

die sich bewährt haben und auch für künftige Berichterstattungen verwendet werden können.

Für die Kommission blieben dennoch ein paar Fragen unbeantwortet. Während die zuständige Subkommission aufgrund der bisher erhaltenen Informationen keine Hinweise auf Probleme beim Informationsfluss zwischen dem Aussennetz und der EDA-Zentrale erkannt hat, will sie der Frag nachgehen, wie andere betroffene Bundesstellen (z. B. BAG) mit den Informationen aus den Aussenvertretungen umgegangen sind, ob und wie diese generell bei den relevanten Fachämtern Verwendung finden, ob sie relevante Informationen enthalten und ob und wie sie in die Entscheidungfindung miteinfließen. Eine Antwort des BAG in diesem Zusammenhang ist in der Subkommission EDI/UVEK der GPK-N zum Zeitpunkt des Verfassens des vorliegenden Berichts noch ausstehend und wird in die weitere Analyse miteinfließen. Ebenfalls noch offen ist die Frage, inwieweit die Informationen des EDA-Aussennetzes dem BAG halfen, die sich entwickelnde Epidemie einzuschätzen und angemessene Massnahmen zu ergreifen.

#### 4.5.2 Unterstützungseleistungen des EDA

Die GPK-S hat sich im Rahmen ihrer Untersuchung zum Umgang der Bundesbehörden mit der Covid-19 Krise mit den Unterstützungsleistungen des EDA für im Ausland gestrandete Reisende mit festem Wohnsitz in der Schweiz und Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer befasst. Die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK-S tauschte sich hierzu zunächst mit dem Vorsteher EDA aus und führte anschliessend eine Anhörung mit einer Vertretung der Konsularischen Direktion (KD) und dem KMZ durch.

Die KD ist die zentrale Anlaufstelle für sämtliche konsularische Dienstleistungen. Sie unterstützt das Netz der schweizerischen Vertretungen im Ausland (Botschaften und Konsulate) und betreibt die Helpline EDA. Während der Covid-19 Krise war das KMZ neben der Führung und Koordination der Krisenzelle EDA auch für die Durchführung der Rückholaktion des Bundes zuständig.

Das Auslandschweizergesetz (ASG)<sup>186</sup> regelt die Pflichten des Bundes gegenüber Schweizerinnen und Schweizern im Ausland wie auch deren Rechte und Pflichten. Art. 5 ASG erklärt die Eigenverantwortung zum Grundsatz. Das EDA kann Personen im Ausland unterstützen, wenn diesen nicht zugemutet werden kann oder sie nicht in der Lage sind (z. B. mittels vor Ort verfügbaren Anlaufstellen und Hilfsmöglichkeiten oder ihrer Reiseversicherung), sich selbständig zu helfen. «Der konsularische Schutz, also die Hilfeleistung durch das EDA, kommt erst zum Tragen, wenn die Betroffenen alles Zumutbare versucht haben, um die Notlage selber organisatorisch oder finanziell zu überwinden. Auf die Hilfeleistungen des Bundes besteht kein Rechtsanspruch.»<sup>187</sup> Der Subkommission wurde dargelegt, dass sich mit

<sup>186</sup> Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 26. Sept. 2014 (Stand 1. Jan. 2018), (Auslandschweizergesetz, ASG, SR 195.1)

<sup>187</sup> Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten: Hilfe im Ausland [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Reisehinweise und Vertretungen > Länderunabhängige Reiseinformationen > Hilfe im Ausland (Stand: 30. Okt. 2020)

dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie die Schweizer Vertretungen im Ausland aber auch die Zentrale in Bern mit erhöhten Erwartungen von Seiten der gestrandeten Reisenden und ihren Angehörigen in der Schweiz konfrontiert sahen, welche die gesetzlich vorgesehenen Dienstleistungen überstiegen.

Mit Ausrufung der ausserordentlichen Lage in der Schweiz am 16. März 2020 forderte der Bundesrat Reisende auf, in die Schweiz zurückzukommen, einerseits, weil immer mehr Flugverbindungen gestrichen wurden und nicht klar war, wie lange eine selbständige Rückreise noch möglich sein werde. Andererseits sollten aber auch die Gesundheitssysteme der anderen Länder nicht zusätzlich durch erkrankte Reisende aus der Schweiz belastet werden.<sup>188</sup>

