



Sicherheitsverbundsübung 2019

Schlussbericht



November 2020



Impressum

Herausgeberin:
Übungsleitung SVU 19
Kasernenstrasse 19/21
3003 Bern

Empfängerin:
Politische Plattform SVS

November 2020

Vorwort	5
Einleitung	6
1 Grundlagen	7
1.1 Wiederaufbau einer Kultur von Gesamtübungen.....	7
1.2 Projektauftrag SVU 19	8
1.3 Übungsziele	9
1.3.1 Allgemeine Übungsziele	9
1.3.2 Ziele der Teilprojekte	9
2 Projektorganisation und Übungsablauf	11
2.1 Organisation Projektleitung.....	11
2.2 Die Rolle der Plattformen Sicherheitsverbund Schweiz	11
2.3 Teilnehmende	12
2.4 Übungsanlage.....	14
2.5 Szenario	15
3 Phase Lageberichte	17
3.1 Organe innere Sicherheit.....	17
3.1.1 Ausgangslage	17
3.1.2 Ziele der Polizei.....	17
3.1.3 Orientierung der Polizeikorps.....	17
3.1.4 Standbilder «Polizei» der Lageberichte	17
3.1.5 Operative Dialoge	18
3.1.6 Reaktionen der Polizei auf die Lageveränderungen.....	19
3.1.7 Eidgenössische Zollverwaltung (EZV)	19
3.1.8 Zwischenbeurteilung der Polizei	20
3.2 Bevölkerungsschutz.....	21
3.3 Armee.....	24
3.4 Aussenpolitische Dimension	27
3.5 Medien und Krisenkommunikation.....	27
4 Stabsrahmenübung	29
4.1 Kerngruppe Sicherheit KGSi.....	29
4.2 Lage- und Koordinationskonferenz der Kantone	29
4.3 Sitzung Ad-hoc-Stab Bundesrat.....	31
4.4 Nachrichtenverbund, ELD, integrales Lagebild	31
4.5 Bevölkerungsschutz (KFO, KFS, BSTB, NAZ)	34
4.5.1 Bereitschaft und Durchhaltefähigkeit.....	34
4.5.2 Bundesstab Bevölkerungsschutz und neue ELD.....	34
4.5.3 Zusammenarbeit Bund-Kantone	34
4.5.4 Beurteilung	35
4.5.5 Empfehlungen aus dem Teilprojekt Bevölkerungsschutz.....	36
4.6 Organe innere Sicherheit (KKPKS und FSTP, EO fedpol, BA, EZV, SEM)	38
4.6.1 Organisation der Polizei	38
4.6.2 Handlungsrichtlinien.....	38

4.6.3	Arbeitsgruppe Operationen (AGOP) der KKPKS.....	38
4.6.4	Polizeikonkordate / Polizei	39
4.6.5	Führungsstab Polizei (FST P).....	39
4.6.6	EO fedpol	39
4.6.7	Eidgenössische Zollverwaltung (EZV)	40
4.6.8	Lage/Lagedarstellungen	40
4.6.9	Beurteilung	41
4.6.10	Empfehlungen aus dem Teilprojekt Polizei.....	42
4.7	Armee (Kdo Op, MSS)	45
4.7.1	Feststellungen.....	45
4.7.2	Beurteilung	45
4.7.3	Fazit	46
4.7.4	Empfehlungen aus dem Teilprojekt Armee.....	48
4.8	Krisenstab EDA.....	50
4.8.1	Zielevaluation der operativen Phase (Übung)	50
4.8.2	Schlussfolgerungen und Ausblick	50
4.9	Krisenkommunikation.....	51
4.9.1	Beurteilung	51
4.9.2	Fazit	52
4.9.3	Empfehlungen aus dem Teilprojekt Krisenkommunikation.....	53
5	Fazit Umsetzung Empfehlungen SVU 14	55
5.1	Allgemeine Bemerkungen.....	55
5.2	Interviews mit Teilnehmenden der SVU 14	55
5.3	Stand der Umsetzung der Empfehlungen nach dem letzten Reporting 2019	55
5.4	Pendenzen aus der SVU 14	56
6	Gesamtbeurteilung des Übungsleiters	57
7	Zusammenstellung der Empfehlungen der SVU 19	61
Anhang 1		69
	Abkürzungsverzeichnis	69
Anhang 2		72
	Projektauftrag der SVU 19	72

Vorwort

Und plötzlich ist alles anders... Eine ausserordentliche Lage kann die Schweiz und ihre Bevölkerung überraschend treffen: als Erdbeben, längerer Stromunterbruch, anhaltende Terrorbedrohung, schwerer Cyberangriff oder wie aktuell als Pandemie. In grossem und unvorhersehbarem Ausmass ist dann das tägliche Leben gestört und die üblichen Abläufe genügen den Anforderungen nicht mehr.

Krisenübungen und Vorsorgeplanungen sollen möglichst anschaulich vermitteln, dass in einer ausserordentlichen Lage für alle vieles ganz anders ist als im gewohnten Alltag. Sie sollen die verschiedenen Staatsebenen und Krisenorgane befähigen, die Verantwortung unter erschwerten Bedingungen wahrzunehmen und ihre Aufgaben zu erfüllen. Dazu hat die SVU 19 mit ihrem eskalierenden Terrorszenario in vielerlei Hinsicht beigetragen. Die Teilnehmenden haben sich auf die Übung eingelassen und sie genutzt, um sich auf die beschriebene Ausnahmesituation vorzubereiten und damit die Widerstandskraft im Hinblick auf eine solche Bedrohungslage zu stärken.

Die Behörden und Verantwortungsträger im Sicherheitsverbund sollen regelmässig den Ernstfall üben, um Schwachstellen in der Vorsorge sowie in den Strukturen und Prozessen zu eruieren und sie im Nachgang zur Krise zu bearbeiten und zu beheben. Wer sich nicht auf Krisen vorbereitet und übt, begeht in der Ernstlage vermeidbare Fehler und verursacht unnötige Schäden, bis hin zum Verlust von Menschenleben.

Die Krisenorganisation muss so vorbereitet sein, dass sie unverzüglich bereitsteht, und die Krisenführung muss fähig sein, in der Krise rasch und strategisch zu handeln, um nicht von den Ereignissen getrieben zu werden. Die wohl grössten Herausforderungen stellen dabei die Koordination der zahlreichen Akteure auf allen Staatsebenen und in allen betroffenen Sektoren sowie die Kommunikation gegenüber der Bevölkerung und den Medien dar. Dieses Zusammenwirken mit vielen unterschiedlichen Partnern in einer ausserordentlichen Lage ist ungewohnt und muss deshalb regelmässig geübt werden. Wir werden uns auf der politischen Ebene Gedanken darüber machen, wie wir dieses Zusammenspiel in einer nächsten Übung noch realistischer gestalten können; denn ohne einen echten Einbezug der Landesregierung und der Kantonsregierungen beschränkt sich der Erkenntnisgewinn weitgehend auf die operative Ebene.

Auch ist es wichtig, die Bevölkerung für Krisen zu sensibilisieren. Werden die Problemstellungen in einer grossen Übung öffentlich und transparent kommuniziert, wird die Gesellschaft diese im Ernstfall besser verstehen und die Anweisungen der Behörden nachvollziehen können. Der Einbezug der Öffentlichkeit und die Bereitschaft der Bevölkerung, zur Lösung des Problems beizutragen, sind in einer freiheitlichen Gesellschaft wie der unsrigen ein wichtiger Faktor für eine erfolgreiche Krisenbewältigung. Dies hat uns gerade die aktuelle Pandemie in eindrücklicher Art und Weise gezeigt. Die intensive Medienarbeit der Übungsleitung in der SVU 19 war deshalb wichtig und richtig.

Ich danke allen herzlich, die dazu beigetragen haben, dass unser Sicherheitssystem in der SVU 19 einem erkenntnisreichen Stresstest unterzogen werden konnte. Die Lehren und Konsequenzen sind in diesem Schlussbericht aufgezeigt. Jetzt gilt es, sie in den nächsten Jahren umzusetzen, Organe und Abläufe zu optimieren, Planungen zu aktualisieren, Reserven anzulegen oder zu ergänzen – und dann bald wieder zu üben.

Regierungsrat Urs Hofmann
Vorsitzender Politische Plattform SVS

Einleitung

Es war für mich eine grosse Ehre und eine Herausforderung, Übungsleiter der SVU 19 gewesen zu sein. Dass die Übung bei allen involvierten Stellen, sogar bis ins Fürstentum Liechtenstein, so gut angekommen ist, erfüllt mich mit grosser Freude und Zufriedenheit. Die Medienberichterstattung war positiv. Man hat begrüsst, dass die Schweiz übt. Das Szenario wurde als glaubwürdig aufgenommen, weil eine länger andauernde Terrorbedrohung realistisch ist. Sie erfordert eine enge Koordination zwischen Bund und Kantonen, um die Kapazitäten von Polizei, Bevölkerungsschutz, Armee und Aussenpolitik zu bündeln. Die vorbereiteten Prozesse im Verbund zu überprüfen, macht daher Sinn und wird allgemein akzeptiert. Die gewählte Übungsform mit den beiden Phasen (vier Lageberichte über eineinhalb Jahre, dann eine 52-stündige Stabsrahmenübung) hat sehr erfreuliche Ergebnisse gebracht.

Bei der Vorsorge für den Terrorfall hatte die SFU 17 gezeigt, dass es ernsthafte Defizite in der Bereitschaft gibt. Im Schlussbericht der SFU 17 wurden diese Punkte aufgenommen und Verbesserungen vorgeschlagen. Zahlreiche Stellen nutzten die SVU 19 als Chance, um erneut zu üben. Allerdings sollte künftig die Teilnahme der Bundesdepartemente und der Bundeskanzlei an einer SVU gestärkt werden.

Der Schlussbericht der SVU 19 schliesst an denjenigen der SVU 14 an, dessen 16 Empfehlungen in der Zwischenzeit intensiv bearbeitet worden sind. Das Fazit des Übungsleiters SVU 14, Toni Frisch, ist Teil des vorliegenden Berichts.

Gleichzeitig mit der Kenntnisnahme des Schlussberichts SVU 19 findet gemäss Bundesratsbeschluss vom 20. Mai 2020 eine Aufarbeitung der Corona-Krise statt. Dabei werden die Bundeskanzlei und die betroffenen Bundestellen beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Dritten dem Bundesrat bis Ende 2020 einen Bericht beruhend auf der Auswertung des Krisenmanagements während der «COVID 19» Pandemie vorzulegen. Das GS VBS stellt bei seinem Mitwirken bei dieser Aufarbeitung sicher, dass die Erkenntnisse aus der COVID-19-Krisenbewältigung in der Umsetzung der Empfehlungen im Schlussbericht der SVU 19 berücksichtigt werden.

Ich möchte mich bei allen Beteiligten ganz herzlich bedanken für ihr grosses Engagement. Sie haben einen wichtigen Beitrag geleistet für die Sicherheit der Schweiz. Die Ergebnisse der SVU 19 zeigen, wo es Raum für Optimierungen gibt. Das müssen wir nutzen und darum üben wir.

Hans-Jürg Käser
Übungsleiter SVU 19

1 Grundlagen

1.1 Wiederaufbau einer Kultur von Gesamtübungen

Grossangelegte, nationale Übungen fanden früher regelmässig im Rahmen der Gesamtverteidigung statt, um die Leistungsfähigkeit des sicherheitspolitischen Gesamtsystems zu testen. Nach dem Ende des Kalten Krieges liess diese Übungskultur nach. Die Strategische Führungsübung von 1992 war eine letzte Gesamtübung Bund-Kantone. Ab 1997 wurden von der Bundeskanzlei Strategische Führungsübungen organisiert, die sich aber auf die Bundesebene, das heisst den Bundesrat und die Bundesdepartemente bzw. ihre Krisenorgane konzentrierten.

Im Sicherheitspolitischen Bericht von 2010 kündigte der Bundesrat an, dass in der Schweiz künftig wie in anderen Ländern wieder regelmässig anspruchsvolle Gesamtübungen durchgeführt werden sollen. Terroristische Attacken wie etwa der Anschlag mit Saringas vom März 1995 in Tokio oder der schwere Terrorangriff auf die USA vom September 2001, grosse Naturkatastrophen wie Erdbeben, strategische Cyberangriffe gegen die Infrastrukturen eines Staates oder schwere Pandemien fordern Staaten und ihre Gesellschaften heraus. Die Führung muss mental und fachlich auf solche Lagen vorbereitet sein. Es geht darum, die Zusammenarbeit zwischen den Führungsorganen des Bundes und der Kantone, unter Mitwirkung ziviler Partner und der Armee zu testen. Die Lehren aus diesen Übungen sollen dazu dienen, den Sicherheitsverbund Schweiz weiter zu optimieren. Um solche Übungen zu realisieren, bilden Bund und Kantone gemeinsame Projekt- und Übungsleitungen.

2014 fand nach einer langen Karenzzeit von 22 Jahren die erste Sicherheitsverbundsübung als eine Gesamtübung Bund-Kantone statt. Das Szenario bestand aus einer lang andauernden Strommangellage mit gleichzeitigem Auftreten einer Grippe-Pandemie. An der Übung nahmen die sieben Departemente des Bundes, alle Kantone sowie Betreiber kritischer Infrastrukturen teil. Die Übung lieferte wichtige Erkenntnisse über das Funktionieren und die Weiterentwicklung des Sicherheitsverbunds Schweiz und das nationale Krisenmanagement.

