

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)*, Bundeblatt 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 Coronavirus-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 gewonnen 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 Credo «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

Die WEA stellt den Endpunkt für die Abmagerungskur dar und versucht, die Handlungsfähigkeit der «Armee als Gesamtsystem» wiederherzustellen.

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 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 Armeeeingehörige 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 umfangreich 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 Alimenterung 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 Armeeeingehörige 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: *Zürisost*, 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 Adaptionsfähigkeit 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.