfeld heute stärker in die europäische Grenzverwaltung integriert ist als einige EU-Mitgliedstaaten. Die Bilanz der Assoziierung ist bis auf wenige Ausnahmen³¹ positiv. Für die Schweizer Bevölkerung, die im europäischen Vergleich überdurchschnittlich mobil ist, führt die Assoziierung zu mehr Reisefreiheit innerhalb des Schengen-Raums. Bei täglich zwei Millionen Übertritten an den Schweizer Landesgrenzen wäre der Aufwand systematischer Grenzkontrollen in einem stark vernetzten Staat wie der Schweiz ohne Schengen hoch.³² Offene Grenzen haben nicht zu einem befürchteten Anstieg der Kriminalität geführt – die Anzahl Straftaten ist relativ zur Wohnbevölkerung seit der Assoziierung sogar gesunken. Weil es in der Schweiz bis heute keine nationale Polizeidatenbank mit Fahndungsdaten gibt, auf die alle kantonalen Polizeikräfte Zugriff hätten, sind letztere dank Schengen-Assoziierung und dem Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS) seit 2008 wesentlich besser miteinander vernetzt. Für die innere Sicherheit der Schweiz ist dabei auch die Weiterentwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit wesentlich. Reformen des Schengen-Acquis hatten bis anhin keine innenpolitischen Widerstände zu verzeichnen, welche die Assoziierung nachhaltig belastet hätten. Das lässt sich mitunter auf die eher technische Natur übernommener EU-Rechtsakte zurückführen.

31 Gegen die Übernahme der EU-Waffenrichtlinie wurde das Referendum ergriffen, vom Stimmvolk jedoch deutlich abgelehnt. Die Weiterentwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit ist Mitte September 2020 im Nationalrat knapp abgelehnt worden.

32 BFS, *Alpen- und grenzquerender Personenverkehr 2015*, 16.03.2017.

Dass Schengen-Staaten während der Coronavirus-Pandemie derart umfassend und flächendeckend Grenzen geschlossen haben, hat viele Länder – darunter auch die Schweiz – überrascht und herausgefordert. Zwar erlaubt eine Ausnahmeklausel im Schengener Regelwerk die zeitweise Wiedereinführung von Grenzkontrollen für bis zu sechs Monate im Falle schwer kalkulierbarer Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit. Bis zum Ausbruch des Coronavirus hat die Schweiz im Gegensatz zu ihren Nachbarstaaten von dieser Möglichkeit jedoch bisher keinen Gebrauch gemacht. Wie andere Elemente des öffentlichen Lebens wurde letztlich aber auch der grenzüberschreitende Personenverkehr von der Pandemie erfasst. Noch am 25. Februar 2020 verkündeten die Gesundheitsministerinnen und -minister Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Kroatiens, Österreichs, der Schweiz und Sloweniens, dass Grenzschiessungen zum gegebenen Zeitpunkt «unverhältnismässig und wirkungslos»³³ seien. Eine ähnliche Haltung herrschte in europäischen Staaten allerdings zu diesem Zeitpunkt auch zur Schliessung von Schulen, Gaststätten oder Geschäften vor. In diesem Sinne sind die Grenzschiessungen nicht isoliert, sondern im dynamischen, von epidemiologischer Unsicherheit geprägten Kontext nationaler Pandemiebewältigungsmassnahmen zu betrachten.

In der Schweiz hatte der Bund exklusive Kompetenzen, restriktive Massnahmen an den Landesgrenzen mit Verweis auf das nationale Epidemien-gesetz zu veranlassen. Ein derartiger Schritt wäre auch mit dem Schengen-Acquis kompatibel gewesen. Angesichts der epidemiologischen Entwicklung war es jedoch nicht einfach, eine verhältnismässige Entscheidung zum richtigen Zeitpunkt zu treffen. Während der Kanton Tessin auf ein Schliessen der Südgrenze drängte, sprachen sich Bundesbehörden beispielsweise am 9. März 2020 noch für ein «Monitoring»³⁴ aus. Gleichzeitig wie Österreich schloss die Schweiz am 11. März die meisten und am 13. März alle Grenzübergänge zu Italien und informierte die EU-Kommission darüber. Drei Tage später wurden diese Massnahme auch auf die gesamte Landesgrenze und Ende März auf

33 Gesundheitsministerium Italien, «Statement by the Ministers of Health of Austria, Croatia, France, Germany, Italy, Slovenia, Switzerland and the representative of San Marino», 25.02.2020.

34 BABS, *Protokoll der 5. Direktorenkonferenz BSTB COVID-19*, 09.03.2020.

die Luftgrenze ausgeweitet. Im gleichen Zeitraum fanden im ganzen Schengen-Raum einseitige Grenzschliessungen statt, bis die EU am 17. März beschloss, die Schengen-Aussengrenze ganz zu schliessen.

Der europäische Binnenmarkt kam trotzdem für den Personen- und Güterverkehr letztlich nie zum Erliegen. Es herrschte ein kollektives Interesse an einem funktionierenden Fluss wesentlicher, für die Pandemiebekämpfung dringend benötigter Güter und Personen vor. Die Schweiz ist zwar kein Mitglied der EU-Zollunion und kontrolliert daher den Güterverkehr an den Landesgrenzen unabhängig vom jeweiligen Grenzregime für den Personenverkehr. Ein dysfunktionaler Binnenmarkt und damit einhergehende unterbrochene Handelsketten hätten die Schweizer Wirtschaft

Der europäische Binnenmarkt kam für den Personen- und Güterverkehr letztlich nie zum Erliegen.

jedoch unnötig geschwächt. Dies, weil die Schweiz stärker in den Binnenmarkt integriert ist und von dieser Integration pro Kopf mehr profitiert als die meisten EU-Mitgliedstaaten.³⁵ Diese Abhängigkeit geht über den Warenverkehr hinaus.

Die Schweiz ist im europäischen Vergleich auch zu einem hohen Grad auf grenzüberschreitende Arbeitskräfte angewiesen. Im Tessin machen 4000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger rund ein Viertel aller Beschäftigten im Gesundheitswesen aus. In der Nordwestschweiz und der Genferseeregion ist diese Abhängigkeit ähnlich stark ausgeprägt.³⁶ Neben der unbestrittenen Bedeutung für das Gesundheitswesen sind diese GrenzgängerInnen auch in sogenannten «systemrelevanten» Branchen wie dem Detailhandel, IT-Dienstleistungen oder der Pharmaindustrie tätig. Das vollständige Schliessen der Schweizer Landesgrenzen gegenüber Nachbarstaaten hätte im Extremfall zu Gegenmassnahmen geführt, wie beispielsweise Ausreiseverboten für die rund 60 000 essenziellen Grenzgängerinnen und Grenzgängern. Dass ein solches Szenario damals durchaus im Bereich des Möglichen lag, zeigen die in den Nachbarstaaten blockierten medizinischen Schutzgüter, die dank einer erfolg-

35 Jörg König und Renate Ohr, «Schweiz ist stärker EU-integriert als viele Mitgliedsländer», in: *Neue Züricher Zeitung*, 12.08.2014. Bertelsmann Stiftung, *Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions*, Mai 2019, S. 10–11.

36 BFS, *Ausländische Grenzgänger/innen nach Geschlecht, Arbeitskanton, Wohnsitzstaat, Wirtschaftsabteilung und Quartal*, 04.08.2020.

reicherer Zusammenarbeit des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) mit der EU-Kommission innerhalb kurzer Zeit gelöst werden konnten. Gleichzeitig nahmen Nordwestschweizer Kantone im Krisenmonat März über 30 Patientinnen und Patienten aus dem schwer betroffenen Elsass auf. Der französische Staatspräsident Emmanuel Macron lobte diese Kooperation als Beispiel «europäischer Solidarität»³⁷.

Für die Grenzbehörden verursachte das Sicherstellen der Durchlässigkeit für den notwendigen Personenverkehr einen erheblichen Mehraufwand. Auf europäischer Ebene war klar, dass eine zentrale Errungenschaft des Integrationsprozesses – der freie Personenverkehr – zwingend, aber gleichwohl koordiniert wiederhergestellt werden musste. Während auch die Mitgliedstaaten die Wiederherstellung der Mobilität anstrebten, war der Weg dorthin weniger klar. Die Rolle der EU beschränkte sich auf nicht-bindende Empfehlungen. Zudem wirkte sie als Forum für Koordination und Austausch zwischen den Mitgliedstaaten. Angesichts der unterschiedlich starken Ausbreitung des Virus war eine einheitliche Öffnung der Grenzen keine Option. Vielmehr kam es in der Folge zu dezentral und minilateral organisierten Grenzöffnungen. Den Auftakt machten die baltischen Staaten Mitte Mai, was der lettische Staatspräsident als «Mini-Schengen» bezeichnete.³⁸ Eine Art «Visegrad-Schengen» folgte zwischen Tschechien, der Slowakei und Ungarn. Frankreich und Deutschland einigten sich mit Österreich und der Schweiz auf eine wechselseitige Öffnung per 15. Juni. An jenem Tag öffnete die Schweiz ihre Grenze gegenüber allen EU-/EFTA-Staaten sowie Grossbritannien. Gänzlich aufgehoben wurde die Regulierung der Mobilität im Schengen-Raum damit nicht, vielmehr wurde der Fokus auf Selbstregulierung in Form von Quarantäne bei Einreise aus verschiedenen definierten «Risikogebieten» gelegt. Auch die Schweiz betont seither diesen präventiven Ansatz von Quarantäneregeln.

Die von Staat zu Staat sich unterscheidenden Kriterien für eine Quarantänepflicht werfen jedoch die Frage nach einem Harmonisierungsbedarf für den weiteren Verlauf der Pandemie auf. Hierzu erarbeitete die

37 Emmanuel Macron, *Merci à nos voisins européens. La solidarité européenne sauve des vies*, <https://twitter.com>, 23.03.2020.

38 «Latvia, Estonia and Lithuania open their 'Baltic Bubble' mini-Schengen zone», in: *Latvian Public Broadcasting*, 15.05.2020.

EU-Kommission im September 2020 konkrete, aber vorerst nicht bindende Vorschläge, welche einheitliche Kriterien bezüglich Testintensität, gewichteter Anzahl registrierter Neuinfektionen oder dem Anteil positiver Testergebnisse definiert. Darüber hinaus soll für Reisende aus Risikogebieten ein einheitliches Konzept für eine allfällige Quarantänepflicht basierend auf verschiedenen Farbcodes erstellt werden.³⁹ Am Beispiel der Schweiz lassen sich jedoch die Herausforderungen für eine einheitliche Quarantänepflicht aufzeigen. Weil Frankreich Ende August laut BAG-Kriterien auf dieser Liste hätte aufgeführt werden müssen und dies die Grenzkantone vor erhebliche bürokratische Herausforderungen gestellt hätte, passte das BAG seine Praxis dahingehend an, generell keine Quarantänepflicht für Einreisende aus Grenzregionen zu verhängen.

Strukturelle Reformen des Schengen-Acquis sind infolge der Corona-Pandemie nicht zu erwarten. Zwar haben die zahlreichen unilateralen Grenzschiessungen die Frage nach der Verhältnismässigkeit derartiger Massnahmen und der Legitimität der Ausnahmeklausel aufgeworfen. Dies war aber schon vor Ausbruch der Pandemie der Fall, weil zahlreiche Mitgliedstaaten – darunter Deutschland und Frankreich – mit Verweis auf Terrorismus und Migrationsbewegungen immer wieder Grenzkontrollen vorgenommen haben.⁴⁰ Die Frage, bis zu welchem Grad die EU-Kommission oder das EU-Parlament gewillt sind, gegen Massnahmen ihrer einflussreichsten Mitgliedstaaten in einem innenpolitisch sensitiven Politikbereich vorzugehen, war daher bereits vor der Corona-Krise zentral. Nicht zuletzt sind tiefgreifende Reformen infolge des Konsensprinzips meist sehr zeitintensiv und aufgrund der vielschichtigen Implikationen des Schengen-Regelwerkes eher unwahrscheinlich.

Allfällige Reformen würden auch die assoziierte Schweiz betreffen, die zur Übernahme neuer Regeln verpflichtet ist. Der Bund kann dabei im Gemischten Ausschuss mögliche Reformen bis zu einem gewissen Grad mitprägen, was im Hinblick auf die innenpolitische Legitimität wichtig ist. In der Gesamtbetrachtung überwiegen die Vorteile

39 Europäische Kommission, *Reisen und Verkehr während der Coronavirus-Pandemie*, 04.09.2020.

40 Raphael Bossong. «EU-Grenzsicherung in Zeiten der Pandemie», in: *SWP-Aktuell* 45 (2020), S. 4–5.

der Schengen-Assoziierung aber auch aufgrund der Erfahrungen während der Corona-Pandemie. So hat sich beispielsweise gezeigt, dass es keinen Zielkonflikt zwischen Souveränität über die Landesgrenzen im Krisenfall und Einhalten des Schengen-Abkommens gibt. Die Schweiz hat den Umfang der Grenzkontrollen im Einklang mit ihren Interessen, und zwar der Aufrechterhaltung des essenziellen Personenverkehrs, bestimmen können. Im Hinblick auf die koordinierten Grenzöffnungen haben sich etablierte Beziehungen zu europäischen Amtskolleginnen und -kollegen als entscheidender Vorteil erwiesen.⁴¹ Dieser ständige Austausch ist auch im Hinblick auf zukünftige Gesundheitskrisen wichtig, um mögliche Einreisebeschränkungen frühzeitig abzustimmen.

5. FAZIT UND AUSBLICK

Das vorliegende Kapitel hat neue Wege der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU aufgezeigt und leistet zur Aufarbeitung des Schweizer Krisenmanagements zweierlei Beiträge. Zum einen wurde die Resilienz des Schengen-Raums im Krisenfall untersucht und in den schweizerischen Kontext eingeordnet. Zum anderen wurde im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse die Möglichkeit geprüft, die erstmalige Zusammenarbeit mit den Schlüsselinstitutionen des europäischen Seuchen- und Bevölkerungsschutzes, die sich während der Coronavirus-Pandemie auf einer Ad-hoc-Basis ergeben haben, in Form einer Assoziierung der Schweiz zu vertiefen.