Bund und Kantone stimmten einer entsprechenden Empfehlung im Schlussbericht der SVU 14 zu, wonach in einem Rhythmus von 4-5 Jahren weitere SVU stattfinden sollen. Weiter einigte man sich darauf, dass ein permanentes Kernteam SVU geschaffen werde, um die Umsetzung der Lehren aus den vergangenen Sicherheitsverbundsübungen zu verfolgen sowie künftige zu konzipieren und vorzubereiten. In Umsetzung dieser Empfehlung erteilte die Politische Plattform SVS im November 2015 den Auftrag für die SVU 19.

1.2 Projektauftrag SVU 19

Mit der Genehmigung des Schlussberichts zur SVU 14 stimmten der Bundesrat und die Kantone (via KKJPD und RK MZF) auch der Empfehlung für künftige SVU zu. Der Bundesrat beauftragte in seiner Sitzung vom 20. Mai 2015, als er den Schlussbericht SVU 14 behandelte, das VBS mit der Erarbeitung eines Grobkonzepts für die nächste SVU und ordnete an, den Zeitplan mit der Bundeskanzlei im Rahmen der Gesamtplanung grosser Übungen zu koordinieren.

Die Politische Plattform SVS beauftragte in ihrer Sitzung vom 7. September 2015 das Kernteam SVU, ihr an der folgenden Sitzung vom November 2015 einen Projektauftrag zu unterbreiten. Für die Durchführung der Übung und die Erarbeitung eines Schlussberichts mit Empfehlungen verlangte die Politische Plattform, dass analog zur SVU 14 ein externer Übungsleiter gesucht werde.

Am 9. November 2015 unterzeichnete die Politische Plattform SVS als Auftraggeberin den Projektauftrag SVU 19 (Anhang 2). Der Bundesrat bestätigte mit seinem Beschluss zur Gesamtplanung grosser Übungen vom 13. Januar 2016, dass im 2019 die nächste SVU 19 stattfinde. Der Projektauftrag für die SVU 19 legte Richtlinien für das Szenario, die Finanzierung (Querschnittskosten durch GS VBS), den Aufbau personeller Ressourcen und die erwarteten Produkte (Grob- und Detailkonzept, Projekthandbuch, Statusberichte, SVU 19, Schlussbericht) fest. Weiter gab er die folgenden Meilensteine vor:

Ende 2016	Genehmigung Grobkonzept (Ziele, Szenario, Methodik, Organisation, Zeitplanung) durch die Politische Plattform SVS, den Bundesrat und die Kantone (via KKJPD und RK MZF).
Ende 2017	Genehmigung Detailkonzept durch die Politische Plattform SVS.
Ende 2018	Allgemeine Vorbereitungen abgeschlossen, Überprüfungen und Tests durchgeführt, Erkenntnisse ausgewertet und Korrekturen vorgenommen.
Ende 2019	SVU 19 durchgeführt.
Ende 2020	Auswertung abgeschlossen, Bericht zuhanden Politische Plattform SVS, Bundesrat und Kantone (via KKJPD und RK MZF), Auflösung bzw. Überführung der Projektorganisation.

1.3 Übungsziele

1.3.1 Allgemeine Übungsziele

Die SVU 19 sollte überprüfen und dokumentieren,

- wie die Schweiz eine länger andauernde Terrorbedrohung bewältigen kann und was dabei die kritischen Aspekte sind;
- wie die Krisenführungsorgane von Bund, Kantonen und Dritten zusammenarbeiten und ob sie ihre Massnahmen gemäss einer gemeinsamen Bewältigungsstrategie koordinieren;
- ob diese Organe rasch einsatzbereit und durchhaltefähig sind sowie über ein konsolidiertes und aktuelles Lagebild verfügen;
- ob vorhandene Vorsorgeplanungen Terror ausreichen;
- ob die Krisenkommunikation von Bund, Kantonen und Dritten aufeinander abgestimmt ist;
- wie die Empfehlungen aus dem Schlussbericht der SVU 14 umgesetzt wurden.

Ausgehend von diesen allgemeinen Zielen wurden zusammen mit den Teilprojektleitenden spezifische Ziele festgelegt.

1.3.2 Ziele der Teilprojekte

Bevölkerungsschutz

- Die Handlungsfähigkeit der Führungsorgane und Einsatzorganisationen ist mit einer kontinuierlichen Führung sichergestellt und mit Entscheiden der politischen Behörden und genehmigten vorbehaltenen Entschlüssen längerfristig aufrechterhalten;
- die Kompetenzen zwischen Führungsorganen von Bund, Kantonen und Dritten (politisch und operativ) sind festgelegt und die Betreiber der gefährdeten kritischen Infrastrukturen werden auf allen Ebenen einbezogen;
- Vorsorgeplanungen für Terror sind überprüft und in den Arbeitsgemeinschaften Nord, Innerschweiz, Ost und Suisse latine koordiniert;
- die Durchhaltefähigkeit (Führung, Personal, Material) ist für mindestens drei Monate geplant und organisiert. Rechtliche Grundlagen (bspw. Einsatzzeiten, Verpflichtungen) sind berücksichtigt und Aufgebotsprozesse nach Eskalationsstufen überprüft;
- technische und organisatorische Voraussetzungen sind geschaffen, damit alle Führungsstufen auf ein umfassendes Lagebild zugreifen können;
- Verhaltensanweisungen sind definiert und können rasch verbreitet werden. Die Krisenkommunikation soll hierfür auch Kommunikationsmittel wie Soziale Medien nutzen.

Polizei

- Die Polizeiarbeit ist landesweit durch politische und strategische Entscheide der Exekutiven von Bund und Kantonen abgestimmt und vorbereitet;
- die Aufgabenteilung zwischen der Polizei, der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV), dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB), der Armee, der Transportpolizei, den privaten Sicherheitsdiensten und dem Bevölkerungsschutz ist geklärt und die Verantwortlichkeiten sind festgelegt;
- Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung, Koordination und Führung zwischen den Polizeikörpern, dem Führungsstab Polizei, der Arbeitsgruppe Operationen und fedpol sind geklärt und festgelegt;
- Friktionen bei der Verwendung von Schlüsselpersonen in den Polizeikörpern und im Führungsstab Polizei sind vermieden und dadurch die Handlungs- und Führungsfähigkeit längerfristig gesichert;

-
- das polizeiliche Lagebild steht den Partnern im SVS jederzeit zur Verfügung;
 - die Durchhaltefähigkeit ist für mindestens drei Monate geplant und organisiert. Verzichtspläne sind politisch bewilligt;
 - die Ermittlungen der Bundesanwaltschaft und von Staatsanwaltschaften sind abgestimmt;
 - Kommunikationsaktivitäten im Rahmen der Zuständigkeiten sind koordiniert und widerspruchsfrei kommuniziert.

Armee

- Gemäss dem politischen Auftrag und der Kontextanalyse des strategischen Umfelds sind militärstrategische Optionen erarbeitet, diese mit jenen der Partner im SVS harmonisiert und der konsolidierte Plan mit ihnen zusammen den Exekutiven zum Entscheid vorgelegt;
- die Führungsfähigkeit der militärischen Stäbe ist permanent sichergestellt. Im Rahmen des Nachrichtenverbundes werden Beiträge zu einem integralen Lagebild stufengerecht bereitgestellt;
- gegenseitige Vertretungen in den Partnerstäben des SVS sind zwecks Harmonisierung der Pläne sichergestellt;
- in Zusammenarbeit mit den Partnerstäben des SVS sind Konzepte zur Bewältigung einer länger andauernden Terrorbedrohung mit Schwergewicht «Schutz des öffentlichen Raums» erarbeitet und mit der Einsatzplanung «Terror» des Kommandos Operationen für alle Operationssphären abgestimmt;
- die Leistungsfähigkeit des Bereitschaftssystems der Armee, insbesondere die Durchhaltefähigkeit bei Personal, Ausbildung und Material für mindestens drei Monate ist überprüft; Möglichkeiten (rechtliche, zeitliche Aspekte über die Massnahmenbereiche Doktrin, Organisation, Ausbildung, Material, Personal, Finanzen, Infrastruktur, Sicherheit) zu Verbesserungen sind erkannt und aufgezeigt;
- während der Stabsrahmenübung werden Teile der genehmigten Pläne und Einsatzkonzepte der taktischen Stufe überprüft; Resultate für nachgelagerte Volltruppenübungen sind genutzt;
- Beiträge zum Kommunikationskonzept Stufe Bund sind geleistet und die Bedürfnisse der Armee in der strategischen Kommunikation definiert.

Krisenkommunikation

- Die Krisenkommunikation ist ein Bestandteil sowohl der politischen als auch der operativen und taktischen Führung;
- Exekutiven, Behörden und Dritte halten ihre Zuständigkeiten ein und vorhandene Strukturen sind genutzt;
- Verantwortliche für Kommunikation/Krisenkommunikation von Bund, Kantonen und Dritten wenden anerkannte Grundsätze der Kommunikation konsequent an;
- Botschaften, Inhalte, Kommunikationslinien und Termine sind landesweit abgestimmt sowie vorhandene Kanäle/Mittel/Instrumente richtig und wirkungsvoll eingesetzt;
- als nationale Krisenkommunikationsplattform wird die elektronische Lagedarstellung genutzt.

2 Projektorganisation und Übungsablauf

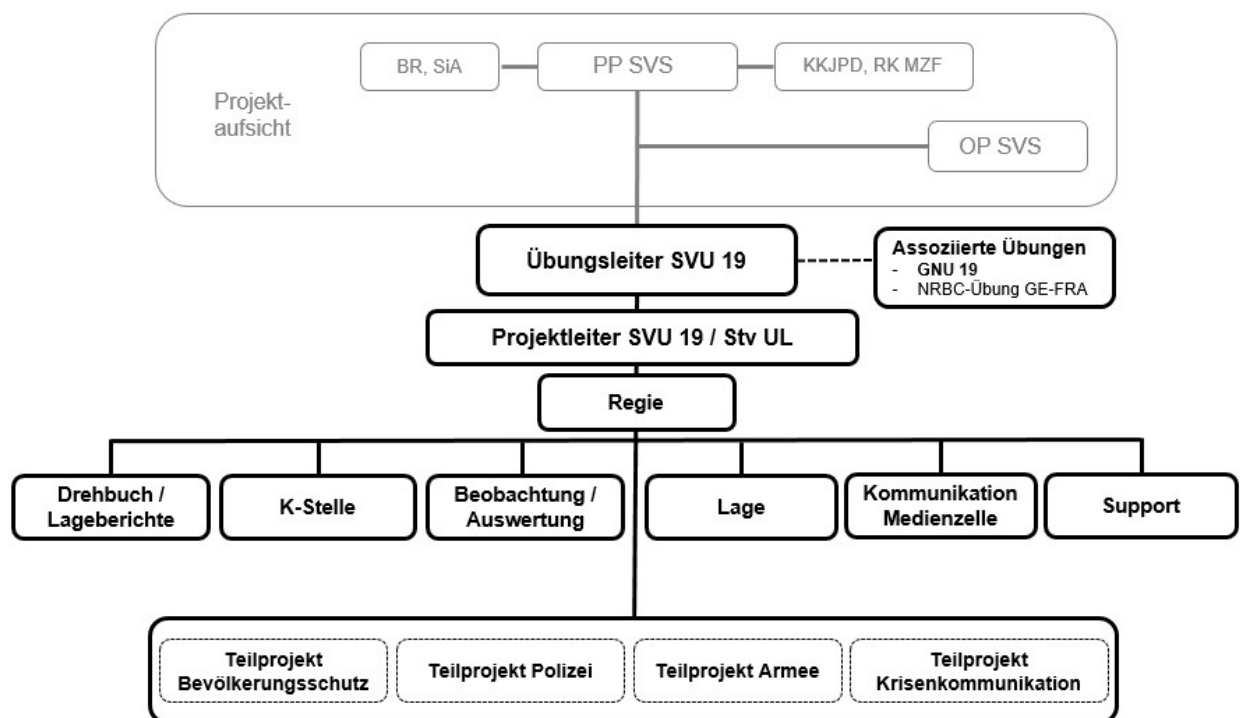
2.1 Organisation Projektleitung

SVU sind Partnerschaftsprojekte Bund-Kantone. Das spiegelt sich auch im Organigramm der SVU 19.

Die oberste Projektauf sicht von SVU bilden der Bundesrat auf Seiten Bund und die beiden Konferenzen KKJPD und RK MZF auf Seiten der Kantone.

Die Parität Bund-Kantone spiegelte sich in der SVU 19 auch in den Teilprojekten:

- Die beiden TP Bevölkerungsschutz und Polizei waren von den Kantonen geführt;
- die TP Armee und Krisenkommunikation vom Bund.



2.2 Die Rolle der Plattformen Sicherheitsverbund Schweiz

Der Sicherheitspolitische Bericht 2010 sah vor, dass Bund und Kantone zur Realisierung von regelmässigen grossangelegten Übungen gemeinsame Projekt- und Übungsleitungen bilden. Der neu konzipierte Konsultations- und Koordinationsmechanismus Sicherheitsverbund Schweiz sollte diese Übungen steuern. Davon ausgehend erteilte die Politische Plattform SVS den Projektauftrag für die SVU 14; die Operative Plattform SVS (vormals Steuerungsausschuss SVS) wurde als Projektauf sicht bestimmt. Auch bei der SVU 19 wurden die wesentlichen Planungsschritte vom Übungsthema über die Art der Übung und deren Dauer bis zur Zusammensetzung der Teilprojektleitungen und die Bestimmung des Übungsleiters in der Operativen Plattform vorbesprochen und von der Politischen Plattform beschlossen.