Entsprechend dem Grundsatz der Eigenverantwortung, wurden Reisende im Ausland in einer ersten Phase deshalb aufgefordert, selbständig zurückzukehren. Die Vertretungen vor Ort boten Unterstützung bei der Suche nach freien Plätzen auf den noch vorhandenen Fluglinien an. Gleichzeitig wurde das Aussennetz darauf vorbereitet, Unterstützung für diejenigen anzubieten, die nicht mehr selbstständig heimkehren konnten. Die Aussenvertretungen nahmen wichtige Arbeiten bei Rückholaktionen wahr, stellten Informationen vor Ort zur Verfügung und führten Verhandlungen mit lokalen Behörden, um bspw. eine Landeerlaubnis für Rückholflüge zu erlangen. Ausserdem waren sie die Ansprechpartner für Reisende und bedienten diese, wo nötig, mit Notdarlehen. Eine zentrale Rolle kam auch den rund 210 Honorarvertretungen zu. Sie unterstützen die offiziellen Vertretungen des EDA indem sie wichtige Beziehungen zu lokalen Behörden und Vertretern insbesondere aus Wirtschaft, Handel und Kultur herstellen und pflegen. Des Weiteren sind sie durch ihr Kontaktnetz auch ein wichtiges Bindeglied bei der Bewältigung von Krisen- und Konsularschutzfällen. Sie stellten die Information und Unterstützung insbesondere auch in abgelegenen Gebieten ohne offizielle Schweizer Vertretung sicher.<sup>189</sup>

Die Rückholaktion begann offiziell am 22. März und dauerte rund fünf Wochen. Insgesamt fanden 35 vom EDA organisierte Rückflüge statt. Überdies wurden vier EDA-Sonderbusse nach Brüssel Wien und Paris entsandt, 21 Zubringerflüge und 47 Bustransporte organisiert, wo für Reisende keine Möglichkeit vorhanden war, zu einem internationalen Flughafen zu gelangen. Insgesamt wurden 7255 Reisende in die Schweiz zurückgeholt. Neben Schweizer Reisenden wurden u. a. auch Personen aus Nachbarstaaten transportiert. Bereits im Januar fanden erste Rückholaktionen aus China statt, welche durch Frankreich organisiert wurden.<sup>190</sup> Insgesamt wurden rund 3000 Schweizer Reisende durch Drittstaaten nach Hause geflogen. Ein Grossteil der Rückführungen fand aus Asien statt. Die Rückführungsaktion kostete insgesamt rund 10 Millionen Franken. Der Bund hatte die Finanzierung der Flüge vorgezogen, um eine schnellstmögliche Rückführung sicherstellen zu können. Es wurde allerdings von Anfang an kommuniziert, dass die Passagiere sich an den Transportkosten beteiligen müssen. Die Passagiere mussten zudem eine Einverständniserklärung für die Kostenbeteiligung abgeben. Die Flüge wurden den zurückgeholt

<sup>188</sup> Schweizer Reisende im Ausland sollen sich auf der «Travel Admin App» registrieren, Medienmitteilung des Bundesrates vom 19. März 2020

<sup>189</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EDA/VBS der GPK-S vom 19. Aug. 2020

<sup>190</sup> Protokoll der a. o. Direktorenkonferenz Bundesstab für Bevölkerungsschutz vom 31. Jan. 2020

Personen zu Pauschalkosten, die sich nach der Länge der Flugstrecke richteten, in Rechnung gestellt.<sup>191</sup> Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts wurde ein Grossteil der Rechnungen beglichen.<sup>192</sup>

Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass das EDA künftig ein System prüft, das Passagiere verpflichtet, das eigene Flugticket selber zu reservieren und im Voraus zu bezahlen. Das nachträgliche in Rechnung stellen der Flugtickets und die damit zusammenhängende Bearbeitung hat einen äusserst ressourcenaufwändigen Prozess mit sich gebracht, der künftig vereinfacht werden soll.<sup>193</sup> Ausserdem ist es bei der Verrechnung der Transportkosten zu zahlreichen Rückfragen gekommen, u. a., weil gewisse EU- und insbesondere die Nachbarstaaten teilweise günstigere Tarife gewährt haben. Dies hat bei gewissen Reisenden zu Unverständnis geführt.<sup>194</sup>

Die Kommission hat Verständnis dafür, dass gewisse Entscheide rasch gefällt werden mussten. Für künftige vergleichbare Fälle wäre eine engere Koordination mit den Nachbarstaaten anzustreben. Die Kommission begrüsst, dass das EDA vorsieht, aus den gemachten Erfahrungen Lehren für künftige ähnliche Situationen zu ziehen. Sie unterstützt ebenfalls die Bemühungen des EDA, die betroffenen Fachämter (bspw. BAG, SEM, Fedpol) und Schlüsselpartner (bspw. Fluggesellschaften, Reiseverbände, Flughafenpolizei) stärker zu integrieren, um eine gesamttheitliche Bearbeitung von Repatriierungsaktionen sicherstellen zu können.<sup>195</sup>

Die Kommission erachtet es dennoch als prüfenswert, ob aufgrund der gemachten Erfahrungen gemeinsame Prozesse und Rollenaufteilungen für einen erneuten Krisenfall zu definieren sind. Die zuständige Subkommission wird im Rahmen ihrer Untersuchung zum Krisenmanagement des EDA nochmals darauf zurückkommen.