Rückblickend auf das erste Jahr der Pandemie kann die Einbindung der Schweiz in das europäische Krisenmanagement trotz komplizierter politischer Ausgangslage als äusserst umfassend und gewinnbringend beurteilt werden. Bezüglich der koordinierten Grenzöffnungen im Frühsommer 2020 machte sich die Assoziierung der Schweiz in bestehenden Gremien sowie etablierte Beziehungen zu europäischen Amtskolleginnen und Amtskollegen bezahlt. Zugleich zeigte die Corona-Pandemie strukturelle Probleme wie die Verhältnismässigkeit der Ausnahmeklausel im Schengen-Regelwerk und langfristige Reformpotenziale auf, deren weitere Entwicklung es abzuwarten gilt.

41 Bundesrätin Karin Keller-Sutter im Interview in: *Schaffhauser Nachrichten*, 03.08.2020.

Eine engere Zusammenarbeit mit den beiden Schlüsselinstitutionen des europäischen Seuchenschutzes ist für die Schweiz im Hinblick auf zukünftige Gesundheitskrisen erstrebenswert. Insbesondere in Zeiten hoher Unsicherheit hat sich der Zugriff auf detaillierte Fallzahlen im europäischen Frühwarnsystem, die Teilnahme an allen technischen Unterrichtungen des ECDC sowie der Zugang zu zwischenstaatlichen Lerneffekten in der Entwicklung nationaler Gegenmassnahmen im Rahmen des HSC für die Schweiz als wertvolle Ergänzung zum globalen Seuchenschutz der WHO erwiesen. Mit einer Assoziierung könnte die Schweiz bei geringen finanziellen Kosten von den geplanten Kompetenzerweiterungen des ECDC im Bereich der Pandemievorsorge und des Krisenmanagements profitieren.

Im Gegensatz dazu sind Kosten und Nutzen einer Assoziierung der Schweiz im europäischen Bevölkerungsschutz noch ungewiss. Zwar würde ein Zugriff der Schweiz auf gesamteuropäische Kapazitäten und Expertise ihre nationalen Fähigkeiten hinsichtlich vielfältiger Gefahrenszenarien erweitern und vertiefen. Jedoch bestehen aus Schweizer

Eine engere Zusammenarbeit mit den beiden Schlüsselinstitutionen des europäischen Seuchenschutzes ist für die Schweiz im Hinblick auf zukünftige Gesundheitskrisen erstrebenswert.

Perspektive offene Fragen, insbesondere aufgrund aktueller Pläne der EU-Kommission zum Aufbau eigener Kapazitäten für diverse Gefährdungsszenarien und einer damit einher-

gehenden grösseren finanziellen Mehrbelastung für Mitgliedstaaten. Inwiefern sich eine derartige zentralisierte Reserve für die Schweiz im Krisenfall als nützlich erweisen oder nur nationale Kapazitäten duplizieren würde, hängt auch von der Konkretisierung der Reformpläne durch das EU-Parlament und die Mitgliedstaaten im Jahr 2021 ab. Die weiteren Entwicklungen sollten daher zwecks einer technischen und politischen Bedarfsanalyse weiterverfolgt werden.

Die zahlreichen unilateralen Grenzschiessungen im Schengen-Raum in der Anfangsphase der Pandemie zeigte zudem, dass eine assoziierte Partnerschaft ohne politischen Willen nicht immer eine Garantie für konstruktive Zusammenarbeit ist. Erst gemeinsamer politischer Wille kann die Hebelwirkung entsprechender Gremien hinsichtlich ei-

ner koordinierten Grenzöffnung nutzen. Auch im Seuchenschutz waren Mitgliedstaaten vor Bekanntwerden der ersten COVID-19-Fälle in Europa kaum an einer Harmonisierung der Vorsorgeplanungen und der Koordination nationaler Gegenmassnahmen interessiert. Erst rapide steigende Infektions- und Todeszahlen im Krisenmonat März änderten dies. Seither erwiesen sich die bestehenden Mechanismen als wichtiges Mittel für die regionale Krisenbewältigung.

Für eine breitere und tiefere Integration der Schweiz in das europäische Krisenmanagement sind nicht zuletzt auch innenpolitische Hürden zu überwinden. Der erfolgreiche Abschluss des institutionellen Rahmenabkommens, den die EU für eine potenzielle Assoziierung der Schweiz zum europäischen Seuchen- und Bevölkerungsschutz voraussetzen dürfte, ist nicht der einzige offene Punkt. Der Entscheidungsprozess für oder gegen eine Assoziierung dürfte auch eine breitere Debatte über die finanziellen Kosten nationaler Krisenvorsorge auslösen. Der Ausbruch und die Folgen der Corona-Pandemie haben verdeutlicht, dass Zeitpunkt und Verlauf derartiger Krisen nicht vorherzusehen ist. Dabei stellt eine Pandemie nur eine von vielen sozio-technischen Bedrohungsszenarien mit einer ähnlichen Eintrittswahrscheinlichkeit dar.⁴² Eine Strommangellage oder der Ausfall von Informations- und Kommunikationstechnologie sind ebenfalls Szenarien, die kaum von der Schweiz alleine bewältigt werden könnten. Zudem werden Naturkatastrophen im In- und Ausland nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Klimawandels auch die Schweiz in Zukunft vermehrt herausfordern und eine engere Zusammenarbeit auf europäischer Ebene im Krisenfall erfordern. Vorsorgliche Investitionen finanzieller und politischer Natur sind jedoch in Abwesenheit akuter transnationaler Krisen nur begrenzt vermittelbar, da sich die Dividende solcher Entscheidungen oft erst mittelfristig auszahlt. In dieser Hinsicht stellt die aktuelle Pandemie eine Chance dar, entsprechende Investitionen sorgfältig zu evaluieren, solange die gesellschaftliche Aufmerksamkeit für die Vorteile internationaler Krisenvorsorge und -bewältigung gegeben ist.

42 BABS, *Katastrophen und Notlagen Schweiz: Technischer Risikobericht*, Juni 2015.

DIE SCHWEIZER ARMEE IM CORONA-EINSATZ: EIN RELEVANTES SZENARIO FÜR DIE STREITKRÄFTE- ENTWICKLUNG?

Von Michael Haas und Annabelle Vuille

Von einem auf Dissuasion und Abwehr überlegener, mechanisierter Verbände ausgerichteten Instrument der staatlichen Selbstbehauptung hat sich die Schweizer Armee zur letzten strategischen Handlungsreserve des Bundes in Krisenszenarien aller Art gewandelt. Dass der laufende Reformschritt «Weiterentwicklung der Armee» (WEA) ausgerechnet durch die Coronaviruspandemie einem ersten Test unterzogen wurde, scheint vor diesem Hintergrund konsequent. Aus dem Assistenzdienst-Einsatz lässt sich zwar ein wertvolles Zwischenfazit zum Stand der WEA ableiten, aber kaum neue Impulse für die Streitkräfteentwicklung insgesamt.

EINLEITUNG

Die Schweizer Armee befindet sich seit der Mitte der 1990er-Jahre in einem fast ununterbrochenen Reformprozess. Vier grosse Reformschritte haben die eng auf die Territorialverteidigung im Kalten Krieg fokussierte Armee der «Konzeption 66» schrittweise in eine «strategische Reserve des Bundes»¹ mit entsprechend aufgefächertem Aufgabenspektrum überführt. Ungeachtet der tiefen Einschnitte im Bestandesniveau soll sie in den nächsten Jahrzehnten für eine Vielzahl möglicher Bedrohungen gewappnet sein: von der zeitgerechten Unterstützung ziviler Behörden im Katastrophenfall, über den Schutz von Bevölkerung und kritischen Infrastrukturen vor Cyberangriffen oder im Verlauf einer ausgedehnten

1 Bundesrat, *Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee*, Bundesblatt 2014 (Nr. 39), 03.09.2014, S. 7057. Siehe auch: Georg Häslers Sansano / Larissa Rhyn, «Die Armee ist die letzte Sicherheitsreserve der Schweiz», Interview mit Cda Thomas Süssli zum Assistenz-Einsatz, in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 07.04.2020.

Terrorlage, bis hin zur Abwehr «hybrid»² agierender Angreifer mit beträchtlichem militärischem Potenzial. Dabei muss die Armee dem heutigen Konfliktbild und dem daraus abgeleiteten Verteidigungsbegriff zufolge auch damit rechnen, dass ein subsidiärer Schutzauftrag im Inneren im Ernstfall in einen Verteidigungsauftrag übergehen kann.³

Das aktuelle Reformvorhaben der WEA versuchte deshalb, das Fähigkeitsniveau zu konsolidieren, ohne enge militärische Schwerpunkte zu setzen. Es sieht vor, die Milizformationen materiell besser auszustatten, den Bereitschaftsgrad insgesamt zu erhöhen und eine abgestufte Reaktionsfähigkeit herzustellen, zu einem Modell regional verankerter Milizverbände in Form der Territorialdivisionen zurückzukehren sowie die Kaderausbildung zu verbessern.⁴ Seit Januar 2018 befinden sich diese Vorhaben in der Umsetzung.

Für viele BeobachterInnen eher unerwartet – und doch der breiten, auf die subsidiären Leistungen der Armee gestützten Logik eines «umfassenden» Sicherheitsbegriffs entsprechend – wurde die noch in der Weiterentwicklung befindliche Armee im ersten Halbjahr 2020 durch die Coronavirus-Pandemie einem ersten Test unterzogen. Fähigkeiten, Strukturen und Prozesse mussten sich in einem von der «erweiterten Verteidigung» als Kerngeschäft der Armee weit entfernten, subsidiären Ernstfall beinahe aus dem Stand bewähren. Die öffentlichen Einschätzungen zur Rolle der Armee in der Krisenbewältigung fielen dabei bis zum Abflachen der ersten Welle der Pandemie überwiegend positiv aus. So ergab die Nachbefragung zur jährlichen «Studie Sicherheit» eine signifikant höhere Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Leistung der Armee und dem Milizsystem sowie wachsenden Zuspruch für eine sehr gute Ausbildung und Ausstattung der Armee.⁵ Erst spät im Verlauf des Assistenzdienst-Einsatzes CORONA

2 Der Begriff der hybriden Kriegführung beschreibt im Kern eine Vermischung «konventioneller» und «unkonventioneller» Ansätze und Methoden der Kriegführung. Diese Vermischung kann durch einen staatlichen oder nicht-staatlichen Akteur praktiziert werden. Siehe dazu: Frank G. Hoffman, «Hybrid Warfare and Challenges», in: *Joint Forces Quarterly* 52:1 (2009), S. 35.

3 Bundesrat, *Die Sicherheitspolitik der Schweiz: Bericht des Bundesrates (SIPOL B 2016)*, Bundesblatt 2016 (Nr. 41), 24.08.2016, S. 7854f.

4 Schweizer Armee, *Weiterentwicklung der Armee*, vtg.admin.ch.

5 Tibor Szvircevs Tresch et al., *Nachbefragung der Studie «Sicherheit 2020» auf Grund der COVID-19 Pandemie und des Armee-Einsatzes «CORONA 20» der Schweizer Armee* (Zürich: Militärakademie an der ETH Zürich, 2020).

20 beziehungsweise in der Rückschau wurde die Reaktion des Bundesrates und der Armeeführung vereinzelt als überzogen wahrgenommen und kritisiert.⁶ Das vorliegende Kapitel will zur besseren Einordnung des Assistenzdienst-Einsatzes beitragen und denkbare Implikationen für die zukünftige Ausrichtung der Armee über den Zeithorizont der Corona-virus-Pandemie hinaus beleuchten.

In einem *ersten Schritt* soll die Ausgangslage für den Assistenzdienst-Einsatz CORONA 20 im Kontext langjähriger Reformprozesse – und hier vor allem der in der Umsetzung befindlichen WEA-Vorhaben – umrissen werden. Zum besseren Verständnis wird zudem auch die veränderte Rolle der Armee in der Krisenbewältigung im Verbund mit ihren zivilen Partnern kurz erläutert. Im *zweiten Teil* des Kapitels wird der Corona-Einsatz der Armee entlang verschiedener Dimensionen und Aspekte der subsidiären Leistungserbringung rekonstruiert. Dazu zählen insbesondere die Lageverfolgung, die Mobilisierung, die Hilfeleistung im Gesundheitswesen, die Beiträge im Bereich der Versorgungssicherheit, die Schutzaufgaben sowie die Führungsunterstützung. In einem *dritten Teil* soll der Einsatz auf seine Relevanz für die zukünftige Armeeplanung im und über den WEA-Prozess hinaus geprüft werden. Obschon insgesamt ein abschlägiger Befund auszustellen ist, lässt sich im Schlussteil des Kapitels eine Reihe sinnvoller Ableitungen und Anpassungen aufgrund der gewonnenen Einsatzerfahrung formulieren.

1 AUSGANGSLAGE FÜR DIE ARMEE

1.1 DER WEG IN DIE WEA

Die sicherheitspolitische Gesamtkonzeption der Schweiz hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges augenfällig verbreitert, was sich nicht zuletzt in einer Verschiebung der Rolle der Armee niedergeschlagen hat. Spätestens mit dem Wegfallen der strukturbestimmenden Bedrohung war der Ansatz der «Konzeption 66» vor einem stufenweisen Fähigkeitsabbau kaum noch zu bewahren. Zwar bedeutete die Halbierung der Truppenstärke im Reformschritt «Armee 95» noch keine grundsätzli-

6 Siehe etwa: Ruth Wittwer, «Ist der Corona-Armeeinsatz nur teure Werbung?», in: *SRF News*, 04.05.2020.

che Abkehr von der Territorialverteidigung etablierten Musters. In den Anpassungen des Militärgesetzes 1995 und der Bundesverfassung 1999 sowie der Schaffung des neuen Instruments «Assistenzdienst» war die Aufweitung des Aufgabenspektrums der Armee jedoch bereits angelegt.