2.3 Teilnehmende

Teilnahme Bund: KGSI, fedpol (insbesondere mit der Einsatzorganisation fedpol), das EDA, die Bundesanwaltschaft, das BABS (insbesondere der Bundesstab Bevölkerungsschutz), die Armee mit dem Kommando Operationen und dem Militärstrategischen Stab, die Eidgenössische Zollverwaltung (GWK und ZOLL) und das SEM. Dazu kam der NDB, welcher den Nachrichtenverbund in der SVU 19 auf der strategischen Ebene koordinierte. Auf operativer Ebene waren alle Departemente via den Bundesstab Bevölkerungsschutz und die Einsatzorganisation fedpol (fedpol als federführendes Amt) in die SVU 19 einbezogen.

Der Bundesrat als Gremium und die Bundesverwaltung als Ganzes waren in der SVU 19 nicht beübt, weil der Bundesrat schon in der zwei Jahre zuvor durchgeführten SFU 17 als Gesamtgremium geübt hatte. Anfang 2019 präzisierte der Bundesrat, dass sich die Generalsekretariate der Departemente bzw. die Stäbe der Bundesräte und die Bundeskanzlei an der SVU 19 nicht beteiligen müssen. Sie sollten nur im Kontaktstab der Übungsleitung simuliert werden. Den Departementen beziehungsweise Generalsekretariaten stand es aber frei, ihre Krisenstäbe in der SVU 19 ein weiteres Mal üben zu lassen.

Der Bundesrat wurde vorgängig zur Übung einbezogen, indem er entschied, welchem Departement er die Federführung in der Krisenbewältigung des Bundes zuweisen wollte. Angesichts der klaren Ausprägung der Krise als anhaltende Terrorbedrohung war es naheliegend, die Federführung dem EJPD beziehungsweise fedpol als dem federführenden Amt zu übertragen. Das EJPD hatte die Aufgabe, einen interdepartemental zusammengesetzten Ad-hoc-Stab zur Krisenbewältigung einzuberufen oder zu markieren.

Teilnahme Kantone: Alle Kantone nahmen mit ihrem kantonalen Führungsorgan sowie mit dem Polizeikorps teil. Eine wichtige Koordinationsrolle spielte der Führungsstab Polizei, ein Organ der KKPKS, das anlässlich der SVU 14 eingeführt worden war. Die enge Abstimmung und Zusammenarbeit mit der Polizeiarbeit des Bundes während der SVU 19 wurde dadurch unterstützt, dass der Führungsstab Polizei die für ihn vorgesehenen neuen Führungsräume im Gebäude von fedpol nutzen konnte.

Die politische Ebene war bei den Kantonen im Normalfall über die Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren einbezogen. Teilweise, so in Luzern, Solothurn und Freiburg, befasste sich die gesamte Regierung mit der Übungslage und traf Entscheide zum weiteren Vorgehen in der Krisenbewältigung des jeweiligen Kantons.

Teilnahme Ausland: Die Teilnahme von Liechtenstein erfolgte auf der Grundlage der «Absichtserklärung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung des Fürstentums Liechtenstein für eine verstärkte Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich» vom 19. Februar 2013. Aufgrund der engen Verflechtung auf der operativen Ebene im Polizeibereich und bei der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen meldete Liechtenstein schon früh in der Planungsphase sein Interesse an einer Übungsteilnahme an. Die definitive Teilnahme wurde auf Departementsstufe in beiden Staaten beschlossen und von den Regierungen genehmigt.

Die Teilnahme von Deutschland und von Frankreich beschränkte sich auf ihren Einbezug im Rahmen der mit der SVU 19 assoziierten Übungen GNU 19¹ (unter Einbezug von an die Schweiz angrenzenden Verwaltungsbezirken in Süddeutschland) sowie der NRBC²-Übung von Genf mit Beteiligung von zivilen und militärischen Kapazitäten aus Frankreich.

¹ Gesamtnotfallübung. Mit GNU 19 wurde der Notfallschutz des Kernkraftwerks Beznau (KKB) geprüft.

² Nuklear, Radiologisch, Biologisch, Chemisch

Phase	Vorbereitung		Durchführung				Auswertung
Was, Wann	Orientierungsanlass 22. März 2018	Bewältigungsplanungen März 2018 – Okt. 2019	Eröffnungsanlass 4. Nov. 2019	Stabsrahmenübung 11. – 13. Nov. 2019	GNU 19 12. – 14. Nov. 2019	NRBC-Übung GE 11. – 13. Nov. 2019	Abschlussveranstaltung 21. Nov. 2019
Beübte Stelle, Organisation							
Kerngruppe Sicherheit				X			
Politische Plattform SVS			X				X
KKJPD	X	X	X	X			X
RK MZF	X	X	X	X			X
Bundesstab Bevölkerungsschutz	X	X	X	X	X	X	X
AG Operationen (IKAPOL)	X	X	X	X			X
Führungsstab Polizei	X	X	X	X			X
EO fedpol, SOGE	X	X	X	X			X
SEM	X	X	X	X			X
EZV	X	X	X	X			X
NDB	X	X	X	X			X
BABS Direktion	X		X	X	X	X	X
NAZ	X	X	X	X	X	X	X
Labor Spiez, EEVBS	X		X		X	X	X
ENSI	X	X	X	X	X		X
Militärstrategischer Stab (Armee)	X	X	X	X	X	X	X
Kdo Operationen + DU, KTVS	X	X	X	X	X	X	X
Kdo Ausbildung	X	X	X	X	X	X	X
Führungsunterstützungsbasis	X	X	X	X	X	X	X
Logistikbasis der Armee	X	X	X	X	X	X	X
Bundesanwaltschaft	X		X	X			X
Exekutive Kantone	X		X	X	X	X	X
KFO	X	X	X	X	X	X	X
Polizeikorps	X		X	X			X
SFO (Städte)	X	X	X	X	X	X	X
Staatsanwaltschaften			X	X			X
Kritische Infrastrukturen	X	X	X	X	X		X
Private Sicherheitsunternehmen	X	X	X	X			X
Ausland (LIE)	X	X	X	X			X
Ausland (FRA, DEU)					X	X	

Tabelle: Übersicht über die teilnehmenden Stellen an der SVU 19

2.4 Übungsanlage

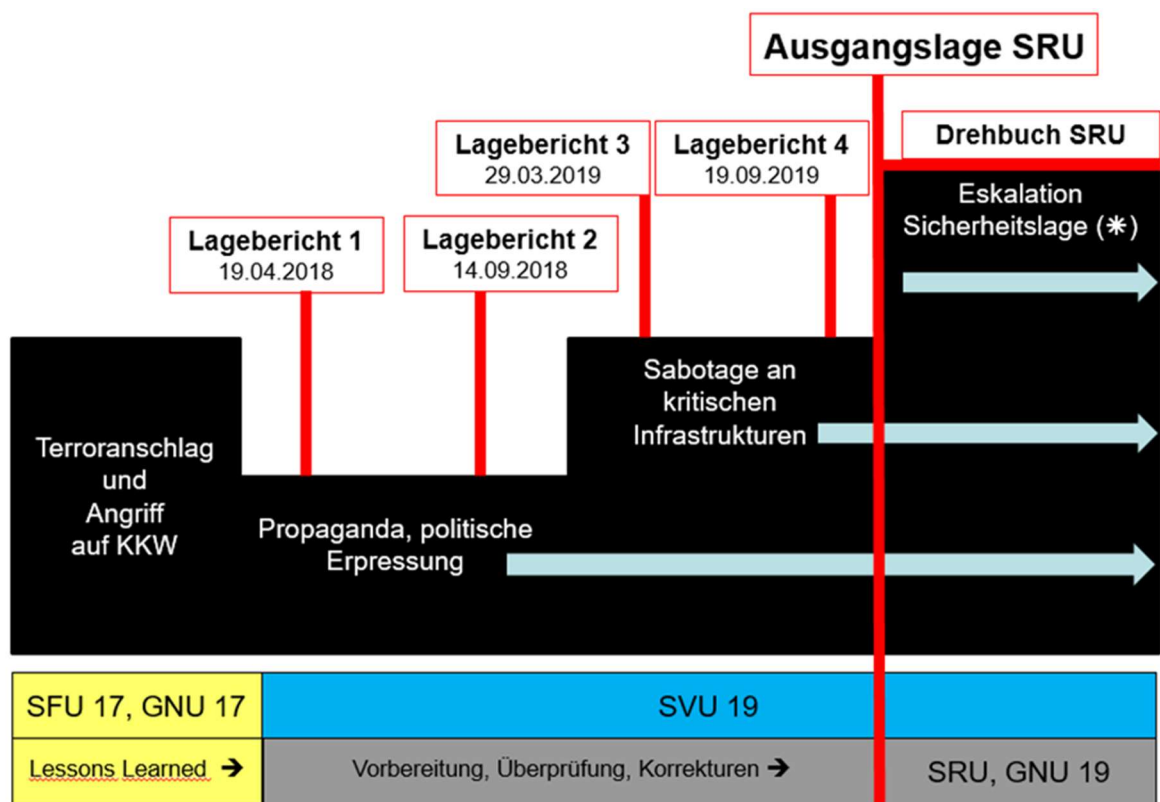
Die Übungsanlage diente der Beantwortung der Frage, wie die Schweiz eine länger andauernde Terrorbedrohung bewältigen kann und was dabei die kritischen Aspekte sind. Die Beantwortung dieser Frage verlangte die Organisation einer entsprechend aufwendigen Simulation. Letztendlich ging es darum, die Bereitschaft im Hinblick auf eine reale Terrorlage zu überprüfen.

Aus Sicht der Übungsleitung sollten sich die Teilnehmenden im Sinne der Krisenvorsorge bereits im Vorfeld der SVU 19 vertieft mit dem Szenario einer anhaltenden Terrorbedrohung befassen können. Zu diesem Zweck wurden ergänzend zum Szenario im zeitlichen Abstand von je sechs Monaten vier Lageberichte zur Verfügung gestellt. In den Lageberichten wurden fiktive Aussagen zu den getroffenen Massnahmen gemacht. Dadurch erhielten die Teilnehmenden die Gelegenheit, Lagebeurteilungen vorzunehmen und Bewältigungsplanungen (beispielsweise Vorsorgeplanungen oder Einsatzpläne) zu erarbeiten und diese mit den Partnern abzugleichen.

Ein erster Lagebericht vom Frühling 2018 schilderte die Situation auf der Eskalationsstufe Propaganda und politische Erpressung, als die Schweiz im Anschluss an das Szenario der SFU 17 dem politischen Druck der fiktiven terroristischen Gruppe Global Liberation Front (GLF) ausgesetzt war.

Die weiteren Lageberichte ermöglichten die Analyse der nächsten Eskalationsstufen, insbesondere als kritische Infrastrukturen bedroht waren.

Die höchste Eskalationsstufe einer akuten Bedrohung der Sicherheit im öffentlichen Raum bildete Gegenstand der Stabsrahmenübung vom November 2019.



* Strategisches Ziel: verhindert weitere Terroranschläge

2.5 Szenario

Im Grobkonzept der SVU 19 legten der Bundesrat und die Kantone (via KKJPD und RK MZF) das Szenario für die Stabsrahmenübung und die im Vorfeld veröffentlichten Lageberichte verbindlich fest. Es wurde entschieden, nach den Themen Strommangellage und Pandemie in der SVU 14, sich in der SVU 19 mit zentralen Aspekten einer anhaltenden Terrorbedrohung auseinanderzusetzen. Der Projektauftrag vom November 2015 verlangte zudem, dass die Lage im Szenario eskalieren müsse, um den nötigen Zwang zur Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Sicherheitskräften und Hierarchiestufen zu erzwingen.

Das Szenario muss eine möglichst echte Übungsumwelt beschreiben und damit eine ungewohnte, aber dennoch realistische Krisensituation für die Übenden schaffen. Die Eskalation, ausgehend von der normalen Lage, übergehend in eine besondere Lage bis hin zur ausserordentlichen Lage, war eine von verschiedenen Anforderungen an das komplexe Szenario. Letztendlich ist ein Übungsrahmen mit Szenario und Drehbuch immer ein Kompromiss zwischen Realität, Fiktion und Methodologie. Eine Überhöhung der Ereignisse bezüglich Plausibilität und Schadensausmass wurde bewusst in Kauf genommen.

Wie bereits für das Szenario der SFU 17 wurde mit der sogenannten Global Liberation Front (GLF) eine fiktive Gegenseite benutzt. Die Motive der GLF sowie deren Strukturen, Herkunft und Fähigkeiten wurden vom NDB speziell für die SFU 17 und die SVU 19 entwickelt. Mit der Verwendung eines generischen Modellgegners sollte u.a. vermieden werden, dass Interferenzen entstehen zwischen der realen Welt und dem Szenario der SVU 19. Weiter konnte eine Terrororganisation mit den Kapazitäten generiert werden, mit denen die Übungsziele optimal zu erreichen waren.