Ein wichtiges Instrument, um die Übersicht über Personen, die sich im Ausland befinden, zu erhalten, stellt die Travel Admin App des EDA dar. Das EDA rief Reisende dazu auf, ihre Reise und ihren aktuellen Aufenthaltsort auf der App zu erfassen, um diese Informationen im Notfall mit dem EDA teilen zu können. Obwohl die App bereits seit längerem existiert<sup>196</sup> und genutzt wird, war die Covid-19-Pandemie der Härtestest für das Instrument. Trotz kleineren Mängeln habe sich die App aus Sicht des EDA bewährt. Die erkannten Lücken wurden behoben und die App im Herbst 2020 neu lanciert.<sup>197</sup>

Ein weiteres wichtiges Instrument im Umgang mit der Pandemie war die Helpline EDA. Sie existiert seit 2011 und ist die zentrale Informationsauskunft bei Fragen zu konsularischen Dienstleistungen. Zu Beginn der Covid-19 Krise diente sie als all-gemeine Anlaufstelle für Auskünfte im Zusammenhang mit der Pandemie. Bevor die

<sup>191</sup> EDA-Krisenmanagement Covid-19, Lessons Learned: Erkenntnisse Erste Phase der Krisenbewältigung (Januar bis Mai 2020), Bericht zuhänden des Departementvorstehers vom 17. Aug. 2020 (im Folgenden: Bericht Lessons Learned)

<sup>192</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EDA/VBS der GPK-S vom 26. Okt. 2020; Von den im Sommer 2020 7183 ausgestellten Rechnungen wurden per 11. Jan. 2021 6268 Rechnungen bezahlt.

<sup>193</sup> Bericht Lessons Learned

<sup>194</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EDA/VBS der GPK-S vom 19. Aug. 2020

<sup>195</sup> Bericht Lessons Learned

<sup>196</sup> Es handelt sich dabei um die Nachfolger-App von *itineris*.

<sup>197</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EDA/VBS der GPK-S vom 19. Aug. 2020

Helplines des BAG (für gesundheitsbezogene Fragen) und des SEM (für Migrations- und Einreisefragen) operationell waren, übernahm die Helpline EDA alle eingehenden Anfragen zu Covid-19. Dies führte zu einer kurzzeitigen Überlastung der Helpline. Daraufhin wurde das Personal aufgestockt, von normalerweise 13 auf zwischenzeitlich 100 Personen im Rotationssystem. Die Personalaufstockung konnte EDA-intern erfolgen, indem Personen aus anderen, weniger ausgelasteten Direktionen für den Einsatz bei der Helpline eingesetzt wurden.<sup>198</sup>

In der Krise ist eine klare und zeitnahe Kommunikation zentral. Das EDA hat auf der Grundlage des Lessons-Learned-Berichts die Erkenntnisse aus der ersten Phase der Krisenbewältigung analysiert, darunter auch die interne und externe Kommunikation. Aufgrund der Erkenntnisse wurde u. a. beschlossen, die Praxis zu den Reisehinweisen zu überprüfen. Die Kommission begrüsst diese Prüfung und wird vom Resultat zum gegebenen Zeitpunkt Kenntnis nehmen.

Das EDA ist es gewohnt, auf Krisen im Ausland zu reagieren. Die Covid-19-Pandemie stellte aufgrund ihres gleichzeitigen und weltweiten Charakters aber eine nie dagewesene Herausforderung dar. Die Subkommission anerkennt die Leistung der EDA Zentrale wie auch der offiziellen Aussenvertretungen und Honorarkonsulate bei den Unterstützungsleistungen für Schweizer Reisende und Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Sie haben innert kurzer Zeit die bisher grösste Rückholaktion professionell auf die Beine gestellt, während die Mitarbeitenden in allen Ländern mit den lokalen Einschränkungen umgehen mussten. Gleichzeitig erbrachten die EDA-Mitarbeitenden Dienstleistungen, die über dem gesetzlichen Auftrag hinausgingen.

Die Kommission erkennt derzeit keinen unmittelbaren Handlungsbedarf aus Sicht der Oberaufsicht. Sie behält sich vor, auf einzelne Punkte in Zusammenhang mit den Unterstützungsleistungen des EDA im Rahmen ihrer Untersuchung zur Handhabung der Covid-19-Pandemie durch die Bundesbehörden zurückzukommen.

## **4.6 VBS**

### **4.6.1 Rolle der Armeepotheke**

Die GPK-N hat sich im Rahmen ihrer Untersuchung zum Umgang der Bundesbehörden mit der Covid-19 Krise mit der Rolle der Armeepotheke befasst. Die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK-N hat dazu einerseits den Chef der Armee (CdA) und eine Vertretung des Generalsekretariats des VBS angehört. Andererseits hat sie auch eine Anhörung mit einer Vertretung der Taskforce Beschaffungskoordination des VBS sowie der Armeepotheke durchgeführt und schriftliche Informationen eingeholt. Sie ging der Frage nach, wie die Armeepotheke mit dem erweiterten Auftrag umgegangen ist, wie die Beschaffung von medizinischen Hygiene- und Schutzgütern (Masken, Desinfektionsmittel, Beatmungsgeräte etc.) vonstattenging und was unternommen wurde, um die Versorgung der Armee und des

<sup>198</sup> Protokoll der Sitzung der Subkommission EDA/VBS der GPK-S vom 19. Aug. 2020