Im nächsten Reformschritt, der 2004 in Kraft gesetzten «Armee XXI», wurden neben dem starken Drang zur Internationalisierung der Verteidigung auch die subsidiären Aufgaben in den Bereichen Innere Sicherheit beziehungsweise Katastrophenschutz stärker betont und zugleich im Sinne des zugrundeliegenden Credos «Sicherheit durch Kooperation»⁷ neu interpretiert. Wie im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 gefordert, sollte die Armee zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren mit geringem Vorlauf mehrere Assistenzdienst-Einsätze zugleich durchführen und aufrechterhalten können. Zugleich sollte die Flexibilisierung der Streitkräftestruktur auch der Interoperabilität mit europäischen Streitkräften und einem verstärkten Engagement der Armee in internationalen Einsätzen zugutekommen.⁸

Die möglichen Konsequenzen dieser Anpassungen blieben im Verlauf der erneuten Reformanstrengung umstritten. Vor allem die Bestrebung, das tief verwurzelte Wehrmodell der Schweiz in Richtung einer «schnell einsetzbaren Verwendungsmarine»⁹ umzubauen, stiess auch vor dem Hintergrund einer weitgehenden Blockade des Multilateralismus zunehmend auf politischen Widerstand. Aus heutiger Sicht weniger stossend erscheint dagegen die Bestrebung in den Reglementen zur «Armee XXI» mittels eines – damals kontrovers debattierten – Einsatztypus der «präventiven Raumsicherungsoperation»¹⁰ ein explizites Bindeglied zwischen möglichen Assistenzdienst-Einsätzen und später hinzutretenden militärischen Kampfaufträgen herzustellen.¹¹ Die spätere Ausrichtung

7 Bundesrat, *Sicherheit durch Kooperation: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000)*, Bundesblatt 1999 (Nr. 38), 07.06.1999, S. 7658. Siehe auch: *Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung*, Bundesblatt 2002 (Nr. 6), 24.10.2001, *passim*.

8 Bundesrat, *Botschaft zur Armeereform XXI*, S. 8602.

9 Rudolf Jaun, *Geschichte der Schweizer Armee: Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart* (Zürich: Orell Füssli, 2019), S. 367.

10 Michael A. J. Baumann, «Raumsicherungsoperationen», in: *Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift* 171 (2005), S. 11–18.

11 Jaun, *Schweizer Armee*, S. 378.

auf ein hybrides Konfliktbild im Rahmen der WEA war hier in weiten Teilen bereits vorweggenommen.

Wie schon dem vorausgehenden Reformschritt wurden auch der «Armee XXI» ändernde Umfeldfaktoren, mässiger politischer Rückhalt und mangelnde Finanzierung zum Verhängnis. Die Zwischenergebnisse der Reform waren militärisch unvollständig und politisch unbefriedigend. Angesichts dieses ungünstigen Verlaufs begann sich schliesslich auch auf der politischen Ebene die Einsicht durchzusetzen, dass das Szenario einer gleichsam kaputt reformierten Armee mit maximal ausgehöhlten Strukturen wohl nur noch durch erneute tiefe Einschnitte bei den Beständen und eine gleichzeitige Erhöhung der Budgetmittel abzuwenden war. «Reformmarathon und finanzielle Auszehrung»¹² hatten die Armee dem damaligen Departementschef zufolge an den Rand der Einsatzunfähigkeit geführt. Ein weiterer Reformschritt mit ebenso ungewissem Ausgang war programmiert. Die WEA stellt damit zugleich den Endpunkt für die stufenweise Abmagerungskur und den Versuch der Wiederherstellung einer realen Handlungsfähigkeit der «Armee als Gesamtsystem»¹³ dar.

Die WEA stellt den Endpunkt für die Abmagerungskur dar und versucht, die Handlungsfähigkeit der «Armee als Gesamtsystem» wiederherzustellen.

Die vier Pfeiler der Weiterentwicklung zielen direkt auf die gravierenden Mängel, die im Vorfeld des Armeeberichts 2010 immer deutlicher zu Tage getreten waren. Das Bereitschaftsniveau sollte deutlich gesteigert und die Mobilisierung wieder praxistauglich gemacht werden. Bis zu 35 000 Armeeingehörige sollten so innerhalb von zehn Tagen und in bis zu fünf Abstufungen zum Einsatz kommen können.¹⁴ Die im

12 Ueli Maurer, *Flucht in die Reformen*, Referat bei «Chance Miliz», Luzern, 16. Oktober 2010.

13 «Verteidigung und Unterstützung ziviler Behörden sind kein Widerspruch», Interview mit CdA André Blattmann zur Weiterentwicklung der Armee, in: Christian Nünlist / Oliver Thränert (Hrsg.), *Bulletin 2014 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik* (Zürich: Center for Security Studies, 2014), S. 131.

14 Schweizer Armee, *Mobilmachungs- und Bereitschaftssystem: Mit höherer Bereitschaft rasch und flexibel einsetzbar*, Flyer Nr. 2 zur Weiterentwicklung der Armee.

Zuge der «Reformruinen»¹⁵ der 1990er und 2000er entkernten Verbände und Einheiten sollten wieder umfänglich ausgestattet oder andernfalls aufgelöst werden. Die Milizkader sollten eine einsatznahe und zugleich besser mit zivilen Karrierewegen vereinbare Ausbildung erhalten. Mit den vier Territorialdivisionen sollten ausserdem wieder regional verankerte Verbände zur Verfügung stehen, deren direkt unterstellte Formationen vor allem auf subsidiäre Einsätze zugeschnitten sein sollten. Die Umsetzung dieser Vorhaben läuft seit dem 1. Januar 2018 und sollte plangemäss bis Ende 2022 abgeschlossen sein. In allen vier Bereichen waren vor dem Einstieg in den subsidiären Ernstfall der Coronavirus-Pandemie, den bekannten Problemstellungen in der Ausrüstung und Alimentierung zum Trotz, bereits Fortschritte erkennbar.¹⁶

Das Spannungsverhältnis zwischen der Betonung subsidiärer Einsatzformen und der Notwendigkeit, ausreichende Mittel auch für den erweiterten Verteidigungsfall vorzuhalten, wird der breitbandige Ansatz der WEA dagegen nur in Teilen auflösen können. So weist der WEA-Prozess einerseits den Weg für eine weitere Stärkung des subsidiären Leistungsprofils der Armee. Zugleich wurde eine erneute Akzentuierung der Kernaufgabe «Verteidigung» bei gleichzeitiger Aufweitung des Verteidigungsbegriffs angestrebt.¹⁷ Im Zentrum steht dabei nicht länger die Duellfähigkeit im Messen mit einem zahlenmässig überlegenen, mechanisierten Angreifer, sondern der Kampf gegen einen asymmetrischen Gegner im komplexen physischen und sozialen Terrain der Schweiz.¹⁸ Assistenzdienst, Schutzaufträge und die Verteidigung im bewaffneten Konflikt sind damit konzeptuell nicht mehr klar voneinander zu trennen. Diese zunehmende Vermischung der Einsatzmodi der Armee lässt sich allerdings auf der Ebene der Fähigkeiten und Mittel nicht unbedingt weiterziehen, ohne die Streitkräfte in immer neue Zielkonflikte zu stür-

15 Jaun, *Schweizer Armee*, S. 396.

16 Bundesrat, *Umsetzung der Weiterentwicklung der Armee: Bericht des Bundesrates gemäss Artikel 149b Absatz 1 des Militärgesetzes*, Bundesblatt 2019 (Nr. 28).

17 Bundesrat, *Botschaft Weiterentwicklung der Armee*, S. 6963; Bundesrat, *SIPOL B 2016*, S. 7854–57; Daniel Krauer / Anita Noli-Kilchenmann, «Die Militärdoktrin 17 (MD 17)», in: *Military Power Revue* Nr. 2 (2016), S. 17–19.

18 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), *Zukunft der Bodentruppen: Grundlagenbericht über die Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Bodentruppen* (Bern: VBS, 2019), S. 60–82.

zen. Auch und gerade im Kontext der Einbindung der Armee in die zivile Krisenvorsorge und -bewältigung wird diese Problematik schlagend.

1.2 ROLLE DER ARMEE IN DER KRISENBEWÄLTIGUNG

Der aktuelle Ansatz der Schweiz in der Krisenbewältigung entspringt im Wesentlichen der Abkehr vom System der Gesamtverteidigung nach dem Ende des Kalten Krieges, ohne sich gänzlich von dessen Massgaben und Institutionen gelöst zu haben. An die Stelle der traditionellen «Erweiterung der Landesverteidigung um die zivilen Sektoren»¹⁹ setzt das heutige System die Koordination im föderalen Sicherheitsverbund Schweiz (SVS). Damit wurde einerseits der Schwerpunkt der Krisenvorsorge und -bewältigung klar zugunsten der zivilen Sphäre verschoben.²⁰ Andererseits ragt die Rolle der Armee als massgebliche Handlungsreserve des Bundes im Krisenfall unter dem neuen Vorzeichen der «Sicherheitspolitik als Verbundaufgabe»²¹ konzeptionell tiefer denn je in den zivilen Bereich hinein. Entschärft wird das potenzielle Spannungsverhältnis zwischen ziviler Führung und militärischer Ressourcenbereitstellung nicht zuletzt durch das eigene Rollenverständnis der Armee.

Eine enge, fast schon legalistische Interpretation der subsidiären Armeeaufträge findet sich auch in den öffentlichen Dokumenten zur Streitkräfteentwicklung wieder, beispielsweise im Grundlagenbericht Bodentruppen.²² Artikel 67 des Militärgesetzes stellt zudem klar: «Hilfe wird nur soweit geleistet, als die Aufgabe im öffentlichen Interesse liegt und es den zivilen Behörden nicht mehr möglich ist, ihre Aufgaben in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht zu bewältigen.»²³ Die Armee ist damit im Einsatzmodus des Assistenzdiensts eng auf das Überbrü-

19 Christoph Breitenmoser, *Strategie ohne Aussenpolitik: Zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg*, Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik Bd. 10 (Bern: Peter Lang, 2002), S. 105.

20 Jonas Hagmann et al., «Schweizer Sicherheitspolitik in der Praxis: Eine empirische Momentaufnahme», in: Christian Nünlist / Oliver Thränert (Hrsg.), *Bulletin 2016 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (Zürich: Center for Security Studies, 2016), S. 100; Matthias Bieri / Andreas Wenger, «Subsidiarität und die Schweizer Sicherheitspolitik», in: *CSS Analyse zur Sicherheitspolitik* 227 (2018).

21 René Zeller, «Den realen Bedrohungen trotzen», in: *NZZ*, 11.11.2015.

22 VBS, *Zukunft der Bodentruppen*, S. 66.

23 Schweizer Armee, *Subsidiäre Sicherungseinsätze der Armee*, vtg.admin.ch.

cken kritischer Kapazitätsengpässe beschränkt – sowohl staatsrechtlich als auch in ihrem Selbstverständnis. Aufgrund der beschränkten operativen Kapazitäten auf Bundesebene kann diese *letzte Handlungsreserve* in der Praxis zugleich zum *Mittel der ersten Stunde* geraten, falls die kantonalen Planungsgrundlagen durch ein schwerwiegendes Ereignis ausgehe-

Bei langdauernden Ereignissen oder Belastungsspitzen kann die Armee als Reserve die Handlungsfreiheit von Bund und Kantonen erhöhen.

belt sind. Bei langdauernden Ereignissen oder möglichen Belastungsspitzen können ausserdem frühzeitig bereitgestellte Personalressourcen und Mittel der Armee «als Reserve die Handlungsfrei-

heit von Bund und Kantonen [erhöhen].»²⁴ Der Assistenzdienst-Einsatz im Rahmen der ersten Welle der Coronavirus-Pandemie war klar dieser letzten Kategorie zuzuordnen. Die verschiedenen Dimensionen der Leistungserbringung durch die Armee im Rahmen von CORONA 20 werden im nächsten Abschnitt näher betrachtet.

2 CORONA 20: DIE ARMEE IM SUBSIDIÄREN EINSATZ

2.1 FRÜHWARNUNG UND LAGEVERFOLGUNG

Um die Erfüllung ihrer gesetzlichen Kernaufgaben der Kriegsverhinderung, Verteidigung, Wahrung der Lufthoheit und subsidiären Handlungsfähigkeit sicherzustellen, unterhält die Armee auch in der «normalen Lage» ein eigenständiges Lagebild und kann Planungsgruppen mit der Ausarbeitung einer angemessenen Prospektivplanung betrauen. Im Fall der aktuellen Coronavirus-Pandemie wurde im Fahrwasser eines ersten «Fehlalarms» mit ersten vermuteten Infektionsfällen ein Teilstab des Kommandos Operationen (Kdo Op) mit diesen Aufgaben betraut.²⁵ Bereits im Januar begann ausserdem die sanitätsdienstliche Lageverfolgung, die sich in Teilen auf bestehende Kapazitäten im Bereich der

24 Georg Häsler Sansano, «Armee schafft Handlungsfreiheit», in: *NZZ*, 08.04.2020, S. 11.

25 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020. Die Interviews mit Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern aus verschiedenen Bereichen der Armee wurden im August und September 2020 unter Zusicherung der Vertraulichkeit durchgeführt.

Medical Intelligence stützen konnte. Erste Vorwarnungen innerhalb der Armee mit Blick auf ein unklares Infektionsgeschehen in der chinesischen Provinz Wuhan konnten später sogar bis Mitte Dezember 2019 zurückverfolgt werden.²⁶ Ein inhaltlicher Austausch zwischen den Planerinnen und Planern im Kdo Op und den Fachleuten der Sanität war bereits vor Beginn der Krise etabliert. Über den noch den Strukturen der Gesamtverteidigung zuzurechnenden Koordinierten Sanitätsdienst (KSD) bestand zudem ein offener Kanal in Richtung der Taskforce des Bundesamts für Gesundheit (BAG).

Problematisch aus Sicht der subsidiären Einsatzmodi scheint vor diesem Hintergrund jedoch das Fehlen eines einheitlichen Lagebilds bereits auf der Ebene Bund, mit noch darüber hinausreichenden Herausforderungen in den föderalen Strukturen des SVS. Eine systematische Zusammenführung der verschiedenen Lagebilder scheint in der Frühphase der Pandemie nicht erfolgt – oder jedenfalls nicht gelungen – zu sein. Defizite in der Frühwarnung auf der Stufe Bund wurden verschiedentlich mit der eher späten politischen Reaktion auf die anrollende erste Welle in Verbindung gebracht.²⁷ Sowohl im Bereich der Sanität als auch von ExpertInnen ausserhalb der Bundesgremien lagen in der zweiten Februarhälfte klare Handlungsempfehlungen vor. Im Kdo Op war zudem die Prospektivplanung für einen möglichen Assistenzdienst-Einsatz im vollen Gange. Im Bereich der Frühwarnung und Lageverfolgung sind auf der Stufe Armee somit keine fundamentalen Defizite festzustellen. Dies gilt umso mehr, als für das Szenario «Pandemie» eine bestenfalls mittelbare Verantwortlichkeit im Sinne der höchstvorsorglichen Eventualplanung bestand. Erste operative Herausforderungen sollten Ende Februar jedoch nicht mehr lange auf sich warten lassen.

2.2 EINSTIEG IN DEN ASSISTENZDIENST-EINSATZ UND MOBILISIERUNG

Bereits Anfang März begann sich die epidemiologische Lage in Europa und in der Schweiz rapide zu verschlechtern, wie das Kapitel «Chronolo-

26 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020.