Gemäss fiktivem Szenario gehört die Schweiz wie die anderen westlichen Staaten zum Feindbild der GLF-Ideologie. Im November 2017 rückte sie als prioritäres Ziel ins Visier der GLF. Im Zuge der gegen die UNO gerichteten Anschläge von Genf wurden mehrere GLF-Kämpfer getötet oder verhaftet. Dadurch wurde das Ziel der GLF vereitelt, die Aufhebung der gegen sie gerichteten UNO-Sanktionen zu erzwingen. Von da an hetzte die GLF gegen die Schweiz, wo drei der Attentäter von Genf inhaftiert waren, und rief zu Anschlägen auf. Dazu kamen Propaganda, politische Erpressung sowie die Manipulation der Medien. Sabotageaktionen und Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen. Die GLF wollte so verhindern, dass der geplante Prozess am Bundesstrafgericht in Bellinzona gegen die drei Attentäter von Genf (Szenario der SFU 17) durchgeführt werden konnte.

Die Ausgangslage, welche den übenden Stäben eine Stunde vor Übungsbeginn verteilt wurde, schilderte einen bereits drei Tage zuvor stattgefundenen Terroranschlag auf den Hauptbahnhof in Zürich. Weiter wurden in der Nacht zuvor mit Sabotageangriffen auf die Stromversorgung und mit Cyberangriffen der Bahnverkehr sowie der Zahlungsverkehr in der Schweiz massiv gestört. Durch einen Grossbrand im Raum Othmarsingen wurde neben der Bahnlinie und der Autobahn auch eine wichtige Stromleitung unterbrochen. Zudem zerstörte das Feuer einen Grossteil des Armeelogistikcenters und damit auch die dort abgestellten Fahrzeuge und das eingelagerte Material der Armee.

Mit diesen bereits eingespielten Hauptereignissen wurde am ersten Übungstag in die SRU eingestiegen. Damit sollte verhindert werden, dass die relativ kurze SRU zur reinen Bewältigungsübung auf taktischer Stufe wurde. Die übenden Stäbe sollten vielmehr die sich entwickelnde Lage analysieren und die geeigneten Schlüsse und Konsequenzen daraus ziehen. Diese Antizipation war anspruchsvoll und zwang die teilnehmenden Stäbe zu Interaktionen im ganzen Sicherheitsverbund. Strategisches Ziel aus der Optik der Übenden war die Verhinderung von weiteren Anschlägen.

Während der 52-stündigen Stabsrahmenübung wurden die übenden Stäbe mit verschiedenen nationalen Herausforderungen konfrontiert wie der Einschränkung der Mobilität auf der Schiene und der Strasse, der Überprüfung der Evakuierungsplanung bei einer Verstrahlungslage sowie der Auswirkungen einer landesweiten Lebensmittelvergiftung mit Botulinumtoxin. Diese Lebensmittelvergiftung betraf praktisch alle Kantone sowie verschiedene Stellen des Bundes. Im Szenario wurden die intensivmedizinischen Kapazitäten (Beatmungsplätze) der Spitäler knapp. Daneben gab es Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen der Stromversorgung, aber auch auf wichtige Systeme der Armee. Die aussenpolitische Dimension wurde mit Angriffen gegen diplomatische Einrichtungen der Schweiz im Ausland eingeblendet.

Weiter wurde mit einem Drohnenangriff der Flugbetrieb auf dem Flughafen Genf lahmgelegt, ein entführtes Flugzeug im Luftraum der Schweiz identifiziert und mit illegalem Güter- und Personenverkehr verschiedene sicherheitspolitische Elemente, wie EZV, NDB, involviert. Der durch die Gesamtplanung grosser Übungen vorgesehene Einbezug der GNU-Thematik verlangte, dass die technische Havarie des KKW Beznau 2 ebenfalls ins Szenario integriert werden musste. Dies geschah insbesondere am letzten Tag der Übung mit dem Auslösen des allgemeinen Alarms in den umliegenden Gemeinden des KKW. Dieser Alarm löste zusammen mit verschiedenen Falschmeldungen der GLF ein Verkehrschaos aus. Mit diversen Falschmeldungen sollte die Bevölkerung verunsichert und zu falschem Handeln gebracht werden.

Das Drehbuch für die SRU wurde entlang der beschriebenen Handlungsstränge bearbeitet. Dabei wurden knapp 200 Meldungen (Injects) und rund 300 Pressemeldungen verfasst, welche während den 52 stündigen SRU nach Drehbuch eingespielt wurden. Einige wenige Meldungen wurden während der Übung spontan abgeändert oder neu hinzugefügt.

3 Phase Lageberichte

3.1 Organe innere Sicherheit

3.1.1 Ausgangslage

Die Polizeiorgane der Schweiz (in der Folge als «Polizei» bezeichnet) wurden vor die Aufgabe gestellt, Massnahmen zur Bewältigung einer anhaltenden Terrorbedrohung lagegerecht zu treffen und im Verbund zu koordinieren und umzusetzen.

3.1.2 Ziele der Polizei

Für die Polizei stellten sich folgende Herausforderungen:

- Bewältigung einer länger andauernden Terrorbedrohung;
- Klärung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Dritten;
- Überprüfung der Einsatzbereitschaft und Durchhaltefähigkeit;
- Überprüfung der Vorsorgeplanung Terror (Aktionsplan) und Krisenkommunikation;
- Überprüfung der polizeilichen Führung bei einer schweizweiten Bedrohung, insbesondere Einsatzhierarchie Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten intern und mit dem Bund;
- Führungsklarheit in den Kantonen: Polizei – KFO; politischer Entscheidungsprozess;
- Planung des Erhalts der Führungsfähigkeit und der Führungsfreiheit;
- Klärung der Einsatzverantwortung/Führungsverantwortung mit der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV), der Armee, der Transportpolizei, der privaten Sicherheit;
- Einsatz ausländischer Kräfte.

3.1.3 Orientierung der Polizeikorps

Die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) wurde an ihrer Arbeitstagung vom 20. März 2018 über die Ausgangslage und die Ziele orientiert. Der Vorstand der KKPKS wurde am 27. Februar 2018 und am 22. Januar 2019 auf den jeweiligen Stand der SVU 19 gebracht. Das Zentralschweizer Polizeikonkordat wurde am 1. Februar 2019 und das Ostschweizer Polizeikonkordat am 14. März 2019 über die SVU 19 ins Bild gesetzt. Am 8. Mai 2019 erfolgte die Orientierung des Nordwestschweizer Polizeikonkordates. Einzeln wurden die Kantonspolizei St. Gallen, die Kantonspolizei Appenzell Ausserrhoden und die Kantonspolizei Zürich sowie die EZV in die Übung und die Übungszeile eingeführt. Am 25. Februar 2019 erfolgte die Orientierung für die Romandie und das Tessin. Zudem fanden bis zur SRU mehrere Sitzungen mit dem Präsidenten der KKPKS und dem Präsidenten der Arbeitsgruppe Doktrin der KKPKS statt. Separat erfolgte die Erarbeitung des Szenarios «Bundesstrafgericht Belinzona». Der Kanton Tessin hatte sich entschlossen, den Schutz des Bundesstrafgerichtes real durchzuspielen.

3.1.4 Standbilder «Polizei» der Lageberichte

Mit den Standbildern in den Lageberichten wurde die Polizei auf strategischer und taktischer Ebene in die Stabsrahmenübung eingeführt. Dem Eskalationsverlauf entsprechend stellten sich immer wieder neue und grössere Herausforderungen. Die Standbilder widerspiegeln

dabei nicht einen realen Bewältigungsverlauf, sondern sie präsentierten aufgesplittet die Zuspitzung der Lage bis zur Stabsrahmenübung der SVU 19.

Standbild Lagebericht 1

Gestartet wurde aus dem Normalbetrieb. Das war zwar nach den Terroranschlägen in Genf eher unwahrscheinlich, wurde aber von der Übungsanlage dennoch als Ausgangspunkt gewählt, um die Sicherheitskräfte zu sensibilisieren und den Führungsstab Polizei und die Einsatzorganisation fedpol in erhöhte Bereitschaft zu bringen.

Standbild Lagebericht 2

Mit dem Standbild 2 wurde die Lage erstmals verschärft, um die Schweizer Polizei an ihre Belastungsgrenze zu bringen und zu Verzichtsplanningen zu veranlassen. Mit politischen Vorstössen auf Stufe Bund und Kantone wurden indirekt die Polizeikommandanten und die Verantwortlichen auf Stufe Bund, insbesondere fedpol und die EZV, mit einer möglichen Problemerkennung konfrontiert: Sind Massnahmen für ein national abgestimmtes Vorgehen getroffen worden? Wer führt übergeordnet die Schweizer Polizei in einer nationalen Bedrohungslage? Verfügen die Kantonspolizeien über Möglichkeiten der Abwehr von Cyberdelikten? Wie sieht die Zusammenarbeit mit den anderen Sicherheitspartnern wie Armee, EZV, private Sicherheitsunternehmen aus?

Standbild Lagebericht 3

Das Standbild 3 zeichnete erste Überforderungen der Polizei ab. Skizziert wurden Verzichtsplanningen und interne Schwergewichtsbildungen. Die operative Ermittlungskapazität wurde als ausgeschöpft dargestellt und andere Ermittlungen respektive Strafanzeigen konnten nicht mehr bearbeitet werden. Die polizeiliche Grundversorgung funktionierte nur noch eingeschränkt; Unmut in der Bevölkerung machte sich breit. Die Beurteilung der Lage «Polizei» war bewusst überhöht dargestellt, da sich sonst keine Notwendigkeit der Koordination im Verbund ergeben hätte.

Standbild Lagebericht 4

Das Ziel des Standbildes 4 war, die Ausgangslage für die Stabsrahmenübung zu schaffen. Der Druck der Überforderung wurde zurückgenommen, da die KKPKS mittlerweile wichtige und zukunftsgerichtet strategische Entscheide wie den Operationsbefehl «KAİROS» und eine Kompetenzzuteilung vorgenommen hatte. Der Kernstab FST P erfasste und koordinierte die Gesuche um militärische Unterstützung. Zuhanden der Kommandanten gab die Arbeitsgruppe Operationen der KKPKS verschiedene Empfehlungen ab. Zudem formulierte sie mit dem Ziel einer zentraleren nationalen polizeilichen Führung und Einflussnahme einen gesamtheitlichen Entschluss für die Schweizer Polizei und verabschiedete darin präzise Vorstellungen zur Zuweisung von Aufgaben und Mitteln und beauftragte den FST P mit der Umsetzung.

3.1.5 Operative Dialoge

Der FST P und fedpol erkannten bereits nach dem ersten Lagebericht die Notwendigkeit, alle Sicherheitspartner auf operativer Ebene einzubeziehen und eine gemeinsame Lagebeurteilung durchzuführen. Nach jedem Lagerapport wurden folgende Partner zu einem operativen Dialog durch den Chef des FST P und den Stabschef der Einsatzorganisation fedpol eingeladen: Vertreter des FST P und fedpol, Bundesanwaltschaft, Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz, Schweizerische Konferenz der Medienbeauftragten der Schweizer Polizeikörpers,

NDB, SEM, BSTB, EDA, EZV, Kdo Op der Armee, SBB-Transportpolizei. Zum ersten Mal waren die betroffenen Partner des Sicherheitsverbundes an einem Tisch und überprüften ihre Eventualplanungen, erkannten Lücken und leiteten daraus operative Massnahmen ab. Der letzte operative Dialog wurde als Rehearsal³ - eine Überprüfung der Planungen - in den Räumlichkeiten der Generalstabsschule der Armee in Kriens durchgeführt. Dabei wurden 19 Szenarien durchgearbeitet und jeder Partner hatte die Möglichkeit, seine Planungen dazu zu präsentieren. Dieses Rehearsal bot somit die einmalige Gelegenheit, dass man sich auf Augenhöhe direkt und unmittelbar austauschen sowie allfällige Doppelspurigkeiten, Lücken und operationelle Schnittstellen rasch erkennen und besprechen konnte. Die hohe Zahl der bearbeiteten Szenarien konnten natürlich nicht in den letzten Details und nicht in der nötigen Tiefe abgearbeitet und einige Fragen mussten bewusst im Raum stehen gelassen werden. Die Form der Operativen Dialoge ist aber insbesondere bei planbaren oder über eine gewisse Zeit sich entwickelnde Situationen ein gutes Instrument. Auch bei überraschend eintretenden Ereignissen können operative Dialoge ein geeignetes Mittel sein, um sich rasch und zielgerichtet mit den relevanten Partnern abzustimmen.

3.1.6 Reaktionen der Polizei auf die Lageveränderungen

Mit den Lageberichten 1 und 2 wurde - bis auf wenige Ausnahmen - lediglich eine Kenntnissnahme der SVU 19 bei den Polizeikommandanten bewirkt. Das änderte sich mit dem Lagebericht 3, welcher der Polizei eine Überforderung unterstellte. Für den Lagebericht 4 klärte die KKPKS ihre Position, damit sie in einer ausserordentlichen Lage ihre Führungsfähigkeit und ihre Führungsfreiheit behalten konnte. Zentral dabei war der Operationsbefehl «KAİROS».

Die Bekämpfung des Terrorismus ist hauptsächlich eine Aufgabe der Polizei. Gefordert sind vor allem die Kantonspolizeien und fedpol sowie die Bundesanwaltschaft und auch die kantonalen Staatsanwaltschaften. Mit der Arbeitsgruppe Operationen und dem Operationsbefehl «KAİROS» gelang es, die polizeilichen Kräfte zu bündeln.

3.1.7 Eidgenössische Zollverwaltung (EZV)⁴

«Die Eidgenössische Zollverwaltung sorgt für umfassende Sicherheit an der Grenze für Bevölkerung, Wirtschaft und Staat» – so ist der Auftrag der EZV (ZOLL und GWK) formuliert.

Die EZV berief bereits kurz nach Erscheinen des ersten Lageberichtes den Führungsstab EZV ein, welcher sämtliche operativen, bewaffneten und unbewaffneten Kräfte zu steuern vermag. Dieser koordinierte so, dass Sicherheit durch bewaffnetes Personal und durch Datenanalyse, Güterbeurteilung und Verfahrensweisen im Handelswarenverkehr generiert werden konnte.

Als Bundesorgan mit einem Sicherheitsauftrag an der Grenze ist die EZV bei Terrorlagen stark gefordert. Reserven zu Gunsten der Kantone konnten nicht ausgeschieden werden – im Gegenteil, die EZV hatte an der Grenze noch verstärkt zu wirken. Dies erreichte sie mit einer Aufgaben-Verzichtsplanung sowie mit einer internen Aufgaben-Umlagerung verbunden mit einem darauf abgestimmten Einsatz von bewaffnetem und unbewaffnetem Personal. Um die von Politik und Bevölkerung bereits im Lagebericht 2 geforderte, erhöhte Sicherheitspräsenz an der Grenze zu erreichen, stellte der Direktor EZV zeitgerecht beim Bundesrat einen Antrag um Unterstützungsleistung der Militärpolizei. Diesem wurde in der Folge auch stattgegeben.

³ Rehearsal: gemeinsames Durchsprechen von möglichen Lageentwicklungen unter Einbindung aller beteiligten Partnerorganisationen mit dem Zweck, allfälligen Handlungsbedarf abzuleiten und gemeinsame Handlungsoptionen zu erkennen.

⁴ In der SVU 19 war die EZV als Teil der inneren Sicherheit im Teilprojekt Polizei angesiedelt.

Von hoher Effektivität zeigte sich die intensivierte Kontrollkoordination an der Grenze mit den Grenzbehörden der Nachbarländer. Gemeinsame «One-Stop»-Kontrollen erlaubten eine Verdoppelung der Grenzübergangsbesetzung, einen gegenseitigen Einsatz von Spezialausrüstungen sowie einen direkten Informationsaustausch mit der ausländischen Partnerorganisation.

Die Vertretung der EZV im Führungsstab Polizei war wertvoll, weil die EZV – in enger Zusammenarbeit mit der Polizei – Kontrolltätigkeiten oder Abklärungen bei Verdachtslagen und Vorfällen an der Grenze oder in Verteilzentren zeitgerecht leisten konnte. Regionale Absprachen mit Fokus «Verhinderung von Mehrfachkontrollen» schaffte insbesondere bei Bahn-, Linienbus- und LKW-Kontrollen freie Mittel für andere Kontrolltätigkeiten. Dies konnte insbesondere dort erreicht werden, wo die lokale Verbindung zu den Stäben der Partnerorganisationen gut spielte.

3.1.8 Zwischenbeurteilung der Polizei

Die Vorbereitung auf die Übung mit den vier Standbildern hat sich gelohnt. Es erfolgten aufschlussreiche Diskussionen und Klärungen, die wichtige, zukunftsweisende Überlegungen ausgelöst haben. Ebenfalls bewährt haben sich die operativen Dialoge. Damit sind bereits vor der Stabsrahmenübung wesentliche Fortschritte in der nationalen polizeilichen Zusammenarbeit erzielt worden.

3.2 Bevölkerungsschutz

Feststellungen

Die kantonalen Führungsorganisationen (KFO) und kantonalen Führungsstäbe (KFS) befassten sich in der Vorphase der Stabsrahmenübung intensiv mit den in den vier Lageberichten beschriebenen Lagen. Die Lageverfolgung erfolgte in den meisten Kantonen zusammen mit den jeweiligen kantonalen Polizeikörpern und teilweise im Kontakt mit ihren Exekutiven. Die Ergebnisse wurden auf der ELD abgelegt und den anderen Nutzern zugänglich gemacht. Etliche KFO/KFS haben auf Grund der Ereignisse ihre Prozesse überprüft und Anpassungen vorgenommen.

Nach dem Erscheinen des ersten Lageberichtes im April 2018 haben sich aus Sicht der Organe des Bevölkerungsschutzes folgende Fragen ergeben:

- Wie sind Führung und Verantwortung geregelt?
- Wie ist ein Einsatz unter dem Aspekt einer Terrorbedrohung organisiert?
- Sind die Einsatzleiter auf den Aspekt des Terrors beim Einsatz geschult und vorbereitet?
- Sind die erstellten Vorsorgeplanungen Terror vorhanden und aktuell?

Die Amtsdirektoren auf Stufe Bund führten im BSTB in dieser Phase mehrere ausserordentliche Direktorenkonferenzen durch. Dabei ging es insbesondere um das Erreichen eines Informationsgleichstands und um die Identifikation von zeitkritischen Koordinationsthemen. Es wurde erkannt, dass ein vermehrtes Augenmerk auf die Ressourcenkoordination gelegt werden muss. Diesbezüglich fand am 11. Januar 2019 eine Sitzung unter der Leitung von fedpol mit dem EDA, dem SEM, dem BABS (NAZ), der Armee und der EZV statt. An dieser Sitzung wurde festgehalten, dass die etablierten Wege für Begehren über die NAZ bzw. über die kantonalen Territorialverbindungsstäbe der Territorialdivisionen bestehen bleiben. Es sollen keine neuen zusätzlichen Wege etabliert werden. Weiter wurde zwischen dem Direktor BABS und der Direktorin fedpol entschieden, dass der Vorsitz im BSTB gemäss der in Arbeit befindlichen Startstrategie⁵ «Terror» beim Direktor BABS bleiben soll, da der BSTB insbesondere für die bevölkerungsschutzrelevanten Bereiche verantwortlich zeichnet.

Der Lenkungsausschuss des Planungselements BSTB koordinierte die Abschlussarbeiten der Startstrategien «Terror» und «KKW Unfall Schweiz Inland». Diese wurden im Mai 2019 von der Direktorenkonferenz BSTB verabschiedet. In der Eskalationsphase erhöhte der Stabschef BSTB (SC BSTB) die Bereitschaft von Schlüsselpersonen in Absprache mit dem Vorsitzenden und den Mitgliedern des BSTB. So wurden insbesondere Ferienpläne von Schlüsselpersonen abgeglichen und eine minimale Verfügbarkeit auf Abruf von Schlüsselpersonen auch am Wochenende und an Feiertagen geplant. Der SC BSTB machte nach Erscheinen des Lageberichtes 3 über die NAZ im Umfeld des BSTB erneut eine Erhebung zum aktuellen Planungsstand im Bevölkerungsschutz. Wie bereits im Jahr zuvor wurden bei den Mitgliedern BSTB, den KFO und ausgewählten Betreibern kritischer Infrastrukturen Informationen zu den getroffenen Massnahmen, den grössten Herausforderungen, anstehenden Koordinationsthemen und Prognosen eingeholt. Die Rückmeldungen wurden in einer ersten Phase durch die NAZ zusammengeführt, verdichtet und anschliessend vom SC BSTB ausgewertet. Die Resultate wurden im Rahmen einer ausserordentlichen Sitzung im Planungselement des BSTB diskutiert und zu einer Lagebeurteilung überführt. Diese wurde im April an der Sitzung der KGSi, beim operativen Dialog fedpol/FST P sowie anlässlich der Fachtagung der SC KFO und im Rahmen

⁵ Als Vorbereitung auf den Einsatz erstellt der BSTB eigene Vorsorgeplanungen. Diese bestehen in der Regel aus Startstrategien, die mit Konzepten, Entwürfen zu Notverordnungen und weiteren Dokumenten ergänzt sein können.

der Direktorenkonferenz BSTB im Mai vorgestellt. Die Weiterbearbeitung der Resultate wurde durch den SC BSTB und die Geschäftsstelle sichergestellt.

Weiter wurden anlässlich der ordentlichen Direktorenkonferenz BSTB vom 22. Mai 2019 die Vorsorgeplanungen zu den Bereichen «Terror konventionell und unkonventionell», «KKW Unfall Schweiz» und «Strommangellage» verabschiedet. Diese könnten je nach Ausprägung von terroristischen Aktivitäten zur Anwendung gelangen.

Zur Klärung des Themas «Gesamtkoordination Ressourcenmanagement Bund» (ResMaB) wurden zwischen dem SC BSTB, fedpol und dem Kdo Op mehrere Arbeitssitzungen durchgeführt. Dabei waren sich alle Beteiligten einig, dass keine neuen Gremien geschaffen werden, sondern die etablierten und bekannten Wege konsequent genutzt werden sollen. Sobald eine Gesamtkoordination notwendig wird, soll der BSTB die organisatorische Verantwortung des Prozesses übernehmen. Der inhaltliche Lead für die Gesamtkoordination wird der Lage entsprechend festgelegt.

Am Workshop des Planungselementes BSTB vom 24. Juni 2019 wurden weitere Vorsorgetätigkeiten im BSTB bearbeitet, unter anderem die Themen Massenanfall von Patienten sowie die Zusammenarbeit von Krisenstäben Stufe Bundesverwaltung. Zudem wurde über die bevölkerungsrelevante Lage im BSTB, bei den KFO und den Betreibern kritischer Infrastrukturen von nationaler Bedeutung informiert.

Gemäss der Verordnung über den Bundesstab Bevölkerungsschutz hat dieser unter anderem die Aufgabe, im Fall von bevölkerungsschutzrelevanten Ereignissen den Informationsaustausch und die Koordination mit weiteren Stäben und Stellen des Bundes und der Kantone, mit den Betreiberinnen kritischer Infrastrukturen sowie mit den zuständigen Stellen im Ausland sicherzustellen. Abgeleitet von dieser Aufgabe fand am 27. August unter der Leitung des SC BSTB und dem SC der Einsatzorganisation fedpol ein erster Dialog der Stabschefs auf der Stufe Bundesverwaltung statt. Dabei erhielten die Stabschefs die Gelegenheit, die Wirkungsweise ihres Stabes zu erläutern. Weiter wurden mögliche Zusammenarbeitsformen ermittelt und der Koordinationsbedarf erhoben. Der Austausch war sehr wertvoll und es folgte Ende Oktober ein zweiter Dialog.

Die NAZ stand in der Phase der Lageberichte mit einem Kernteam im Einsatz. Die Elektronische Lagedarstellung (ELD) wurde für den Informationsaustausch im Sicherheitsverbund rege genutzt, dies sowohl im polizeilichen und nachrichtendienstlichen Bereich als auch in allen Bereichen des Bevölkerungsschutzes. Das Kernteam verfolgte die Lage zusammen mit dem Melde- und Lagezentrum (MLZ) permanent, traf sich wöchentlich und informierte im gleichen Rhythmus den SC BSTB. Weiter nahm die NAZ am wöchentlichen Lagerapport des NDB teil. In Zusammenarbeit mit dem SC BSTB und bei entsprechender Lageveränderung beschaffte die NAZ aktiv Informationen bei allen Mitgliedern des BSTB, den KFO und ausgewählten Betreibern Kritischer Infrastrukturen von nationaler Bedeutung. Die Informationen wurden zur bevölkerungsschutzrelevanten Lage (BREL) aufgearbeitet und in der ELD publiziert.

Nach den in den Lageberichten beschriebenen Anschlägen und Cyber-Attacken wurden die nötigen Informationen mit dem NDB und dem fedpol ausgetauscht und darauf basierend die BREL beurteilt. NAZ intern wurde die Lagebeurteilung aktualisiert und es wurden u.a. folgende Massnahmen (Auszug) definiert und umgesetzt:

- Alertswiss (App und Twitter Account) soll als Kommunikationskanal an die Bevölkerung festgelegt werden. Dabei sollen echte Behördeninformationen der Stufe Bund und Kantone über Alertswiss publiziert, Falschmeldungen dementiert und gehackte

Behördenaccounts veröffentlicht werden. Die Überprüfung von Anbindungen weiterer Ausgabekanäle ist am Laufen;

- Basierend auf den Zielkatalogen der GLF werden die besonderen, respektive die allgemeinen Nachrichtenbedürfnisse konsolidiert;
- Das Konzept Eigenschutz sieht neu einen Antrag (vorbehaltener Entschluss) zur Bewachung der Führungsanlage NAZ vor;
- Im Bereich Ressourcenmanagement (ResMaB) wurden mit allen fallweisen Partnern Absprachen zur Regelung der Zusammenarbeit im Ereignisfall durchgeführt. Die vollständige Integration des ResMaB in die Einsatzorganisation NAZ wird umgesetzt;
- Im Bereich Cybersicherheit wurden die eigenen Leistungserbringer beauftragt, die Sicherheit der Systeme zu überprüfen.

Beurteilung

Die Vorphase der Stabsrahmenübung war besonders lehr- und erkenntnisreich. Die Erhöhung der Anzahl Lageberichte von zwei⁶ auf vier hat sich trotz beträchtlichem Mehraufwand gelohnt. Die Eskalation der Lage konnte realistischer beschrieben werden und hatte so einen entscheidenden Einfluss auf die Intensität der Führungstätigkeiten der verschiedenen Stäbe und Führungsgremien. Dies erhöhte auch den Druck zur Zusammenarbeit mit allen Partnern des Sicherheitsverbundes und förderte das Denken im Gesamtrahmen. Bei künftigen Übungen sollte je nach Szenario wiederum ein ähnliches methodisches Vorgehen gewählt und der analytischen Phase genügend Zeit und Raum gewidmet werden. Durch die intensive Vorphase erhöht sich auch der Mehrwert bei der anschliessenden – relativ kurzen – Stabsrahmenübung, wo die vorbereiteten Konzepte und Prozesse getestet werden können.