27 Stefan Bühler et al, «Die Vollbremsung», in: *NZZ am Sonntag*, 07.06.2020, S. 16–17; Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020.

gie» ausführlich darlegt. Ein Rückgriff auf die Armee zur Unterstützung des Gesundheitssystems und der allgemeinen Krisenbewältigung rückte dadurch in den Bereich des Möglichen. Die Armee traf Massnahmen, um ihre Handlungsfähigkeit zu gewährleisten und gegebenenfalls die zivilen Behörden logistisch und sanitätsdienstlich bei der Bewältigung der «besonderen Lage» zu unterstützen. Bereits am 3. März wurde erstmals ein Corona-Fall innerhalb der Armee gemeldet. Ab dem 6. März standen bis zu 800 Angehörige der Armee für subsidiäre Unterstützungsleistungen zur Verfügung. Aufgrund stark ansteigender Fallzahlen in der darauffolgenden Woche erklärte der Bundesrat schliesslich am 16. März die «ausserordentliche Lage» und löste gleichzeitig die «grösste Mobilmachung seit dem Zweiten Weltkrieg»²⁸ aus. Die subsidiären Leistungen sollten im Umfang von bis zu 8000 Angehörigen der Armee zuhanden der Einrichtungen des Gesundheitswesens, der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) sowie der Polizeikorps erfolgen. Dabei sollte das Aufgebot, im Gegensatz zum Beispiel eines denkbaren Schutzeinsatzes derselben Grössenordnung, sehr stark massgeschneidert erfolgen.²⁹ Ob das im Rahmen der WEA wieder eingeführte Mobilisierungssystem diese Herausforderung bewältigen würde können, war zu diesem Zeitpunkt noch nicht abschliessend geklärt.

Der treibende Faktor beim Entscheid für die Mobilisierung war die Vermeidung eines Kollapses des zivilen Gesundheitswesens. Mehr als ein Drittel der Gesundheitsfachkräfte in der Schweiz kommen aus dem Ausland und rund zehn Prozent davon sind Grenzgängerinnen und Grenzgänger.³⁰ Als in der ersten Märzhälfte die Pandemie sowohl Italien als auch Frankreich und Deutschland ergriff, wurde schnell klar, dass eine vollständige Grenzschliessung oder ein Entscheid der Nachbarnregierungen, auf dieses Personal ein krisenbedingtes «Zugriffsrecht» auszuüben – wie es etwa in Frankreich explizit vorgesehen ist –, potenziell katastrophale Folgen mit sich bringen würde. Zudem war unklar,

28 Markus Häflinger / Jacqueline Büchi, «Die Bilanz nach drei Tagen: Wer Hilfe bekommt und wer nicht», in: *Tagesanzeiger*, 07.05.2020, S.3.

29 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020.

30 Monique Ryer, «Pflegefachleute: Arbeiten ohne Murren, trotz Gefährdung», in: *Infosperber*, 08.03.2020.

wie schnell sich die Pandemie in der Schweiz ausbreiten und ob das Gesundheitswesen der Schweiz überlastet würde.

Der Bundesrat entschied sich deshalb, sämtliche für den Einsatz geeignete und zur Verfügung stehenden Kräfte aufzubieten. Das sogenannte «All-In»-Paket beinhaltete unter anderem SanitäterInnen in den Berufs-, Bereitschafts- und Wiederholungskurs-Formationen, EinheitssanitäterInnen aus den Rekruten- und Offiziersschulen, alle sanitätsdienstlichen Milizformationen mit hoher Bereitschaft – einschliesslich der vier Spitalbataillone und der acht Sanitätskompanien – sowie ehemalige DurchdienerInnen mit einer in den Jahren 2016–2019 abgeschlossenen Sanitätsausbildung.³¹ Zusammen mit den aufgebotenen Berufs- und Milizformationen der Militärpolizei und der Infanterie, welche primär für den Auftrag «Schutz» vorgesehen waren, standen den Kantonen und den zivilen Behörden somit bis zu 8000 Armeeangehörige im Rahmen des Assistenzdienstes zur Verfügung. Mehr als die Hälfte davon war für die sanitätsdienstliche Unterstützung vorgesehen.³² Tatsächlich im Einsatz standen zwischen März und Juni schliesslich einschliesslich der Stäbe maximal 6000 Armeeangehörige.

Im Vergleich zu ähnlichen Mobilisierungsversuchen der Vergangenheit, wie beispielsweise jenen im Rahmen der «Armee XXI», konnte von einem «Chaos beim Versand der Marschbefehle» oder von «Unklarheiten bei der Einteilung der Verbände»³³ diesmal nicht die Rede sein. In den Augen der Beteiligten hat die Mobilmachung gut bis sehr gut funktioniert. Gemäss dem Chef Operationen, Korpskommandant Aldo Schellenberg, sind die Truppen «ruhig, ernsthaft, sehr professionell und sehr zügig» eingerückt.³⁴ Ein wichtiger Erfolgsfaktor war dabei die Digitalisierung der Marschbefehle. Zwar wurde nicht ganz auf die traditionelle Papierform verzichtet, jedoch erfolgte der erste Aufruf per SMS

31 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020; Bundesrat, *Botschaft zum Bundesbeschluss über den Assistenzdienst der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie*, Bundesblatt 2020 (Nr. 20), S. 4–5; Georg Häsler Sansano, «Grösstes Truppenaufgebot für einen Ernstfall seit dem Zweiten Weltkrieg», in: *NZZ*, 17.03.2020.

32 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020; Bundesrat, *Botschaft zum Bundesbeschluss über den Assistenzdienst der Armee*, S. 5.

33 Marc Tribelhorn, «Einrücken aus den Ferien», in: *NZZ*, 15.07.2020.

34 «Grösstes Mobilmachung seit dem 2. Weltkrieg ist gut gelaufen», in: *SRF*, 18.03.2020.

oder per E-Mail.³⁵ Die betroffenen Soldatinnen und Soldaten hatten anschliessend 72 Stunden Zeit, um ihre Quittierungsantwort zu senden. Mehr als zwei Drittel der Rückmeldungen sollen innert 30 Minuten vorgelegen haben.³⁶ Nach 24 Stunden waren es dann über 80 Prozent.³⁷ Positiv aufgefallen ist zudem, dass ein Grossteil der Milizformationen mit hoher Bereitschaft – laut Angaben des Bundesrates durchschnittlich 75 Prozent – in den vorgegebenen 24 Stunden vor Ort waren. Auch die Einteilung der Verbände geschah über die Informatikplattform für die Mobilisierung. Hier sind sämtliche Daten der verfügbaren personellen Ressourcen gespeichert, die auch nach jedem Wiederholungskurs (WK) aktualisiert werden. Ist die Prüfung der Orts- und Zeitangaben des genauen Einsatzes durch das Kdo Op erfolgt, werden die Betroffenen per «eAlarm», also per SMS, Telefon oder E-Mail entsprechend informiert.³⁸

Zwei weitere Faktoren mögen zu diesem positiven Resultat beigetragen haben. Zum einen ist die Mobilmachung in der Schweiz bei vielen älteren Berufs- und Milizsoldaten nach wie vor kulturell verankert.³⁹ Dies gilt besonders für diejenigen in der Armee, wie auch den Chef der Armee selbst, die ihre Mobilisierung noch vor dem Hintergrund eines möglichen Angriffs des Warschauer Pakts beübten.⁴⁰ Der Assistenzdienst-Einsatzes CORONA 20 war zwar klar dem für die Armee wenig wesensbestimmenden Bereich der zivilen Krisenbewältigung zuzuordnen. Dennoch handelte es sich um einen subsidiären Ernstfall, der den Rückgriff auf die strategische Reservefunktion der Armee zum Schutz der Schweizer Bevölkerung erforderlich machte und von den Verantwortlichen dementsprechend wahrgenommen wurde.

Zum anderen ist auch heute noch auf die fortwährende gesellschaftliche Verankerung der Miliztradition hinzuweisen, die in dieser Form nur noch bei wenigen europäischen Streitkräften besteht. Zwar wird immer häufiger argumentiert, dass geopolitische und sozialpolitische

35 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020.

36 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020; Georg Häsler Sansano, «Zivildienstleister melden sich zurück bei der Armee», in: *NZZ*, 20.03.2020.

37 Vgl. das Interview mit Armeechef Süssli in diesem Bulletin.

38 Eve Hug, *Mobilmachung kurz erklärt*, Kommunikation Verteidigung, 16.03.2020.

39 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020.

40 Armeechef Süssli im SRF Tagesgespräch «Rendez-vous», in: *SRF*, 26.03.2020.

Veränderungen eine graduelle Erosion des kollektiven Verantwortungsbewusstseins auch in der Schweiz herbeigeführt hätten. Teil der Miliz zu sein sei heute weniger mit Bürgerstolz und Ehre verbunden; vielmehr ginge es um persönliche Kosten-Nutzen Abwägungen.⁴¹ Doch wirkt in der Schweizer Milizarmee auch heute noch das klassische Ideal des Bürgers in Uniform nach, der eng in das soziale, wirtschaftliche und politische Geflecht der Gesellschaft eingebunden ist.

Trotz einer insgesamt positiven Bilanz zum Mobilisierungsmodell der WEA besteht in gewissen Bereichen weiteres Verfeinerungspotenzial. Ein Kernthema ist hier die materielle Bereitschaft. So soll es bei der Ausrüstung der Truppen mit dringend benötigtem Einsatzmaterial, aber auch mit medizinischer Schutzausrüstung – beispielsweise Masken und Desinfektionsmitteln – zu Verzögerungen gekommen sein.⁴² Auch im Bereich der Ausbildung gab es Reibungsverluste und teilweise fehlten die benötigten personellen Ressourcen, um die Einsatzkräfte und ihre späteren Ablösungen im Feld zeitnah auszubilden.⁴³ Was im konzeptionellen Rahmen der WEA gut machbar erschien, konnte in der Praxis zum Teil nur mit grösstem Einsatz der Beteiligten umgesetzt werden. Zum einen war dies auf ungeklärte Gemengelagen administrativer und operationeller Zuständigkeiten in den Bereichen Material, Personalressourcen und Zuteilung zurückzuführen. Eine Zersplitterung der Kompetenzen führte zu vermehrten Schnittstellen zwischen den Vorgabeinstanzen und den ausführenden Organisationseinheiten, und

Die Grösse des landesweiten Truppenaufgebots, die komplexe Logistik und die Parallelität verschiedener Aufgaben stellten die Stäbe vor beträchtliche Herausforderungen.

41 Tibor Tresch, «The Transformation of Switzerland's Militia Armed Forces and the Role of the Citizen in Uniform», in: *Armed Forces & Society* 37:2 (2011), S. 254.

42 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020; Georg Häsler Sansano, «Corona-Einsatz führt zu einer kritischen Doppelbelastung des Berufsmilitärs», in: *NZZ*, 24.03.2020.

43 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020; siehe auch den Beitrag von Nationalrätin Marionna Schlatter in der nationalrätlichen Debatte «Assistenzdienst der Armee zugunsten der zivilen Behörden im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie», Ausserordentliche Session Mai 2020, Dritte Sitzung, Nr. 20.035, 05.05.2020.

dies bedeutete wiederum längere Entscheidungs- und Wirkungsketten.⁴⁴ Zum anderen sah sich die Armee mit einer neuen Reihe von logistischen und planungstechnischen Herausforderung konfrontiert. Die Grösse des Truppenaufgebots, der landesweite Einsatz in allen Kantonen und in Liechtenstein, die Komplexität der logistischen Aufgabenstellungen und die Parallelität verschiedener Aufgaben – Hilfe, Versorgungssicherheit und Schutz, die im Folgenden näher erläutert werden – stellten die Stäbe vor beträchtliche Herausforderungen.

2.3 HILFELEISTUNG IM ZIVILEN GESUNDHEITSWESEN

Das Schwergewicht der Leistungen der Armee lag klar auf der sanitätsdienstlichen Unterstützung des zivilen Gesundheitswesens. Zu den primären Aufgaben gehörten die Entlastung von Spitaleinrichtungen in der ganzen Schweiz und in Liechtenstein.⁴⁵ So übernahmen EinheitssanitäterInnen und Angehörige der Sanitätskompanien etwa Funktionen im Rettungsdienst und transportierten mit Armeeambulanzen infektiöse PatientInnen in die Spitäler. In schwer betroffenen Kantonen waren die Militärambulanzen eine wichtige und wertvolle Ergänzung der zivilen Rettungsdienste.⁴⁶ Andere SoldatInnen waren in der Pflege und Betreuung tätig, boten Unterstützung bei der Bestimmung von Verdachtsfällen und der Durchführung von COVID-19-Tests und unterstützten sogar das zivile Gesundheitspersonal auf den Intensivstationen.⁴⁷ In den Kantonen Tessin, Genf und Waadt mussten Triage-Stationen vor den Spitälern errichtet werden, in denen COVID-19-PatientInnen – je nach ihrem gesundheitlichen Zustand bei der Einlieferung – bereits beatmet werden konnten.⁴⁸ Auch hierbei konnte die Sanitätstruppen unterstützend tätig werden.

44 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020.

45 Gemäss offiziellen Angaben waren sanitätsdienstliche Armeeinghörige Anfangs Mai in ungefähr 50 Spitälern im Einsatz. Bundesrat, *Botschaft zum Bundesbeschluss über den Assistenzdienst der Armee*, S.6.

46 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020.

47 Christian Keller, «Basler Regierung bedankt sich bei der Schweizer Armee», in: *Prime-news*, 25.03.2020.

48 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020.