⁶ Das Detailkonzept der SVU 19 vom November 2017 sah ursprünglich nur zwei Berichte vor.

3.3 Armee

Feststellungen

Unter Federführung des Bundesamts für Polizei (fedpol) und in enger Zusammenarbeit mit dem Führungsstab Polizei (FST P) wurde ein iterativer Führungsprozess auf strategischer und operativer Stufe definiert. Auf dieser Grundlage erarbeiteten alle betroffenen Partner im Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) ihre weiterführenden Problemerkassungen, Analysen und Planungen. So setzte auch die Armee ihre Führungstätigkeiten fort und traf dafür zusätzliche Planungsannahmen.

Der Chef militärstrategischer Stab (C MSS) und der Stabschef Kommando Operationen (SC Kdo Op) vertraten die Armee an den Sitzungen der KGSi wie auch an den operativen Dialogen fedpol/FST P.

Armeeintern wurde eine Dialogfolge im iterativen Führungsprozess in Abhängigkeit von der Veröffentlichung der Lageberichte⁷ für jeden Führungszyklus bestimmt und über die gesamte Dauer der Übung beibehalten⁸. Das Resultat dieser Absprachen waren vier fiktive Bundesratsbeschlüsse (BRB). Diese erlaubten der Armee, die ersuchten Leistungen schon vor der Stabsrahmenübung (SRU) zu erbringen. Dieses Beschlussdispositiv gewährleistete der Armee während der Übung, den Gesuchen zu entsprechen.

Periodisch wurde die Armeeführung über den Sachstand der Planungsarbeiten orientiert.

Anlässlich der KGSi-Sitzungen ging es den Armeevertretern darum, Leistungsbedürfnisse seitens der Partner SVS zu klären, um die eigenen Planungsannahmen zu verifizieren.

Die Rollen BSTB und FST P sowie die Prozesse der Gesuchwege für das Übungsszenario wurden geschärft. Der Operationsbefehl «KAİROS» der KKPKS regelte den Ansatz, wie Gesuche für Sicherheits- und Schutzleistungen der Armee über den FST P gesammelt, bewertet, priorisiert, mit der Armee die jeweilige Machbarkeit geprüft und ebenso wie die Subsidiaritätsklärung eingeholt wird.

Der letzte operative Dialog fedpol/FST P vor der SRU wurde in Form eines Rehearsals an der Generalstabsschule in Kriens durchgeführt. Dies bot allen Teilnehmenden die Gelegenheit, konkrete Situationen auf einer Karte durchzusprechen und dabei gegenseitige Abhängigkeiten und Unterstützungsmöglichkeiten zu erkennen.

Beurteilung

Die in der Phase der antizipativen Kontext- und Lageverfolgung gemachten Feststellungen werden in folgenden drei Themenfeldern beurteilt:

- integraler Planungsprozess;
- taktisch komplementäre Verbandsleistung;
- Gesuchwege und Prozesse.

Integraler Planungsprozess

Die Beiträge der Armee zum übergeordneten Planungsprozess wurden jeweils in Dialogen mit dem GS-VBS, mit dem CdA (militärstrategischer Dialog) und mit der Departementsvorsteherin VBS (strategischer Dialog) breit abgestützt.

⁷ Lagebericht 1: 19.04.2018; Lagebericht 2: 14.09.2018; Lagebericht 3: 29.03.2019; Lagebericht 4: 19.09.2019.

⁸ Militärstrategischer Dialog Nr. 2 (12.06.2019), Strategischer Dialog Nr. 2 (26.06.2019); Militärstrategischer Dialog Nr. 3 (22.10.2019), Strategischer Dialog Nr. 3 (04.11.2019).

Der für die SVU 19 definierte integrale Planungsprozess mit den Dialogen im Rahmen der KGSi und fedpol/FST P hatte für die Armee einen nachhaltigen Mehrwert.

Dieser bestand darin,

- dass Planungsarbeiten in der Linie mit bestehenden Gremien vorangetrieben wurden;
- sich gegenseitig besser kennen zu lernen und somit das gegenseitige Verständnis zu fördern;
- das Problem «anhaltende Terrorbedrohung» gemeinsam besser zu verstehen.

Die Doppelvertretung der Armee durch den C MSS und den SC Kdo Op an Sitzungen der KGSi und am operativen Dialog fedpol/FST P hat sich bewährt. Diese eineinhalb Jahre andauernde gemeinsame Planung ermöglichte der Armee, sich als Partner im Sicherheitsverbund Schweiz einzubringen.

Die Armee folgt auf militärstrategischer und operativer Stufe einer Planungsmethodik⁹, die auf einer definierten politischen Intention bzw. Ausrichtung basiert. Diese beinhaltet u.a. den angestrebten politischen Endzustand, harmonisierte Ziele für die verwendeten staatlichen Ressourcen und die strategische Vorgehensweise in einem gegebenen Interessenkonflikt. Das Übungskonzept SVU 19 sah nur eingeschränkt vor, dass die strategische Führung Teil der Übung war. Diese Lücke konnte durch die Übungsleitung nur zum Teil geschlossen werden. Gerade den Entscheidungsträgern der strategischen Stufe kommt eine Schlüsselrolle zu. Denn sie bilden die übergeordnete Klammer, die staatliches Handeln zur Bewältigung einer strategischen Bedrohung gesamtheitlich auszurichten vermag.

Um die militärische Planung zeitgerecht erstellen zu können, musste die Armee Planungsannahmen treffen. Diese Annahmen wurden im gewählten iterativen Führungsprozess armeeintern bis zur politischen Stufe und über die Dauer der vier Führungszyklen – wo angezeigt auch mit den armeeexternen Partnern – verifiziert.

Mit dem Einbezug der Vorsteherin VBS konnten als Übungsgrundlage vier fiktive BRB erstellt werden. Dieses Beschlussdispositiv des Bundesrates gewährleistete eine Lage-adäquate, abgestufte Bereitschaft der Armee¹⁰. So schuf die Armee die Voraussetzung, dass das Einsatzdispositiv der Sicherheitsorgane von Bund und Kantonen unterstützt und damit deren Handlungsfreiheit gewährleistet werden konnte.

Früh wurde erkannt, dass die Cybermittel der Armee eine wertvolle, aber beschränkte Ressource sind. Die Armee berücksichtigte ab Beginn die Lage im Cyberraum. Auf militärstrategischer Stufe wurden Optionen ausgearbeitet und durchgängig in der Planung auf operativer Stufe verfolgt. Präzise Einsatzregeln (ROE) haben die Rechtsgrundlagen für den Einsatz ergänzt.

Taktisch komplementäre Verbandsleistung im subsidiären Einsatz

Das Rehearsal anlässlich des vierten operativen Dialogs fedpol/FST P vom 25. Oktober 2019, aber auch der Eingang von Gesuchen einzelner Kantone um Armeeleistungen direkt beim Kdo Op zeigten auf, dass der Prozess «KAiROS» und die Thematik der taktisch komplementären

⁹ Dokumentiert im Reglement «Führung und Stabsorganisation der Armee 17» (FSO 17, Regl 50.040) und in den Handbüchern des MSS «Militärstrategische Stabsarbeit» und des Kdo Op «Operative Führung».

¹⁰ Die Operative Studie der Armee gewährleistete eine erhöhte, jedoch immer noch abgestufte Bereitschaft der Armee. Diese gewährleistete u.a., dass im Zeitraum vom November 2019 bis Juni 2020 bis zu 8'500 Armeeingehörige der Armee (AdA), davon 4'000 für Schutzaufgaben, aus dem Stand im Assistenzdienst eingesetzt werden konnten. Zudem hielten sich zusätzlich 2'100 AdA als Reserve bereit, umgehend einzurücken und eingesetzt zu werden.

Verbandsleistung¹¹ vor der SRU noch nicht vollständig gegriffen haben. Gesuche um Armeeleistungen wurden noch stark mit der Vorstellung «Bewältigung eines Einzelereignisses» und weniger aufgrund einer Mangellage an Sicherheitskräften antizipierend im Sinne der «Bewältigung einer andauernden Bedrohung» formuliert. Im Umfeld einer langanhaltenden terroristischen Bedrohung erfolgt ein möglicher Armeeeinsatz subsidiär (und somit in ziviler Einsatzverantwortung) nach klaren, gemeinsam vereinbarten Einsatz- und Verhaltensregeln.

Gesuchswege und Prozesse

Die Orientierung über den Planungsstand der Armee vom 15. Januar 2019 initiierte den Planungsprozess fedpol/FST P, der als Resultat zum Operationsbefehl "KAIROS" führte. Dieser entstand unter Einbezug der Armee. Der Mehrwert dieses Ansatzes bestand darin, dass die Armee für Begehren im Bereich aller kantonalen Sicherheitsleistungen einen einzigen Ansprechpartner hatte.

Das Rehearsal anlässlich des vierten operativen Dialogs fedpol/FST P diente auch dazu, den Operationsbefehl «KAIROS» mit allen Übungen zu verifizieren und das gemeinsame Vorgehen abzusprechen. Die vom C FST P und fedpol vorgeschlagene Methodik des Rehearsals wurde von allen Partnern als äusserst gewinnbringend empfunden und schaffte allseitiges Vertrauen in die Vorbereitungsarbeiten aller Übungen. Diese Methodik schafft insbesondere dann Mehrwert, wenn die Teilnehmenden ihre vorbereiteten Eventualplanungen am Rehearsal praktisch durchsprechen, um gemeinsam konkret zu erarbeiten und festzuhalten, in welchen Räumen, mit welchen Mitteln, in welcher Art und Weise in einer konkreten Lage gegenseitig unterstützt werden soll.

¹¹ Im Rahmen der Unterstützung ziviler Behörden kann die Armee grundsätzlich zwei Leistungskategorien anbieten. In der ersten (technische Leistungskategorie) werden Spezialleistung (z.B. Lufttransport) oder gefechtstechnische Unterstützung im Bereich Zwangsmittel (z.B. Sicherungselement bei Kontrollen) beantragt. Diese Leistungskategorie ist oft auf die zeitnahe, unmittelbare Ereignisbewältigung ausgerichtet. Diese Art der Leistungserbringung ist abgesprochen und überprüft. Sie funktioniert und bedurfte in der SVU 19 nicht der expliziten Überprüfung.

In der zweiten (taktische Leistungskategorie) werden taktische Verbandsleistungen (z.B. Geländedurchsuchung zur Unterstützung) eingefordert. Also Fähigkeiten, welche Vorgehen und Mittel der Partner im Sicherheitsverbund Schweiz ergänzen und in einem Bedrohungsumfeld zur Geltung gebracht werden, in welchem die Armee einen komplementären Beitrag zur Problemlösung zeitlich begrenzt leisten kann. So werden die Armeemittel effektiver, effizienter und vorteilhafter zum Einsatz gebracht. Beispiel *Sprengstoffanschlag im Bahnhof Luzern*: Als Bewältigungsmassnahme wurden Reserven der Polizei im Raum Luzern zusammengezogen. Dadurch entstanden Lücken in peripheren Regionen. Es stellte sich hierbei die Frage, ob folglich Aufgaben temporär an Formationen der Armee mit einem in sich geschlossenen Auftrag, in eindeutiger Verantwortung und geregelten Kompetenzen, übertragen werden können.

3.4 Aussenpolitische Dimension

Das EDA hat inner- und ausserhalb der Schweiz eine fortwährende terroristische Bedrohung verfolgt. Es handelte sich um Angriffe auf kritische Infrastrukturen, Erpressungen und bevorstehende Angriffe auf Schweizer Einrichtungen. Seit Abschluss der Übung SFU 17 überwachte das EDA die Lage systematisch. Die aussenpolitische Dimension wurde in Verbindung mit den vier Lageberichten ordnungsgemäss berücksichtigt. Die Analyse bezog die Gesamtheit der entscheidenden Faktoren in der Schweiz und im Ausland mit ein, um eine vollständige Abdeckung der Schweizerischen Aussenpolitik sicherzustellen.

Basierend auf den Lehren der letzten Grossübungen wurde der Krisenstab EDA im Verlauf von 2018 und 2019 von Grund auf erarbeitet und in der SVU19 mittels der neuen «Weisung des EDA zum Krisenstab EDA» (152-0-D/06.11.2018) getestet. Im Vorlauf zur Übung wurde in drei Sitzungen mit den im Organigramm des Krisenstabs verzeichneten Organisationseinheiten des EDA die Theorie und Praxis der Stabsarbeit vertieft. Dies geschah u.a. mittels einer Informations- und Koordinationssitzung (Rapport) als «SVU 19-Trockenübung», einer entsprechenden Eventualplanung für die «Operativen Dialoge» von fedpol/FST P, kontinuierlichen Problemerkassungen und konkreten Massnahmen. Das EDA arbeitete in diesem Zusammenhang eng mit anderen Departementen zusammen.

3.5 Medien und Krisenkommunikation

Vorbemerkung: Um die Medien und Krisenkommunikation in den vier Lageberichten beurteilen zu können, mussten die Empfehlungen aus der SVU 14 und der SFU 17 einbezogen werden.

Mit der SVU 14 sollte u.a. überprüft werden, ob die vorhandenen Massnahmen und Mittel auch für Information und Kommunikation in Krisen zielführend sind. Eines der Ziele war dabei, ein gesamtheitliches Verständnis für die Information und die Kommunikation zu entwickeln und festzustellen, wie sich Kommunikationsverantwortliche zwischen Bund, Kantonen und Dritten organisieren. Schlussfolgernd wurde erkannt, dass die Abstimmung (inhaltlich, zeitlich) der Informationen und der Kommunikation innerhalb und zwischen den Staatsebenen sowie Dritten verbessert werden muss.

Bei der SFU 17 ging es u.a. um die Überprüfung der Kooperationsmassnahmen in der internen und externen Krisenkommunikation von Bund, Kantonen und Partnern. Verschiedene Departemente hielten nach der SFU 17 zur Krisenkommunikation des Bundes u.a. fest, dass

- die interne und die externe Kommunikation auf allen Stufen optimiert werden müsse;
- eine stärkere Bündelung der bundesrätlichen Kommunikation zu begrüssen sei;
- die sozialen Netzwerke in der Krise auch künftig stärker als ergänzendes Kommunikationsmittel eingesetzt werden müssten, um die breite Öffentlichkeit schnell und zielgruppengerecht zu informieren.

Die Entwicklung der Bedrohungslage sowie das Stimmungsbild in der Bevölkerung stellten die Krisenführung auf allen Ebenen vor grosse Probleme. Seit den Anschlägen vom November 2017 machte sich in den Medien, in der Bevölkerung, in der Wirtschaft und in der Politik Verunsicherung breit. Die vom Bund und den Kantonen getroffenen Massnahmen im Bereich Sicherheit wurden intensiv diskutiert. Widersprüchliche Berichte und Kommentare in den nationalen- und insbesondere auch in den internationalen Medien verliehen den Diskussionen zusätzlichen Auftrieb.

Viele der Forderungen aus der SVU 14 und der SFU 17 wurden in den vier Lageberichte der SVU 19 aufgenommen. So wurde u.a. gefordert, dass eine einheitliche, zwischen Bund und Kantonen abgesprochene, nationale Kommunikationsstrategie sowohl für die aktuelle Lage als auch für neue Ereignisfälle erarbeitet werde.

Aus den vier Lageberichten ist ersichtlich geworden, dass die verantwortlichen Stellen die Lehren aus der SVU 14 und der SFU 17 zu ziehen versuchten. So wurden in Zusammenarbeit mit den Kommunikationsdiensten der betroffenen Stellen (u. a. Bundeskanzlei, fedpol, NDB) Falschmeldungen der GLF, die auf den verschiedenen Kanälen veröffentlicht wurden, mit Medienmitteilungen korrigiert. Im Weiteren wurde supponiert, dass die Departementsvorsteherin des EJPD und die Direktorin fedpol die Bevölkerung anlässlich einer Medienkonferenz über die aktuelle Situation und die Falschmeldungen informierten und auf die offiziellen Kanäle hinviesen. Das Portal «Alertswiss» (App, Website) als direkter Kanal des Bundes und der Kantone wurde genutzt, um Nachrichten und Verhaltensanweisungen an die Bevölkerung zu verbreiten.

Das in der SVU 19 gelebte System war für die Polizeistellen nicht neu. Denn ein erstes Konzept wurde bereits 2015 erarbeitet und an der Tagung der Polizeimediensprecher 2016 kommuniziert. Die Zusammenarbeit wurde im Anschluss weiter verstärkt. Es wurde eine gemeinsame Alarmgruppe geschaffen. Bei der SFU 17 wurde die gemeinsame Kommunikationszelle der Polizeimediensprecher sowie der Bundesbehörden zum ersten Mal beübt. Bis zur SVU 19 wurden die Prozesse noch einmal überprüft und wo nötig angepasst.

Gleichzeitig wurde jedoch erneut festgestellt, dass die Steuerung der politischen Kommunikationsaktivitäten sowie die Koordination der verschiedenen Stufen (Bund, Kantone, Gemeinden) vertieft angeschaut und geübt werden muss.

4 Stabsrahmenübung

4.1 Kerngruppe Sicherheit KGSI

Die Kerngruppe Sicherheit (KGSI), bestehend aus der Staatssekretärin des EDA, dem Direktor des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) und der Direktorin fedpol, wurde in der vorliegenden Lage mit weiteren Partnern des Sicherheitsverbundes erweitert. Eingeladen wurden der Präsident der KKPKS, der Chef des nationalen Führungsstabes Polizei, der SC BSTB, der Bundesanwalt, hochrangige Vertreter des SEM, des VBS, des EFD, der EZV, des UVEK und des WBF.

Bereits in der Vorphase nach der Publikation der Lageberichte 1 bis 4 führte die KGSI jeweils mit diesen Partnern eine Lagebeurteilung auf strategischer Stufe durch und konnte ihrem Grundauftrag der Früherkennung von Herausforderungen im sicherheitspolitischen Bereich gerecht werden. Die KGSI war somit jederzeit in der Lage, die sicherheitspolitische Situation zu analysieren und gegebenenfalls den jeweils zuständigen bundesrätlichen Ausschüssen Anträge zu stellen. Konkret wurden in der Vorphase strategische Handlungsrichtlinien für die Partner des Sicherheitsverbundes erlassen wie zum Beispiel die Koordination der Kommunikation mittels einer interdisziplinären Kommunikationszelle, bestehend aus der KKPKS, fedpol, der BA und des BABS.

Damit konnte insbesondere während der Übung im November die Krisenkommunikation effizient und koordiniert sichergestellt werden. Weiter wurden konkrete Empfehlungen zur Verstärkung der Grenzkontrollen und Massnahmen des EDA im Ausland zum Schutz von Schweizer Interessen definiert. Ebenso wurde die Armee eng miteinbezogen und die subsidiären Unterstützungsleistungen und Massnahmen zu Gunsten der Polizei mit dem Führungsstab Polizei der KKPKS abgestimmt. Zu Beginn der Übung haben einerseits die KGSI wie auch der Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB) separat getagt. Es zeigte sich schnell, dass diese beiden Instrumente zahlreiche Doppelspurigkeiten aufwiesen und viele Teilnehmende auch doppelt engagiert waren. Auf Initiative der Direktorin fedpol wurden am zweiten Übungstag die beiden Gremien (KGSI und BSTB) zu einem Rapport zusammengelegt. Somit war es möglich, dass die sicherheitspolitischen und die bevölkerungsschutzrelevanten Fragen zusammen besprochen und die Lage gemeinsam analysiert werden konnten. Die strategischen Folgemaassnahmen konnten rasch abgestimmt und widerspruchsfrei erarbeitet werden.

Diese Zusammenlegung der KGSI und des BSTB macht lagebedingt Sinn und kann situationsbedingt als künftige Lösung etabliert werden. Besonders sensible Themen wurden dennoch im kleinen Kreis der «normalen» KGSI besprochen. Auch diese Möglichkeit muss jederzeit gewährleistet sein.

4.2 Lage- und Koordinationskonferenz der Kantone

Die Übungsleitung informierte die Sicherheits- und die Militärdirektoren der Kantone in der Phase der Lageberichte über die Übungsanlage der SVU 19 und bat sie, sich mit den Herausforderungen des vorliegenden Terrorszenarios zu befassen. Damit wurde die Regierungsebene in den Kantonen schon ab Frühjahr 2018 in die Analyse der Lageberichte einbezogen und beteiligte sich so über einen längeren Zeitraum mit dem eskalierenden Terrorszenario.

Am 2. Oktober 2019, rund ein Monat vor Beginn der Stabsrahmenübung, orientierte der Präsident der KKJPD, Regierungsrat Urs Hofmann, die Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren der Kantone über grundlegende Zuständigkeiten von Bund und Kantonen bei der Bewältigung

einer Terrorlage. Diese Informationen waren das Ergebnis einer vertieften Behandlung von zentralen Fragestellungen zur SVU 19 im Vorstand der KKJPD sowie in der KKPKS. In diesem Informationsschreiben gab der Präsident der KKJPD auch bekannt, dass sich die Arbeitsgruppe Gesamtschweizerische interkantonale Polizeizusammenarbeit (AG GIP) und der Vorstand der KKJPD während der Dauer der Stabsrahmenübung in ständiger Bereitschaft hielten, um Entscheide auf politischer Stufe herbeiführen oder kommunikative Massnahmen ergreifen zu können. Als konkret bereits eingeplante Führungstätigkeit informierte er über die Lage- und Koordinationskonferenz der Kantone am Nachmittag des ersten Übungstages in der Form einer Videokonferenz.

Diese Videokonferenz fand am 11. November 2019 zwischen 13.30 und 15.00 Uhr statt und war das für die politische Ebene der Kantone bedeutendste Übungsereignis. Der Präsident der KKJPD leitete die Videokonferenz aus dem Haus der Kantone; die Vorstandsmitglieder waren über ein abhörsicheres Equipment zugeschaltet.

Am Standort des Führungsstabs Polizei und der EO fedpol am Guisanplatz in Bern nahmen folgende weitere Personen und Stellen an der Konferenz teil: Generalsekretärin EJPD, Präsident KKPKS, Generalsekretär RK MZF, Präsident KVMBZ, Direktorin fedpol, Vertreter VBS (NDB, CdA), Vorsitzender BSTB.

Nach der Präsentation der Lage durch das fedpol informierten die Vertreter von Polizei, Bevölkerungsschutz und Armee über die bereits getroffenen Massnahmen. Kern der Konferenz war der künftige Handlungsbedarf. Das Schwergewicht der zu treffenden Massnahmen ortete die Konferenz im Bereich Kommunikation und Information. Diese müssten auf nationaler und regionaler Ebene unter Einbezug der Medien (Radio, TV, soziale Medien) umfassend koordiniert und ein stündlich aktualisierter Informationsfluss etabliert werden. Auch seien die Behörden der Kantone damit zu bedienen, um die Kommunikation zu vereinheitlichen. Die KKPKS und die KVMBZ wurden beauftragt, unter Einbezug der GS KKJPD und RK MZF die Koordination einer einheitlichen Information in den Kantonen sicherzustellen. Der Vorstand KKJPD sei in die Festlegung der Kommunikation einzubeziehen; die Vorstandsmitglieder würden sich per Mail und SMS zur Verfügung halten.

Damit zeitigte diese Lage- und Koordinationskonferenz der Kantone substanzielle Ergebnisse, welche die Führungstätigkeiten auf politischer Ebene in wesentlichen Kooperationsbereichen leiteten. Die Kantone erkannten insbesondere die Koordination der Krisenkommunikation auf politischer Ebene als dringlich und beschlossen entsprechende Massnahmen. Die Form einer Videokonferenz war der eingeschränkten Mobilität von für die innere Sicherheit verantwortlichen Entscheidungsträgern angepasst, bewährte sich in der technischen Umsetzung und kann als modellhaft für die Führung in Krisen gelten.

In der Umsetzung der Beschlüsse zur Krisenkommunikation wurde festgestellt, dass die Verhaltensanweisungen des fedpol und der KKPKS, welche jeweils auf der ELD abgelegt wurden, bei den Kantonen zu wenig bekannt waren, weil sie auf der ELD nicht auf Anhieb gefunden wurden. Dies konnte dann im Verlaufe der Übung korrigiert werden.

Die Abstimmung der Krisenkommunikation auf der politischen Ebene zwischen Bund und Kantonen war nur teilweise möglich, weil sich die strategisch-politische Stufe des Bundes nicht an der Übung beteiligte. Der Präsident der KKJPD, Regierungsrat Urs Hofmann, bedauerte in seinem Votum an der Schlussveranstaltung vom 21. November 2019, dass die Departemente des Bundes und die Bundeskanzlei nicht aktiv an der Übung teilnahmen. Kontaktstellen könnten als Ansprechpartner für Regierungsmitglieder kein valabler Ersatz sein. Damit habe die Krisenkommunikation auf der politischen Ebene nicht geübt werden können.

4.3 Sitzung Ad-hoc-Stab Bundesrat

In einer Krisenlage nationalen Ausmasses, so wie sie die Lageberichte zum Szenario der SVU 19 beschrieben, kann der Bundesrat das federführende Departement bestimmen. Nahelegend ist je nach thematischer Ausrichtung das meist betroffene Departement oder das jeweilige Präsidialdepartement. Angesichts der klaren Ausprägung der Krise als anhaltende Terrorbedrohung stand von Anfang an das EJPD im Fokus. Mit seinem Beschluss vom 22. März 2019 übertrug der Bundesrat die Federführung für die Krisenbewältigung in der SVU 19 denn auch der Vorsteherin des EJPD.

Das Krisenmanagement auf Stufe Bund sieht gemäss dem sicherheitspolitischen Bericht 2016¹² und den Weisungen über das Krisenmanagement in der Bundesverwaltung¹³ vor, einen interdepartementalen Ad-hoc-Stab einzusetzen. Um den fehlenden Ad-hoc-Stab in der Übung in geeigneter Weise zu markieren, fand während der Stabsrahmenübung eine Lagebesprechung unter der Leitung der Generalsekretärin des EJPD statt; sie markierte dabei die Departementsvorsteherin des EJPD. In dieser Sitzung informierten fedpol, SEM, EDA, VBS (GS, BABS, Armee, NDB), EFD (GS, EZV), EDI (BAG), WBF (GS), die Bundesanwaltschaft und die KKJPD über die aktuelle Lage, die betroffenen sowie zu treffende Massnahmen.