Die Vielseitigkeit der Sanitätstruppen ist unter anderem auf einen auch im internationalen Vergleich hohen Ausbildungsstandard zurückzuführen. Alle Angehörigen verfügen über eine zivil anerkannte und zertifizierte Grundausbildung im Rettungswesen (für SanitätssoldatInnen) oder in der Pflegehilfe (SpitalsoldatInnen) und erhielten zudem eine spezifische Zusatzausbildung für den Assistenzdienst.⁴⁹ Viele Angehörige der Sanitätstruppen verfolgen ausserdem auch im zivilen Leben Karrieren im Gesundheitssektor. Hinzu kommt der pragmatische und auf hohe Bereitschaft angelegte Ansatz der Ausbildung. Die Soldatinnen und Soldaten müssen sowohl während der Ausbildung als auch in den WK in einem realen Umfeld üben. Diese Kombination aus einer hochwertigen Ausbildung und praxisnaher Erfahrung trug dazu bei, dass die entsandten Einheiten zum Teil bereits nach zwei bis vier Tagen wichtige Funktionen übernehmen konnten.⁵⁰

2.4 VERSORGUNGSSICHERHEIT

Die Armee unterstützte das zivile Gesundheitswesen parallel auch mit unverzichtbaren Basisdienstleistungen bei der Gewährleistung der Versorgungssicherheit für Arzneimittel, Sanitäts- und Schutzmaterial. Als die Pandemie Ende Februar auf die Schweiz überzugreifen begann, mangelte es an Schutzmasken. Ende März entschied der Bundesrat daher, die Armeeapotheke (AApot) – als einzige Bundesstelle mit einer bestehenden Grosshandelsbewilligung für Sanitätsmaterial und Medikamente – mit der Beschaffung, Bewirtschaftung und Verteilung von Schutzmaterial und pharmazeutischen Produkten gemäss den Vorgaben des BAG zu beauftragen.⁵¹ Die nötige Rechtsgrundlage hierfür wurde

49 Bundesrat, *Botschaft zum Bundesbeschluss über den Assistenzdienst der Armee*, S.6. Die spezifische Zusatzausbildung erhielten auch andere Einheiten, wie Infanteristen oder Soldaten der Panzerdivisionen, die auch zur Entlastung des Gesundheitspersonals im Einsatz waren. Siehe: Markus Häflinger / Beni Gafner, «Sogar Infanteristen lernen, Kranke zu betreuen», in: *Tagesanzeiger*, 18.03.2020.

50 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020; Boss et al. «Schweizer Spitäler bereiten sich auf schwere Corona-Fälle vor», in: *Tagesanzeiger*, 12.03.2020.

51 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020; Schweizer Armee, «Armeeapotheke erfüllt Auftrag zur Maskenbeschaffung», 06.04.2020.

mit den Covid-19-Verordnungen 2 und 3 geschaffen.⁵² Zur Bewältigung dieser Aufgaben wurden der AApot zusätzliche Personalressourcen des Sanitätslogistikbataillons 81 zugewiesen.⁵³

Ergänzend dazu stattete der Chef der Armee den Wirtschaftsanwalt und Milizbrigadier Markus Näf mit dem Mandat aus, zeitlich begrenzt als Beschaffungskoordinator zu fungieren.⁵⁴ Zu den Verantwortlichkeiten des Beschaffungskoordinators gehörten unter anderem die Zusammenstellung und Leitung einer Ad-hoc-Beschaffungsorganisation («Task Force Beschaffungskoordination CORONA VBS»), bestehend aus bis zu 30 Mitarbeitenden der AApot, der armasuisse, des Bereichs Verteidigung und des KSD.⁵⁵ Die konkreten Aufgaben der Taskforce umfassten die Abstimmung der Bedürfnisplanung des BAG mit den Beschaffungs- und Logistikprozessen, insbesondere in der AApot; die Sicherstellung der *Compliance* und der Qualitätssicherung im Bereich der zu beschaffenden Schlüsselgüter, wie beispielsweise die Evaluation von Kaufangeboten, Verträgen oder Güterzertifikaten; die Bewirtschaftung der Schlüsselgüter in Zusammenarbeit mit anderen Departementen; und die Unterstützung der Gruppe Verteidigung bei der Optimierung der Einkaufsprozesse.⁵⁶

Zu den prominentesten Aufgaben gehörte der Einkauf von medizinischem und Sanitätsmaterial in fünf Schlüsselkategorien: Schutzmaterial (inklusive Masken), Desinfektionsmittel, medizinische Geräte (inklusive Beatmungsgeräte), Arzneimittel und Labor- beziehungsweise Testkits.⁵⁷ Dafür wurden 2,55 Milliarden CHF zur Verfügung gestellt, wovon zunächst rund 780 Millionen für den Einkauf von Hygienemas-

52 Verordnung 2, Art. 4d, 4e und 4f: Bundesrat, *Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020*, Stand 20.06.2020; Art. 14 der Verordnung 3: Bundesrat, *Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) vom 19. Juni 2020*, Stand 03.11.2020.

53 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020.

54 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020.

55 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020; «Hier werden die wichtigen Corona-Entscheide aufgegleist», in: *Öffentlichkeitsgesetz.ch*; «So kommt die Armee trotz Engpass an Masken», in: *Zürist*, 16.04.2020.

56 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020; «Hier werden die wichtigen Corona-Entscheide aufgegleist», in: *Öffentlichkeitsgesetz.ch*.

57 SRF, «Medienkonferenz des Bundesrates für Gesundheit», in: *SRF Tagesschau*, 27.04.2020.

ken und 81 Millionen für Beatmungsgeräte budgetiert waren.⁵⁸ Aufgrund einer Stabilisierung des Marktes in Mai und Juni und der vorzeitigen Erfüllung der Vorgaben des BAG wurden letztlich nur 492 Millionen – also rund ein Fünftel des Kredits – effektiv ausgeschöpft.⁵⁹ Parallel zur offiziellen Beendigung des Assistenzdienst-Einsatzes am 30. Juni wurde die Beschaffungs-Taskforce aufgelöst und deren Aufgaben und laufenden Projekte wieder in die Linienorganisationen überführt.⁶⁰ Dabei ist die Armeeapotheke seit Ende Mai nicht mehr dem Armeestab, sondern der Logistikbasis der Armee (LBA) unterstellt. Das Ziel wurde dabei definiert, die «zukünftige Leistungsfähigkeit»⁶¹ der AApot zu festigen und weiter zu steigern. Welche administrativen und personellen Herausforderungen diese Neuausrichtung mit sich bringen wird und ob die Idee einer «Bundesapotheke» in anderer Form wieder aufgenommen wird, ist zurzeit noch nicht abschliessend geklärt.

2.5 SCHUTZAUFGABEN

Die von der Armee erbrachten Leistungen im Rahmen des Assistenzdienst-Einsatzes touchierten anteilmässig auch ihr Kerngeschäft, namentlich die Gewährleistung der nationalen Sicherheit im Verbund mit anderen sicherheitspolitischen Instrumenten der Schweiz. Im Rahmen eines klar umrissenen Schutzauftrages unterstützten ungefähr 50 Angehörige der Berufs- und Milizformationen der Militärpolizei auf Gesuch der EZV das Grenzwachtkorps bei der Überwachung und Kontrolle von Grenzübergängen und kritischen Geländeabschnitten.⁶² An den Grenzen zu Frankreich, Deutschland und Österreich standen teilweise auch ganze Einheiten im Einsatz – so beispielsweise das Infanteriebataillon 65 in

58 Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), *COVID-19-Prüfungen Dritter Zwischenbericht: Massnahmen des Bundes, Bericht inkl. Stellungnahme* (Bern: Eidgenössische Finanzkontrolle, Stand 31. Juli 2020), S. 34; Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020.

59 EFK, *COVID-19-Prüfungen Dritter Zwischenbericht*, S. 34.

60 Ebd; Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020.

61 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020.

62 Christoph Merki, *Armee unterstützt zum Schutz der Landesgrenze*, Kommunikation Verteidigung, 08.04.2020.

Genf, Basel und der Ajoie im Kanton Jura.⁶³ Die Rückmeldungen fielen dabei wiederum sehr positiv aus. Gelobt wurden die erzielte «präventive Wirkung» sowie die «harmonisierende Zusammenarbeit» zwischen dem Militär und den zivilen Behörden.⁶⁴

Ausserdem konnten Armeeangehörige die kantonalen Polizeikörper entlasten, etwa beim Schutz von ausländischen Botschaften in den Kantonen Genf und Waadt.⁶⁵ Auch hierbei war eine positive Bilanz zu ziehen. Verwiesen wurde dabei unter anderem auf das regelmässige Zusammenwirken von Armee und der Polizei im Rahmen der Sicherheitsverbandsübungen (SVU), welche anhand verschiedener Szenarien – beispielsweise einer anhaltenden Terrorbedrohung (SVU 19) oder einer Strommangellage und einer Pandemie (SVU 14) – die Koordination und Führung der diversen Instrumente der Krisenbewältigung verbessern sollen. Auch auf die Verfügbarkeit eines klassifizierten «Leistungskatalogs» im Bereich der inneren Sicherheit, der die möglichen Beiträge und Kompetenzen der Armee definiert, ist in diesem Zusammenhang hinzuweisen.⁶⁶ Im Krisenfall können aufgrund dieser vorhandenen Kompetenzen Teilaufträge schnell und vergleichsweise unkompliziert an die Armee vergeben werden.

2.6 FÜHRUNGSSYSTEM

Einen wichtigen subsidiären Beitrag kann die Armee im Bereich der Führungsunterstützung leisten. Diese Erwartung bestand bereits in der «Armee XXI», der etwa der Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft «ein integriertes, krisenfestes Führungssystem» bescheinigte, «welches die Behörden von Bund, Kantonen und Kommunen

63 Laut dem VBS standen vier Bataillone für den Grenzschutz im Einsatz: Militärpolizeibataillons 3, das Gebirgsinfanteriebataillons 91 sowie die Infanteriebataillone 19 und 65 (Jürg Nussbaum, *Corona 20: Weitere Armee-Einsätze beendet*, Kommunikation Verteidigung, 16.06.2020). Für eine Übersicht des Einsatzes des Infanteriebataillon 65, siehe: Felix Blumer, «Letztes Bataillon beendet den Assistenzdienst CORONA», in: *Glarus24*, 16.06.2020.

64 Merki, *Armee unterstützt zum Schutz der Landesgrenze*, Kommunikation Verteidigung, 08.04.2020; Kommunikation Kommando Militärpolizei, *Grundversorgung als Basis für den laufenden Einsatz*, vtg.admin.ch, 08.05.2020.

65 Nussbaum, *Weitere Armee-Einsätze beendet*.

66 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020.

sowie alle sicherheitspolitischen Institutionen verbinden kann; es ermöglicht im Ereignisfall eine laufende Lageanalyse sowie die fristgerechte Anordnung und Kontrolle aller notwendigen Massnahmen.»⁶⁷ Diese Interpretation ist insofern plausibel, als das Führungssystem der Armee wesentlich darauf ausgelegt sein muss, auch unter gezieltem externem Druck eine ausreichende Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. Erneut betont wurde dieses Element im Sicherheitspolitischen Bericht 2016. Bei schwerwiegenden Vorfällen, wie zum Beispiel einem umfangreichen Cyberangriff, könne die Armee mit ihren geschützten und krisenresistenten Führungsunterstützungsmitteln die zivilen Behörden unterstützen und zur Bewältigung der Folgen beitragen.⁶⁸ Zwar besteht im Rahmen subsidiärer Einsätze wiederum ein Vorrang der zivilen Führungsstrukturen und -prozesse. Die Armee kann aber die Handlungsfähigkeit der zivilen Partner – etwa der kantonalen Führungsstäbe – untermauern «indem sie diesen Führungsnetze und Führungsinfrastrukturen zur Verfügung stellt.»⁶⁹ Im Falle des Assistenzdienst-Einsatzes CORONA 20 konnte die Armee ihre Kompetenzen im Bereich des krisensicheren Führungs- und Kommunikationssystems jedoch nur in Ansätzen zur Anwendung bringen. Die Kommunikation zwischen den zivilen Partnern war in diesem Szenario zu jeder Zeit sichergestellt.

Zugleich zeigten sich in der neuen Binnenstruktur der Armee im Übergang zu den angepassten Kommandoketten und den damit verbundenen Massgaben der WEA deutliche Verwerfungen und Bruchlinien. Im Endeffekt musste eine geeignete Führungsstruktur während des laufenden Einsatzes entwickelt werden, was fast zwangsläufig zu Reibungsverlusten führen musste. Ein Teil dieser Problematik war den sehr spezifischen Anforderungen der Pandemie zuzuschreiben. So war ein unabhängiger, aus den regulären Strukturen herausgelöster Einsatz der Sanitätstruppen in ihrer vollen Breite bislang nicht vorgesehen.⁷⁰ Die Spitalbataillone gehören etwa der Logistikbrigade 1, die Sanitätskompanien dem Lehrverband Logistik an. Die übergeordneten Verbände

67 VSWW, «Für Sicherheit in Freiheit: Die Armee der Zukunft richtig ausgestalten», in: *Sicherheitspolitische Information*, Dezember 2004, S. 4.

68 Bundesrat, *SIPOL B 2016*, S. 7847.

69 Ebd., S. 7879.

70 Interviews mit VertreterInnen der Armee, Sommer 2020.

sind wiederum unterschiedlichen Organisationseinheiten zugeordnet, namentlich der Logistikbasis der Armee beziehungsweise dem Kommando Ausbildung. Mit der Planung und Führung der Einsätze der Armee ist demgegenüber das Kdo Op betraut, während als eigentliches Bindeglied zu den subsidiär zu unterstützenden kantonalen Behörden die Territorialdivisionen vorgesehen sind.

Während dieses komplexe Arrangement sich in anderen Szenarien eventuell besser hätte bewähren können, waren unter den spezifischen Bedingungen der Coronavirus-Pandemie Kompetenzstreitigkeiten programmiert. Erst aufgrund mehrerer Ad-hoc-Anpassungen im Einsatz konnten diese schliesslich einigermaßen entschärft werden. Der grundsätzliche Zielkonflikt zwischen einer weiterhin auf Ausbildung und Fähigkeitserhalt ausgerichteten Streitkräftestruktur und den Erfordernissen der Kommandogewalt im Ernstfall bleibt jedoch unvermindert bestehen.

3 AKTUELLE PARAMETER DER STREITKRÄFTEENTWICKLUNG

3.1 PRIORITÄTENSETZUNGEN DER WEA KAUM BERÜHRT

Insgesamt hat sich die Armee im Rahmen des Assistenzdienst-Einsatzes CORONA 20 trotz laufender struktureller Anpassungen in einem überwiegend dem Bereich des Bevölkerungsschutzes zuzuordnenden und von ihrem Kerngeschäft weit entfernt liegenden Szenario gut bewährt. Wie im ersten Teil dieses Kapitels dargestellt, stand die Armee im ersten Halbjahr 2020 am Höhepunkt eines Reformvorhabens, das zugleich schwere Strukturschäden durch die inkonsequente Umsetzung vergangener Reformversuche zu beheben und die Armee auf das aktuelle Bedrohungs- und Konfliktbild auszurichten hatte.

Die eingangs umrissenen Prioritätensetzungen der WEA, die es ermöglichen sollen, diese Ziele bis Ende 2022 weitgehend zu erreichen, sind durch die Erfahrungen aus dem Einsatz zur Unterstützung der zivilen Behörden in der Corona-Krise nicht in Frage gestellt. Mit Blick auf das breite Aufgabenspektrum der Armee und die Notwendigkeit, ein ausgewogenes Fähigkeitsprofil für die Bewältigung vielfältiger Bedrohungsszenarien zu erhalten, mussten die Schwerpunktsetzungen nach der offiziellen Beendigung des Assistenzdienst-Einsatz CORONA 20

am 30. Juni 2020 noch immer gleich lauten wie vor dem Einstieg in den subsidiären Ernstfall vier Monate zuvor. Zwar war die Armee vor allem in der Frühphase der Pandemie auch als Gesamtorganisation stark gefordert. Dennoch ist festzuhalten, dass die Pandemie letztlich nur eine sehr begrenzte Überprüfung der Leistungsfähigkeit der Armee – und hier insbesondere des Führungssystems sowie der Sanität – im Kontext eines subsidiären Sonderfalls nach sich zog. Für die bekannte Grundstossrichtung der Streitkräfteentwicklung seit 2010 ergeben sich somit keine nennenswerten Verschiebungen.

Ableitbar ist für die nächsten Jahre jedoch eine Reihe möglicher Akzentuierungen und Verfeinerungen, die zur Qualität der Leistungserbringung der Armee auch über das weiterhin aktuelle Pandemieszenario hinaus beitragen können. Diese denkbaren Anpassungen sollen im Schlussteil des Kapitels näher ausgeführt und diskutiert werden. Sie können gegebenenfalls für den fortlaufenden Prozess der Streitkräfteentwicklung nach dem Abschluss der WEA von Relevanz sein und decken sich zum Teil mit dem bereits bekannten Anpassungsbedarf. Obwohl bis Ende 2022 die Umsetzung der WEA noch stark im Vordergrund stehen wird, sind die Arbeiten zur laufenden Nachjustierung der Streitkräfteentwicklung im Rahmen des neuen Projekts Längerfristige Ausrichtung der Armee (LAA) bereits angelaufen. Die Eckpfeiler hierfür wurden in der Armeebotschaft 2020 festgehalten.⁷¹ Im Kern geht es darum sicherzustellen, dass die Armee weiterhin und auch über das Jahr 2030 hinaus als Gesamtsystem an sich verändernde Parameter angepasst werden kann und somit «ein wirksames Instrument der schweizerischen Sicherheitspolitik bleibt.»⁷²

Die Pandemie zog letztlich nur eine sehr begrenzte Überprüfung der Leistungsfähigkeit der Armee im Kontext eines subsidiären Sonderfalls nach sich.

Die Grundparameter für diesen Prozess sind hinlänglich bekannt. Sie umfassen unter anderem die Verbesserung der Führungsfähigkeit mittels zeitgemässer, krisensicherer Telekommunikationsmittel, die weitere Stärkung der Abwehr- und Handlungsfähigkeit im Cyberraum, den

71 Bundesrat, *Armeebotschaft 2020*, Bundesblatt 2020 (Nr. 14).

72 Ebd., S. 2263.

Erhalt der Luftverteidigung und die Modernisierung der Bodentruppen mit Blick auf das hybride Konfliktbild, und die Sicherstellung der Reaktionsfähigkeit auch im Fall eines nahtlosen Übergangs von der subsidiären zur originär militärischen Aufgabenerfüllung. Die hauptsächlichen Einsatztypen und Modi der Aufgaben – Aufrechterhaltung der Grundbereitschaft quer über die verschiedenen Bedrohungsszenarien, Unterstützung ziviler Interesseneigner in allen Lagen, Schutzaufträge in ihren subsidiären und originären Spielarten und die Verteidigung der Schweiz und ihrer Bevölkerung gegen grossangelegte Gewaltanwendungen jeder Art – bleiben dabei ebenfalls unverändert.⁷³

3.2 HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE ARMEE

Die unmittelbaren Herausforderungen bei der Umsetzung einer fortlaufenden Streitkräfteentwicklung unter bereits bekanntem Vorzeichen sind derzeit auch unabhängig von den Auswirkungen der Corona-Krise vor allem in drei Bereichen auszumachen: der Alimentierung; der Sicherstellung eines integrierten Vorgehens von Armee und zivilen Behörden, auch ohne eine Rückkehr zum klassischen Modell der Gesamtverteidigung anzustreben; sowie der Notwendigkeit, in einem laufenden Entwicklungsprozess zugleich die Balance des Gesamtsystems nicht in Gefahr zu bringen.

Alimentierungsmängel

Während die Umsetzung der WEA in anderen Bereichen bisher weitgehend plangemäss verlaufen ist, haben sich die altbekannten Problemstellungen im Bereich der personellen Alimentierung in den letzten Jahren eher weiter verschärft. Eine kritische Vorbedingung für die erhöhte Einsatzbereitschaft der Armee ist damit in Frage gestellt. Eine reduzierte Leistungserbringung oder nicht ausreichende Durchhaltefähigkeit in weiten Teilen des geforderten Einsatzspektrums könnten die Folge sein. Ein wichtiger Anteil der Problematik – die zahlreichen Abgänge von Wehrpflichtigen unter anderem in den Zivildienst – ist seit längerem erkannt und wurde bereits politisch bearbeitet. Betroffen ist

73 Bundesrat, *Armeebotschaft 2020*.

in ähnlicher Weise auch der Zivilschutz, der jedoch bereits früher mit kritischen Personaldefiziten zu rechnen hat und deshalb bei der Erarbeitung von Gegenmassnahmen bis auf Weiteres prioritär behandelt wird. Zugleich steht die Armee auch im Bereich der Berufskomponente vor beträchtlichen Rekrutierungs- und Retentionsproblemen, deren nachhaltige Behebung realistisch nicht «über Nacht», sondern nur in einem fortlaufenden Prozess bis circa 2030 erfolgen kann.

Dem Bundesrat zufolge soll die Personalgewinnung und -bindung der Armee in den nächsten Jahren vor allem durch eine «Vertiefung bereits ergriffener Massnahmen»⁷⁴ sichergestellt werden. Weitere Massnahmen könnten nach der erfolgten Umsetzung der WEA ab 2023 folgen. Strukturelle Herausforderungen in Folge einer weiteren Reduktion der zu leistenden Dienstage durch die WEA – von 260 auf 225 – sind jedenfalls absehbar. Dass diese im Assistenzdienst-Einsatz sehr stark sichtbar wurden, ist zumindest teilweise durch den hohen Spezialisierungsgrad des Aufgebots im Bereich der Sanität zu erklären. Die Anrechnung der Dienstzeiten an die Ausbildungspflicht kann jedoch in Zukunft auch in anderen Bereichen – wie etwa bei einem gross angelegten Sicherungseinsatz – zu einer Unwucht zwischen den Anforderungen der Einsatz- und Durchhaltefähigkeit auf der einen, und jenen des notwendigen Kompetenzerhalts durch die Ausbildung auf der anderen Seite führen. Solche Unwuchten wieder zu beheben, wäre im gegenwärtigen Dienstleistungsmodell nur schwer möglich und bedürfte eines Umdenkens mit absehbaren negativen Rückmeldungen der Dienstpflichtigen. Weil die weiterentwickelte Armee damit rechnen muss, im Verlauf des Jahrzehnts erneut und vielleicht sogar mehrfach als Einsatzmittel herangezogen zu werden, sollte die Bearbeitung dieser Problematik vorausschauend und zeitnah erfolgen.

Integration in das zivile Umfeld

Das bestehende Bedrohungs- und Konfliktbild legt auch über subsidiäre Sonderfälle wie die Coronavirus-Pandemie hinaus nahe, dass die Armee in Zukunft vor allem als integriertes Einsatzmittel in komplexen,

74 Bundesrat, *Bericht zu Alimentierung von Armee und Zivilschutz: Ausarbeitung bis Mitte 2021*, Pressemitteilung 26.08.2020.

multidimensionalen Szenarien zum Einsatz kommen dürfte. Dieses Paradigma der «Armee als Gesamtsystem in einem Gesamtsystem» kann die Handlungs- und Durchhaltefähigkeit der Schweiz quer über alle wichtigen Referenzszenarien hinweg deutlich stärken. Es geht jedoch auch mit zum Teil noch ungelösten Herausforderungen im Bereich der zivil-militärischen Koordination einher.

Im strategischen Umfeld des Kalten Kriegs wurden diese Herausforderungen im System der Gesamtverteidigung bewältigt, das in einigen Bereichen der schweizerischen Krisenbewältigung heute noch nachklingt: «Das System setzte auf eine hohe Beteiligung der Gesellschaft, die es ermöglichen sollte, eine existenzielle Bedrohung gemeinsam zu bestehen. Der Milizgedanke, also das Engagement für den Staat im Nebenamt, spielte dabei eine wesentliche Rolle.»⁷⁵ In anderen europäischen und aussereuropäischen Ländern wie Finnland, Schweden oder Singapur wurden unmittelbar vergleichbare Ansätze beibehalten. Sie erleben im Zeitalter komplexer Bedrohungen eine regelrechte Renaissance.⁷⁶ In der Schweiz scheint eine Rückkehr zum Konzept der Gesamtverteidigung – mit der Armee als zentralem Element – aufgrund der teilweise stark negativen Konnotationen und veränderten Umfeldbedingungen eher unwahrscheinlich.

Die Notwendigkeit einer koordinierten, robusten Handlungsfähigkeit im Sicherheitsverbund und einer möglichst reibungslosen Integration der Planungs- und Führungsrhythmen über das gesamte Bedrohungs- und Konfliktspektrum hinweg besteht jedoch uneingeschränkt fort. Es stellt sich deshalb die Frage, wie die Schnittstellen zwischen der Armee und anderen Instrumenten des Krisenmanagements im Bereich der Führungsstrukturen und des Fähigkeitsprofils bestmöglich auszugestalten sind. Sie betrifft letztlich alle Bereiche der Krisenbewältigung, vom Bevölkerungsschutz über die polizeiliche Gefahrenabwehr bis hin zu den originär militärischen Einsatzszenarien.

Eine Optimierung der Schnittstellen setzt dabei eine entsprechende Bereitschaft aller wichtigen Einrichtungen und EntscheidungsträgerIn-

75 Georg Häslar Sansano, «Erste Lehren aus der Krise, Teil 2», in: *NZZ*, 12.05.2020.

76 Siehe dazu: Michael Haas / Annabelle Vuille, «Trends in der Streitkräfteentwicklung Kleiner Staaten», in: Oliver Thränert / Benno Zogg (Hrsg.), *Bulletin 2019 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik* (Zürich: Center for Security Studies, 2019).

nen der Krisenbewältigung voraus. Sie kann nicht von der Armee allein geleistet werden. Insbesondere wäre zu prüfen, wie eine koordinierte Lageverfolgung schon in der «normalen Lage» sichergestellt werden kann, wie die Armee in die Planungs- und Führungsrhythmen anderer Akteure rechtzeitig und auf möglichst kurzen Wegen eingebunden werden kann und wie sie in Bereichen, in denen schon in frühen Phasen eines Ereignisses mit starker Aktivität zu rechnen ist (unter anderem im Cyber- und Informationsraum), koordiniert tätig werden kann. Unter anderem gilt es hier auf die Überlegungen zur Klärung der Rolle des Bundesstabes und des Ad-hoc-Krisenstabes im Kapitel «Pandemievorbereitung in der Schweiz» (S. 72–76) hinzuweisen. Ausserdem kann die Armee über ihre Rolle in der Ausbildung der Krisenstäbe einen positiven Einfluss auf die zukünftige Ausgestaltung der Schnittstellen nehmen.

Mittel- und längerfristig stellen sich im Bereich der Integration der Führungs- und Einsatzmittel nicht zuletzt auch Fragen von staatspolitischer Tragweite. So scheint zum einen die Frage nach den relativen Beiträgen von Zivildienst, Zivilschutz und Armee in verschiedenen Krisen- und Notlagen mit den daraus folgenden Ressourcenabwägungen bisher nur in Teilen bearbeitet worden zu sein. Eventuell wäre neu zu prüfen, wie das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), dem der Zivilschutz und die Armee entweder koordinativ oder direkt unterstellt sind, diese Potenziale in personeller, materieller und operativer Hinsicht bestmöglich harmonisieren kann. Keinesfalls sollte die Armee – über die sinnvollen Massgaben der WEA hinaus – immer stärker auf subsidiäre Hilfeleistungen beispielsweise in frühen Phasen bevölkerungsschutzrelevanter Ereignisse zugeschnitten werden, um dadurch Defizite in anderen Bereichen auszugleichen. Damit sie ihre Rolle als «letzte Sicherheitsreserve» auch in schwerwiegenden Bedrohungsszenarien weiterhin erfüllen kann, muss der im Kern militärische Charakter der Armee unangetastet bleiben. Zum anderen wird sich auch in der Schweiz die Frage nach einer allgemeinen Dienstpflicht der Frauen und Männer mit immer grösserer Dringlichkeit stellen. Im Sinne einer vorausschauenden Planung für die

**Auch in der Schweiz
wird sich die Frage
nach einer allgemeinen
Dienstpflicht der
Frauen und Männer
mit immer grösserer
Dringlichkeit stellen.**

zukünftige Krisenbewältigung sollten entsprechender Weichenstellungen nicht über Gebühr aufgeschoben werden und am besten bereits in den nächsten Jahren erfolgen.

Erhalt des Gleichgewichts im Gesamtsystem

Eine dritte Herausforderung leitet sich unmittelbar aus dem angestauten Modernisierungsbedarf der Armee – und hier insbesondere der Führungs-, Kommunikations- und Hauptwaffensysteme – her, der aufgrund der investiven Unterversorgung seit den 1990er-Jahren nun im laufenden Jahrzehnt gehäuft anfällt. So bedarf es neben den Mitteln der Luftverteidigung fast gleichzeitig auch für zahlreiche Systeme des Heeres eines zukunftsfähigen Ersatzes. Parallel läuft die umfängliche Erneuerung der krisenresistenten Informations- und Kommunikationstechnik (Projekt «FITANIA»), welche die Armee mit mehreren laufenden Grossprojekten noch bis Mitte der 2030er-Jahre beschäftigen wird.

Ein mögliches Spannungsverhältnis zwischen Ausbildungs- und Einsatzverpflichtungen der Armee erschiene auch und besonders vor diesem Hintergrund problematisch. Es sollten deshalb in einer neuen Phase der Weiterentwicklung ab 2023 die Einführung neuer Systeme und Einsatzkonzepte und die im Zuge dessen notwendige Aus- und Fortbildung des Berufs- und Milizpersonals nicht allein im Vordergrund stehen. Gleichzeitig wäre – zumal unter dem Vorzeichen des hybriden Konfliktbilds – der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, die Armee auch als fähige Einsatzorganisation mit entsprechend hohem Bereitschaftsgrad im Sicherheitsverbund zu positionieren und sicherzustellen, dass es im Falle eines subsidiären oder originären Einsatzes nicht zu schweren Rückwirkungen bei der Umsetzung der längerfristigen Weiterentwicklung kommt.

Diese Ziele parallel und ohne Abstriche zu erreichen, ist ohne Zweifel herausfordernd. Es sind jedoch äusserst fruchtbare Synergien vorstellbar, indem etwa die WK möglichst durchgehend und konsequent in Form einsatznaher Übungen mit geeigneten Partnerorganisationen im SVS erfolgen. Dadurch wäre umgekehrt zugleich eine bessere Anrechenbarkeit möglicher Einsatzerfahrung an die Ausbildungspflicht zu erreichen. Sobald die notwendigen Voraussetzungen im Bereich der Finanzierung, Übungsentwicklung, Organisation und Koordination ge-

schaffen sind, könnten die altbekannten Vorteile einer stark einsatzbezogenen Ausbildung – «Übe, wie du kämpfst!»⁷⁷ – konsequent maximiert werden. Geeignete Übungen der taktischen und operativen Stufe könnten ausserdem jeweils um ein gemischtes Führungselement auf der Stufe des Gesamtverbunds erweitert werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Coronavirus-Pandemie stellte für das noch in der Weiterentwicklung befindliche «Gesamtsystem Armee» einen ersten wichtigen Test im Bereich der subsidiären Einsätze dar. Mit gewissen Abstrichen im Bereich der Führungsstrukturen in der ersten Phase von CORONA 20 hat sich die Armee dabei gut bewährt. Die Armeeführung hat nun die Gelegenheit, aus den Einsatzerfahrungen jene Lehren zu ziehen, die auch auf andere Szenarien sinnvoll Anwendung finden können. Zugleich müssen voreilige Schlüsse aufgrund einer fehlerhaften Überbewertung spezifischer Elemente des Corona-Einsatzes vermieden werden. Nur so können die Erfahrungen und Lehren über den Anlassfall hinaus eine positive Wirkung auf die Organisation entfalten. Die Sicherstellung der Adaptionfähigkeit der Armee als «letzter Sicherheitsreserve des Bundes» ist zugleich auch von politisch-strategischer Bedeutung für die Schweiz: Als allianzfreier Kleinstaat muss sie sich in denkbaren Extremsituationen – von der Pandemie, über eine ausgedehnte Terrorlage, bis hin zu gezielten An- oder Übergriffen eines hybriden Aggressors – auf das koordinierte Zusammenwirken ihrer Einsatzinstrumente verlassen können.⁷⁸ Diesem Ziel sollte auch der laufende Lernprozess nach der ersten Phase der Pandemie dienen. Aus der Aussenperspektive stechen dabei sechs mögliche Schlussfolgerungen besonders hervor.

Erstens sollten zwischen den subsidiären und originären Einsatzmodi der Armee schwerwiegende Güterabwägungen möglichst vermieden werden. Die Armee ist in der Lage, als strategische Reserve des Bundes notfalls auch in der zivilen Krisenbewältigung tätig zu werden. Eine stärkere Ausrichtung der Armee auf zivile Krisen ist jedoch nicht

77 Georg Häsler Sansano, «Übe, wie du kämpfst!», in: *NZZ*, 13.05.2020.

78 Thomas Fuster, «Die Grösse der Schweiz ist ihre Kleinheit, namentlich in Krisenzeiten – dem gilt es Sorge zu tragen», in: *NZZ*, 25.04.2020.

ohne hohe Opportunitätskosten möglich.⁷⁹ Sie geht ausserdem zu Lasten der dafür ihrem Wesen nach besser geeigneten Organisationen des Bevölkerungsschutzes. Die einzigartigen Beiträge der Armee im Bereich der Führungsunterstützung, des bewaffneten Schutzes, der Dissuasion schwerwiegender Angriffe auf das gesellschaftliche Gefüge sowie der Verteidigung sind nur durch eine Organisation zu leisten, deren Strukturen und Prozesse in letzter Konsequenz darauf ausgerichtet sind, dieses Leistungsspektrum auch unter Feuer erbringen zu können. Selbst ihre subsidiären Aufgaben als Reserve der zivilen Krisenbewältigung – unter anderem in der Lageverfolgung, Planung und Führung, der logistischen Unterstützung, der Bereitstellung von Personal, sowie der Erbringung spezialisierter Leistungen in Bereich der Sanität oder des ABC-Schutzes – kann die Armee nur dann erfüllen, wenn sie ihren im Kern militärischen Charakter unverändert beibehält.

Zweitens sind auch innerhalb der Armee kurzsichtige Neugewichtungen von Aufgaben und Fähigkeiten aufgrund der sehr spezifischen Erfahrungen aus dem Assistenzdienst-Einsatz zu vermeiden. Die Elemente des «Gesamtsystems Armee» stehen in einem komplexen, wechselseitigen Verhältnis zueinander und können nur unter Berücksichtigung dieser Wechselverhältnisse sinnvoll angepasst werden. So sind etwa die Fähigkeiten und Strukturen der Sanität nicht losgelöst von den Bedürfnissen der kämpfenden Truppe zu denken. In manchen Bereichen ist dieses Verhältnis eventuell im Zuge einer laufenden Weiterentwicklung im begonnenen Jahrzehnt noch verbesserungsfähig. Auch aufgrund veränderter Umfeldbedingungen muss das Gesamtsystem immer wieder neu austariert werden. Es darf dabei jedoch nicht zu einer vom «grossen Ganzen» abgelösten Überbetonung – oder zu einem Aus Hungern – einzelner Fähigkeitsbereiche kommen.

Drittens sollte in der Lageverfolgung und -beurteilung sowie der Frühwarnung auch in der «normalen Lage» – und umso mehr in einer «besonderen» oder «ausserordentlichen Lage» – eine koordinierte Standortbestimmung aller wichtigen Akteure vorgesehen sein. Ein unkoordiniertes Nebeneinander verschiedener Lagebilder und -einschätzungen, etwa entlang administrativer Bruchlinien, erschwert die Bewältigung einer zivilen oder sonstigen Krise ausserordentlich. Ein Mangel an Ko-

79 Euan Graham, «The Armed Forces and COVID-19», in: *IISS Analysis*, 08.04.2020.

ordination kann besonders in der Frühphase eines Ereignisses eine Reaktion im Sicherheitsverbund erschweren oder verzögern. Die Armee ist davon in besonderem Masse betroffen, da eine Mobilisierung ihres Potenzials als strategische Reserve für einen späteren subsidiären Einsatz möglichst frühzeitig erfolgen muss – unter anderem um eine angemessene Ausbildung und Ausrüstung aller eingesetzten Truppenteile gewährleisten zu können. Parallel zur Erarbeitung der organisatorischen Voraussetzungen zur Erstellung und laufenden Aktualisierung des gemeinsamen Lagebilds sollte die Anschaffung geeigneter, zukunftssicherer informations- und kommunikationstechnischer Mittel – beispielsweise im Bereich der Zusammenführung grosser Datenmengen (*Data Fusion*) – entschlossen vorangetrieben werden.

Viertens müssen die Führungsstrukturen für entsprechende Referenzszenarien möglicher Einsätze der Armee im subsidiären oder originären Bereich im Voraus festgelegt, beübt und schliesslich konsequent auf den Ernstfall umgelegt werden. Keinesfalls dürfen sie in der kritischen Frühphase eines Ereignisses im Dunkeln liegen. In den Strukturen der WEA hat die Einsatzführung durch das Kdo Op zu erfolgen, das zu diesem Zweck uneingeschränkt mit allen notwendigen Ressourcen aus den Bereichen Personal, Material, Informations- und Kommunikationstechnologie für die Führungs- und Entscheidungsunterstützung sowie physische Infrastrukturen ausgestattet sein muss. Unabhängig vom Einsatztypus muss ein geeignetes, gegebenenfalls geschütztes Operationszentrum zur Verfügung stehen, das über ausreichende Kapazitäten für einen zusätzlichen Ausbau im Einsatzfall verfügen sollte. Die Koordination der militärischen Einsatzführung mit den zivilen Partnern im Sicherheitsverbund sollte in Echtzeit möglich sein. Wenn eine einsatzbezogene Flexibilisierung der Kommandostrukturen unterhalb der Führungsebene des Kdo Op gewünscht ist, was für die Zukunft sinnvoll erscheint, muss die Möglichkeit solcher Ad-hoc-Anpassungen für den Einsatzfall auch kulturell verankert, administrativ ausgestaltet und intensiv beübt werden. Das Vorgehen in den Sicherheitsverbandsübungen, Stabsrahmenübungen, Führungsübungen und Truppenübungen muss konsequent dem Vorgehen im entsprechenden Einsatzfall entsprechen – und umgekehrt. Eine strukturierte Einbindung von Kompetenzträgern spezieller Fähigkeitsbereiche (Sanität, ABC-Abwehr, Führungsunterstützungsbasis et cetera) auf der Ebene der Einsatzführung – etwa in

Form von Kompetenz-Zellen, die dem Kdo Op entsprechend beigeordnet werden können – wäre ebenfalls zu prüfen.

Das Milizsystem und die gesellschaftlich verankerte Miliztradition sind eine grosse Stärke des Schweizer Systems, insbesondere in Krisenzeiten. Auch im Zuge des Assistenzdienst-Einsatzes CORONA 20 bot das Milizmodell der Armee und den zivilen Behörden Zugriff auf einen qualitativ hochwertigen und breiten nationalen Talent-Pool. Die Miliz ist ein wichtiges Bindeglied zwischen der Armee und der Gesellschaft und ein Kernelement des gesamtstaatlichen Leistungsportfolios auf der militärischen und zivilen Ebene. Im Fahrwasser der Coronavirus-Pandemie erscheint es daher *fünftens* geboten, den Mehrwert des Milizsystems nicht nur anzuerkennen, sondern entschlossen darauf hinzuwirken, dass dieser Mehrwert in zukünftigen Einsätzen möglichst vollständig realisiert werden kann. Für eine Renaissance des Milizprinzips, die gegebenenfalls auf der Basis eines allgemeinen Bürgerinnen- und Bürgerdienstes fassen könnte, muss jedoch zunächst der politische Wille mobilisiert werden. Der Bundesrat, das Parlament, die politischen Parteien, die Verbände und Einrichtungen der Zivilgesellschaft sind nun gemeinsam gefordert, einen zukunftstauglichen Ansatz für die Krisenbewältigung zu entwickeln und politisch breit abzustützen.

Die Armee und die Einrichtungen der zivilen Krisenbewältigung haben in der ersten Phase der Coronavirus-Pandemie wichtige Einsatzerfahrungen sammeln können. *Sechstens* gilt es daher solche Erfahrungen auch für zukünftige Armeentwicklung zu erhalten und nutzbar zu machen. Für jede Organisation, die im Rahmen der Krisenbewältigung im Einsatz stand und in Zukunft erneut im Einsatz stehen wird, sind der Erhalt, die Pflege und die Nutzbarmachung ihres institutionellen Gedächtnisses von grösster Bedeutung. Sowohl häufige personelle Wechsel in Führungsfunktionen als auch eine übermässige Fluktuation auf niedrigeren Ebenen können demgegenüber einen zersetzenden Einfluss auf das systemische Gedächtnis haben. Solchen Tatsachen in der zukünftigen Personalentwicklung und im Wissensmanagement Rechnung zu tragen bildet einen notwendigen Ausgangspunkt für die Verbesserung von Entscheidungsprozessen und betrieblichen Abläufen und trägt so zur Steigerung der Effektivität in zukünftigen Einsätzen bei.

AUS DEM CSS

INTERNATIONALES PROJEKT ZUR ZUKUNFT DER (NUKLEAREN) RÜSTUNGSKONTROLLE

Von Oliver Thranert

Atomwaffen wurden bisher erst zweimal eingesetzt. Das ist mittlerweile 75 Jahre her. Im August 1945 fügten US-amerikanische Kernwaffen den beiden japanischen Städte Hiroshima und Nagasaki massive Schäden zu. Zehntausende Menschen kamen unmittelbar um. Die Langzeitfolgen dauern teilweise noch immer an. Das amerikanische nukleare Monopol währte indes nicht lange. Im August 1949 führte die Sowjetunion ihren ersten Nuklearwaffentest durch. Während des die nachfolgenden Jahrzehnte die internationalen Beziehungen prägenden Ost-West-Konflikts hing ein nukleares Damoklesschwert über der Menschheit. Glücklicherweise wurde diese historische Phase ohne weitere Atomwaffenabwürfe bewältigt. Doch noch immer existieren weltweit fast 14000 Nuklearwaffen in neun Staaten. Zugleich werden die Grossmächtekonflikte wieder schärfer; dieses Mal jedoch nicht nur zwischen Washington und Moskau sowie deren jeweiligen Alliierten, sondern auch zwischen Washington und Peking. Mehr noch: Die Welt ist heute geprägt von einer zuvor nie dagewesenen technologischen Dynamik. Die Weiterentwicklung von Kernwaffen und ihren Trägersystemen spielt dabei eine grosse Rolle. Aber auch nicht-nukleare Fähigkeiten wie Raketenabwehr, Cyberoperationen oder Weltraumkapazitäten wirken auf die strategische Stabilität ein. Setzt sich diese Entwicklung völlig ungebrems fort, droht Instabilität. Krisen könnten ausser Kontrolle geraten. Der Einsatz von Kernwaffen wäre dann nicht ausgeschlossen. In einem auf einer internationalen Zusammenarbeit basierenden Projekt möchte das CSS Beiträge dazu leisten, um dieser gefährlichen Entwicklung entgegenzuwirken.

Während des Kalten Krieges war nukleare Rüstungskontrolle ein nicht wegzudenkender Bestandteil der Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion. Seit der nur mit einigem Glück überstandenen Kuba-Krise von 1962 war die Notwendigkeit gemeinsamer Anstrengungen offensichtlich geworden, einen aus dem Ruder laufenden atomaren Rüstungswettlauf zu verhindern. Über die Jahre bildete sich so eine Rüs-

tungskontrollarchitektur, die zwar die nukleare Rüstungsdynamik nie vollständig einhegte, jedoch zu gewissen Begrenzungen, Regeln und auch zu mehr Transparenz führte. Die meisten der seinerzeit geschlossenen Verträge sind jedoch bereits Geschichte. Nun sind wir dabei, in gänzlich unbekanntes Territorium aufzubrechen: in eine neue Phase des Nuklearzeitalters mit mehr als nur zwei dominierenden Akteuren, einer technologischen Dynamik auf verschiedenen nuklearen und nicht-nuklearen Ebenen, und der gleichzeitigen nahezu vollständigen Abwesenheit internationaler Bemühungen, mittels Dialog und Verhandlungen gegenseitiges Verständnis, Transparenz und im besten Fall Rüstungsbegrenzungen zu erzielen.

Am CSS will man sich im Rahmen des auf mehrere Jahre angelegten Projektes «Redesigning Arms Control for New Realities» Gedanken darüber machen, wie die Rüstungskontrolle so runderneuert und angepasst werden könnte, dass sie auch im 21. Jahrhundert dazu beitragen kann, Atomkriege zu verhindern. Angesichts der Komplexität dieses Unterfangens war von vorneherein klar, dass das CSS diese Aufgabe nicht allein bewältigen kann. Daher wurden international renommierte Einrichtungen aus Frankreich (Institut Français des Relations Internationales), Grossbritannien (European Leadership Network), Deutschland (Stiftung Wissenschaft und Politik) und den USA (Lawrence Livermore Laboratory) eingeladen, sich an dem Vorhaben zu beteiligen. Diese Auswahl reflektiert die Annahme, dass wichtige intellektuelle Impulse für eine Runderneuerung der Rüstungskontrolle aus Europa kommen sollten. Zugleich müssen aber auch US-amerikanische Expertinnen und Experten von Beginn an Teil der Anstrengungen sein, wäre eine moderne nukleare Rüstungskontrolle ohne die USA doch undenkbar. In einem zweiten Schritt gilt es, auch Vertreterinnen und Vertreter aus weiteren Atomwaffenstaaten, insbesondere aus Russland und China, einzubinden. Zunächst soll aber die westliche Projektkerngruppe Grundsätze und Vorschläge erarbeiten.

Die Kerngruppe bestehend aus acht Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern trifft sich zunächst online, um Grundfragen zu erörtern. Zu den entsprechenden Kurzseminaren werden je nach Thema weitere internationale Fachpersonen hinzugezogen. Dabei stehen in einer ersten Phase einige grundsätzliche Problemkomplexe auf der Agenda: Welche Lehren können aus der Geschichte der Rüstungskontrolle gezogen wer-

den? Warum waren einige Abkommen recht erfolgreich, andere aber nicht? Warum und woran sind Rüstungskontrollabkommen gescheitert? Welche Elemente der Rüstungskontrolle im Kalten Krieg können noch heute eine Rolle spielen – und wo müssen Methoden und Herangehensweise angepasst werden? Wie kann es gelingen, China, das noch wenige Erfahrungen mit Rüstungskontrolle hat, von einer Beteiligung zu überzeugen? Welche technischen Fähigkeiten und Entwicklungen müssen bei einer künftigen Rüstungskontrolle Berücksichtigung finden? Wie viel Transparenz und Verifikation ist möglich und nötig? In welchem Verhältnis steht die Rüstungskontrolle zur nuklearen Abrüstung, aber auch zu den Bemühungen um nukleare Nonproliferation? Sodann käme es darauf an, sich genauer zu überlegen, welche nuklearen Akteure in welchen Phasen und in welcher Reihenfolge einbezogen werden müssen. Ferner gilt es, die Gegenstände einer neu zu gestaltenden Rüstungskontrolle zu definieren: sich eben nicht nur auf Atomwaffen zu konzentrieren, sondern auch nicht-nukleare Systeme in rüstungskontrollpolitischen Aktivitäten zu berücksichtigen.

In einem für den Frühsommer 2021 geplanten internationalen Workshop sollen die bis dahin erzielten Ergebnisse besprochen und analysiert werden. Die Beratungen sollen im besten Fall in einem gemeinsamen Papier münden, das auch Vorschläge für die Neukonzeption der Rüstungskontrolle enthalten soll. Auf dieser Grundlage sollen Gespräche mit europäischen Regierungsvertreterinnen und -vertretern stattfinden, selbstverständlich auch in der Schweiz. Erst dann soll in einer weiteren Phase das Gespräch mit russischen und chinesischen Expertinnen und Experten gesucht werden. Auch Zusammenkünfte mit VertreterInnen aus weiteren Kernwaffenstaaten wie Indien oder Pakistan wären sicher hilfreich.

Ausgangspunkt der Überlegungen muss sein, die Rüstungskontrolle auf ihren Kern zurückzuführen: Im Nuklearzeitalter kann es nicht mehr nur um die jeweils eigenen Sicherheitsinteressen gehen, sondern die Interessen der anderen Beteiligten müssen mitbedacht werden. Nur im Geiste dieser gemeinsamen Sicherheit kann Rüstungskontrolle gedeihen. Die neue Rüstungskontrolle wird mit einiger Sicherheit nicht mehr hauptsächlich auf Verträgen beruhen können, die gemeinsame Obergrenzen für bestimmte Waffensysteme enthalten, wie dies früher der Fall war. Das ist mit mehr als zwei Akteuren schon deshalb nicht

praktikabel, weil dann das früher angewendete Prinzip der Parität nicht mehr funktioniert. Zudem müssen in dem unübersichtlich gewordenen technologischen Umfeld militärische Optionen gegeneinander aufgewogen werden; zahlenmässige Obergrenzen für ausgewählte Waffensysteme sind hinsichtlich der anzustrebenden strategischen Stabilität immer weniger aussagekräftig. Transparenzmassnahmen, gemeinsamen Doktrin-Seminaren, einseitigen Zurückhaltungen und anderen «weicheren» Rüstungskontrollmethoden dürfte eine sehr viel grössere Bedeutung zukommen.

GLOSSAR

AApot	Armeeapotheke
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAG TF	Taskforce COVID-19 des Bundesamts für Gesundheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BK	Bundeskanzlei
BST ABCN	Bundesstab ABCN
BSTB	Bundesstab Bevölkerungsschutz
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
CEPI	Koalition für Innovationen in der Epidemievorbereitung <i>(Coalition for Epidemic Preparedness Innovation)</i>
ECDC	Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten <i>(European Centre for Disease Prevention and Control)</i>
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidg. Departement des Innern
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EpG	Epidemiengesetz
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement

EKP	Eidg. Kommission für Pandemievorbereitung und -bewältigung
ERCC	Zentrum für die Koordination von Notfallmassnahmen der EU (<i>Emergency Response Coordination Centre</i>)
EUCPM	EU-Bevölkerungsschutzmechanismus (<i>EU Civil Protection Mechanism</i>)
EWRS	Frühwarnsystem des ECDC (<i>Early Warning Response System</i>)
EZV	Eidg. Zollverwaltung
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
GS	GeneralsekretärIn
GSK	Generalsekretärenkonferenz
HSC	Ausschuss für Gesundheitssicherheit der EU (<i>Health Security Committee</i>)
IHR / IGV	<i>International Health Regulations of the WHO</i> / Internationale Gesundheitsvorschriften der WHO
JI-Rat	Rat der EU für Justiz und Inneres
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
Kdo Op	Kommando Operationen der Schweizer Armee
KFO	Kantonale Führungsorganisation
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten

KSBC	Krisenstab des Bundes Corona (Ad-hoc-Krisenstab)
KSD	Koordinierter Sanitätsdienst
LAA	Längerfristige Ausrichtung der Armee
LBA	Logistikbasis der Armee
NAZ	Nationale Alarmzentrale
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
PHEIC	Internationaler Gesundheitsnotstand (<i>Public Health Emergency of International Concern</i>)
ResMaB	Ressourcenmanagement des Bundes
SANKO	Sanitätsdienstliches Koordinationsgremium
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFU	Strategische Führungsübung
SIS	Schengener Informationssystem
SN-STF	Swiss National COVID-19 Science Task Force
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
SVU	Sicherheitsverbundsübung
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

VKS	Vereinigung der Kantonsärztinnen und Kantonsärzte der Schweiz
WBF	Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEA	Weiterentwicklung der Armee
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WK	Wiederholungskurs
WL	Wirtschaftliche Landesversorgung

AUTORINNEN UND AUTOREN, BULLETIN 2020

Michael Haas ist Senior Researcher im Team Globale Sicherheit am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er forscht zu Innovation in Militärtechnologie und -doktrin und zum Einfluss fortgeschrittener konventioneller Waffen auf die militärische Stabilität. Er promovierte am Institut für Sicherheitspolitik in Kiel zur militärisch-technologischen Rivalität zwischen der amerikanischen und sowjetischen Marine und hat einen MSc(Econ) in Intelligence and Strategic Studies der Universität Aberystwyth absolviert. Er hat unter anderem in Contemporary Security Policy, RUSI Journal, Journal of Military and Strategic Studies und The National Interest publiziert.

Andrin Hauri ist Senior Researcher im Team Risiko und Resilienz am CSS. In seiner Forschung setzt er sich mit Resilienz und Krisenmanagement mit einem Fokus auf den Schutz kritischer Infrastrukturen, Krisenkommunikation und Versorgungssicherheit im nationalen und internationalen Kontext auseinander. Er arbeitete zuvor als stellvertretender Leiter der Geschäftsstelle Energie beim Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung und beim Think Tank Avenir Suisse. Er verfügt über einen MA in Politikwissenschaft der Universität Lausanne.

Julian Kamasa ist Researcher im Team Schweizerische und Euro-Atlantische Sicherheit am CSS. Er beschäftigt sich mit der Entwicklung, Politik und Gouvernanz neuer Technologien, besonders im Bereich innere Sicherheit. Vor seiner Zeit am CSS arbeitete er für den Think Tank Avenir Suisse und die Schweizerische Botschaft in Warschau. Er hat einen MSc in EU Politics von der London School of Economics.

Kevin Kohler ist Researcher im Team Risiko und Resilienz des CSS. Seine Forschungsinteressen liegen in der Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien im Katastrophenrisikomanagement, der Anwendung von maschinellem Lernen in der Cybersicherheit und in der langfristigen Entwicklung und Politik digitaler Technologien. Er verfügt über einen MA in International Affairs and Governance der Universität St. Gallen.

Benjamin Scharte leitet das Team Risiko und Resilienz am CSS. Er forscht zu systemischer und sozialer Resilienz und dem Schutz kritischer Infrastrukturen. Vor seiner Tätigkeit am CSS war er Teil des Strategischen Managements am Fraunhofer EMI in Freiburg im Breisgau und Leiter der Geschäftsstelle des Leistungszentrum Nachhaltigkeit. Er schloss sein Doktorat zu Resilience Engineering als Strategie zum erfolgreichen Umgang mit Komplexität an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Sommer 2020 ab.

Dr. Jan Thiel ist Senior Researcher am CSS. In seiner Forschung setzt er sich mit Pandemievorsorge, Expertenkulturen sowie internationaler Kooperation im globalen Gesundheitsbereich auseinander. Er verteidigte im Frühjahr 2020 seine Dissertation an der ETH Zürich zu den Verhandlungen der internationalen Gesundheitsvorschriften und neuen Wegen der interdisziplinären Kooperation innerhalb der WHO. Er hat einen MSc in Conflict Resolution und Governance von der Universität Amsterdam.

Dr. Oliver Thränert leitet den Think-Tank-Bereich des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Zudem ist er Non-Resident Senior Fellow bei der Stiftung für Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Seine Forschungsinteressen umfassen internationale Rüstungskontrolle und Abrüstung, nukleare Nonproliferation, chemische und biologische Waffen, nukleare Abschreckung und Raketenabwehr. Er hat Artikel unter anderem in *Survival*, *Contemporary Security Policy* und im *Bulletin of the Atomic Scientists* publiziert. Er ist Mitherausgeber der beiden CSS-Jahrbücher *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* und *Strategic Trends*.

Annabelle Vuille ist Forscherin im Team Globale Sicherheit am CSS. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die Hintergründe, Prozesse und Implikationen militärischer Innovation, Trends bei der Streitkräfteentwicklung und Verteidigungspolitik kleiner Staaten, sowie technologische Fortschritte im Bereich der Wehrtechnik. Neben ihrer Tätigkeit am CSS verfolgt sie ein Doktorat an der University of Southern Denmark. Sie hat einen MA in War Studies vom King's College London und ist Co-Autorin unter anderem von «Trends in der Streitkräfteent-

wicklung kleiner Staaten» (2019) sowie «Europäische Rüstungspolitik im Wandel» (2018).

Prof. Dr. Andreas Wenger ist Professor für internationale und schweizerische Sicherheitspolitik an der ETH Zürich und seit 2002 der Direktor des Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Zu seinen jüngsten Publikationen zählen die Sammelbände «Deterrence by Denial» (Cambria Press 2021), «The Politics and Science of Prevision» (Routledge 2020) und «Inter-Organizational Relations in International Security» (2018).

Benno Zogg ist Senior Researcher im Team Schweizerische und euroatlantische Sicherheit am CSS. Er forscht zur Schnittstelle zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Handelspolitik sowie zu Eurasien, dem postsowjetischen Raum. Er ist zudem Co-Leiter des Programms Frieden & Sicherheit beim Think Tank foraus. Er hat einen MA in Conflict, Security & Development vom King's College London. Seine Beiträge erschienen unter anderem bei The Diplomat, RUSI, War on the Rocks sowie bei der NZZ, dem Tagesanzeiger und Swissinfo.



Das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Es bietet sicherheitspolitische Expertise in Forschung, Lehre und Beratung. Das CSS fördert das Verständnis für sicherheitspolitische Herausforderungen und arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert. Es verbindet Forschung mit Politikberatung und bildet so eine Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis.

Das Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik wird vom CSS jährlich seit 1991 herausgegeben. Es informiert über das sicherheitspolitische Geschehen in der Schweiz und leistet einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion. Die **Artikel des Bulletins 2020 stehen im Zeichen der Coronavirus-Pandemie** und beleuchten die Schweizer Vorsorgeplanung und das Krisenmanagement sowie die Rolle der Armee und die Schweiz im europäischen Krisenmanagement während der ersten Phase der Pandemie. Das Jahrbuch inklusive älterer Ausgaben ist verfügbar unter: www.css.ethz.ch/publikationen/bulletin.