Ziele des Rapports waren:

- eine Gesamtlage Bund zu konsolidieren;
- den Handlungsbedarf für den Bundesrat zu erkennen;
- der Vorsteherin EJPD zu ermöglichen, den Bundesrat in seiner am Folgetag stattfindenden ordentlichen Sitzung über die laufende Übung zu informieren und bestehende Anträge vorzulegen.

Da die Generalsekretariate der Departemente (mit Ausnahme des EDA) nicht an der Übung beteiligt waren, konnte die Lage auf Stufe Bundesrat und seinen Stäben nicht vollständig erfasst und involviert werden. Dementsprechend erhielten die Ämter keine Aufträge für Bundesratsanträge und die Vorgänge entsprachen nicht oder nur teilweise der Realität. Beispielsweise initiierte der NDB relativ spät einen Bundesratsantrag zum Eindringen in gegnerische Computersysteme. Da aber ein massiver Cyberangriff auf einen schweizweit tätigen Finanzdienstleister bereits zuvor erfolgt war und auch andere kritische Infrastrukturen Cyberangriffe gemeldet hatten, wäre in der Realität ein solcher Antrag früher gestellt worden.

Weiter hätte der stark eingeschränkte Schienen- und Individualverkehr bereits am Montagmorgen von der Landesregierung entsprechende Massnahmen erfordert. Das Resultat der Sitzung ist aus den erwähnten Gründen nicht vollständig und somit nur bedingt aussagekräftig; den Beteiligten konnte somit kein realistisches Bild von einer dringlichen Terrorlage vermittelt werden.

4.4 Nachrichtenverbund, ELD, integrales Lagebild

Empfehlung der SFU 17

Eine Empfehlung im Auswertungsbericht der SFU 17 war, dass der Lageverbund beziehungsweise die Elektronische Lagedarstellung (ELD) zu einer umfassenden Grundlage der Lagebeurteilung weiterzuentwickeln sei. Dies mit dem Ziel, einen im Bericht festgehaltenen Schwachpunkt der nationalen Krisenbewältigung – das fehlende gemeinsame Lagebild – zu beheben.

¹² Die Sicherheitspolitik der Schweiz, Bericht des Bundesrates vom 24. August 2016

¹³ SR 172.210.10

In der Folge wurden organisatorische und technische Massnahmen getroffen, um die erforderlichen Verbesserungen zu erreichen.

Vorbereitung auf die SVU 19

In einem gemeinsamen Projekt haben das BABS, das fedpol und der NDB die ELD überholt und auf eine neue technische Grundlage gestellt. Diese weiterentwickelte ELD wurde Anfang März 2019 in Betrieb genommen. Gleichzeitig wurde auch die Basis für eine gemeinsame Lagedarstellung geschaffen. Das BABS, das fedpol, der NDB sowie der FST P der KKPKS haben sich dabei auf eine neue, für Bund, Kantone und weitere Partner zugängliche Vorlage zur Lagedarstellung in der ELD geeinigt. Diese konnte bei der SVU 19 erstmals ausführlich getestet werden und hat sich bewährt.

Ergänzend hat der NDB im Dezember 2018 einen Grundbefehl für den Nachrichtenverbund im Bereich Sicherheit erlassen. Darin wird der Einsatz der ELD im Rahmen eines vom NDB geführten Nachrichtenverbunds erläutert und allen Partnern die aktive Nutzung der ELD vorgeschrieben. Mit Schulungen bei seinen zahlreichen Partnern auf Stufe Bund und Kantone hat der NDB im Vorfeld der SVU 19 die praktische Anwendung der ELD vermittelt und die konkreten Erwartungen an die Partner im Einsatzfall präzisiert. Im Gegensatz zur SFU 17, bei welcher nur wenige Stellen über ein Schreibrecht in der ELD verfügten, hatten bei der SVU 19 praktisch alle Nutzer die Möglichkeit, selbständig Einträge in der ELD zu tätigen.

Vor Beginn der Stabsrahmenübung hat der NDB zudem ergänzende Weisungen zum Nachrichtenverbund SVU 19 erlassen. Darin wurden die Informationsbedürfnisse sowie das Zusammenspiel der verschiedenen beteiligten Stellen im Lagebereich noch einmal präzisiert. Damit wurde die Grundlage geschaffen, dass der NDB erstmals im Rahmen des Nachrichtenverbunds ein integrales strategisches Lagebild produzieren konnte.

Nachrichtenverbund und Lagebild

Der vom NDB geführte Nachrichtenverbund SVU 19 hat gut funktioniert. Die Bereitstellung eines umfassenden Lagebilds war jedoch angesichts der Vielfalt der beitragenden Stellen und ihren Beurteilungen herausfordernd. Zu Beginn der Übung war die Informationslage lückenhaft, da trotz Grundbefehl und Schulung zunächst nicht alle Partner im Nachrichtenverbund gleich aktiv die ELD zur Weitergabe von Lageinformationen nutzten.

Ein stufengerechtes Lagebild für die politische Führung wurde in Form von zehn Lageberichten («Integrale strategische Lage») durch den NDB erstellt, das auch allen Partnern auf der ELD zur Verfügung gestellt wurde. In der ELD aktualisierte der NDB zudem regelmässig das für alle Partner zugängliche Journal «Integrale Lage» (über 70 Einträge) und stellte dort mit 13 periodischen Lageupdates die Lage kurz und verständlich dar. Mit einer Ereigniskarte auf der ELD wurde die Lage zudem laufend und aktuell visualisiert.

Das Produkt «Integrale strategische Lage» wurde bezüglich Detaillierungsgrad und Informationsgehalt von Partnern als sehr gut bewertet. Es hob sich durch die Kürze von den teilweise sehr umfangreichen Fachlagen ab. Der Mehrwert dieser Form der Berichterstattung war klar erkennbar. Das Produkt wurde zeitgerecht vor den wichtigsten Sitzungen produziert und aktiv von Partnern und der strategischen Führung genutzt. Wegen fehlender Kapazitäten konnten jedoch Übersetzungen der Lageberichte nur mit zeitlicher Verzögerung und nicht vollständig produziert werden.

Nutzung der ELD

Die ELD hat sich als System zur Lagedarstellung bewährt. Die Übung hat jedoch gezeigt, dass die Struktur zur Darstellung des Übungsereignisses in der ELD mit ihren vielen Teil- und Fachlagen einigen Aufwand für deren Synthetisierung erforderte. Dabei kam dem Journal «Integrale Lage» eine wichtige Rolle als eine Art Zusammenfassung der Lage zu. Dieses Journal, das eigentlich von allen beteiligten Stellen zur Ablage von wichtigen lagerelevanten Informationen hätte genutzt werden sollen, wurde zu Beginn der Übung nicht von allen Partnern bedient. Hier hat es sich als Mangel erwiesen, dass in der ELD Einträge nicht gleichzeitig in einem Arbeitsgang in mehreren Journalen abgelegt werden können. Die dadurch entstandenen Lücken im Journal «Integrale Lage» erschwerten den Überblick und das Erstellen des integralen Lagebilds deutlich. Die Meldedisziplin konnte durch Absprachen im Verlauf der Übung markant verbessert werden.

Einige Anwender korrigierten in der ELD die Zeitstempel der Einträge, um nachträglich erstellte Meldungen zeitlich «richtig» in den Journalen abzulegen. Dies liess in einigen Fällen den Eindruck entstehen, Lageberichte seien unvollständig.

Das Fehlen von Schnittstellen in der ELD zu anderen Systemen der Lagedarstellung (z. B. Lafis) war schon vor der Übung bekannt. Die Anbindung von Systemen der Partner an die ELD würde klare Vorteile für die Schaffung eines einheitlichen Lagebilds bieten.

Trotz ELD wurden lagerelevante Meldungen auch per Mail oder Telefon ausgetauscht. Lagerelevante Informationen erreichten so nicht immer alle betroffenen Stellen. Zusätzlich führte dies zu Sicherheitsproblemen, da diese Kommunikation insbesondere bei mobilen Arbeitsformen teilweise unverschlüsselt erfolgte.

Optimierungen der ELD

Das heutige Nebeneinander verschiedener Systeme zur Lagedarstellung ist mit Nachteilen verbunden. Die Anbindung von Lagesystemen der Partner über automatische Schnittstellen an die ELD würde klare Vorteile für die Schaffung eines einheitlichen Lagebilds bieten. Weiterer Optimierungsbedarf besteht bei der gleichzeitigen automatischen Ablage von Meldungen in mehreren Journalen sowie der Integration automatischer Übersetzungswerkzeuge.

Das VBS prüft derzeit, ob im Rahmen der Weiterentwicklung der ELD hin zum System Lageverbund Schweiz Zwischenschritte möglich sind, die eine Anbindung von Lagesystemen von Partnern an die ELD erlauben. Weiter sollen Optimierungen bei der Erfassung von Journaleinträgen sowie die Integration von Übersetzungswerkzeugen evaluiert werden.

4.5 Bevölkerungsschutz (KFO, KFS, BSTB, NAZ)

4.5.1 Bereitschaft und Durchhaltefähigkeit

Die Übungsleitung erwartete von den Kantonalen Führungsorganen, dass sie während der SRU eine durchgehende Erreichbarkeit über 52 Stunden und die Reaktionsfähigkeit auf Lageveränderungen aufrechterhielten und mit einer geeigneten Stabsorganisation sicherstellten. Diese Anforderungen wurden überall erfüllt. Die SRU wurde in ihrem nationalen Umfang als Chance erkannt, um die Durchhaltefähigkeit zu überprüfen und Erkenntnisse für das Business-Continuity-Management (BCM) abzuleiten. In diesem Zusammenhang konnte anhand des bereichsübergreifenden Szenarios der SVU 19 die Problematik von Doppelfunktionen in KFO analysiert werden, vor allem, wer in den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes gleichzeitig Angehöriger der Armee ist und deshalb im Mobilisierungsfall nicht mehr in seiner zivilen Funktion zu Verfügung steht.

Die NAZ hat mit den verfügbaren Ressourcen (inkl. Stab Bundesrat NAZ) eine längerfristige Personalplanung erarbeitet. Diese Planung hat sich grundsätzlich bewährt. Bei einem Ereignis über eine längere Zeitspanne müssten zusätzliche Abwesenheiten (Krankheiten, Fereinabwesenheiten etc.) aufgefangen und Aufgaben neu priorisiert werden. Mit dem Stab Bundesrat NAZ kann die Durchhaltefähigkeit erhöht werden.

Die nationalen Infrastrukturbetreiber sind mit ihren BCM-Konzepten in der Lage, auch über einen längeren Zeitraum die eigenen Führungsstrukturen entsprechend aufrecht zu halten. Die Strukturen reichen aber nicht aus, um operationell mit allen Partnern (Kantone, BKI) gleichzeitig den notwendigen Support oder das Fachwissen vor Ort in die vielfältigen Führungsorganisationen zu vermitteln.

4.5.2 Bundesstab Bevölkerungsschutz und neue ELD

Der nach der SVU 14 grundlegend überarbeitete BSTB erwies sich in der SRU als zentrale Austauschplattform und Drehscheibe der bevölkerungsschutzrelevanten Informationskoordination auf der Bundesebene sowie zwischen Bund und Kantonen. Der Informationsaustausch wurde wie folgt sichergestellt:

- regelmässige Sitzungen des BSTB (Planungselement und Direktorenkonferenz);
- Alimentierung der ELD zu allen Aktivitäten des BSTB mit den entsprechenden Produkten;
- Lagedossier der NAZ (regelmässig aktualisiert);
- Erarbeiten und Verbreiten eines Info-Updates täglich um 20 Uhr an alle Kantone (Inhalte, Lagebeurteilung und Empfehlungen BSTB);
- Einsitznahme Stv SC BSTB bei sämtlichen Lagerapporten der EO fedpol;
- spontane Zusammenlegung der KGSi-Sitzung mit der Direktorenkonferenz BSTB.

Im Bereich der Lagedarstellungen konnte mit der neuen ELD ein qualitativer Fortschritt erreicht werden. Der BSTB stellte über die ELD wie schon in der Phase Lageberichte die bevölkerungsschutzrelevante Gesamtlage zur Verfügung, was von den KFO sehr geschätzt wurde.

4.5.3 Zusammenarbeit Bund-Kantone

Ein definiertes Ziel der SVU 19 war es, die Zusammenarbeit im SVS zu testen. Dazu gehörten insbesondere die Abspracheprozesse zwischen den kantonalen Führungsorganen sowie den Krisenorganen des Bundes wie dem BSTB. Weil das Übungsthema und die Lageentwicklung jedoch den BSTB wenig in die unmittelbare Ereignisbewältigung einbezogen, konnten wichtige Aspekte nicht wirklich überprüft werden, so die Frage der Kantonsbeteiligung im BSTB, die Rolle

der kantonalen Konferenzen im BSTB oder die Art und Weise des Austausches von Kontakt- und Verbindungspersonen. Es fanden zwar Sitzungen des BSTB statt, an welchen die Kantone insbesondere über deren Konferenzen (RKMZF, KdK, etc), einbezogen waren; aber das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen bei der Ereignisbewältigung stand im Bereich Bevölkerungsschutzebene nicht im Zentrum. Dazu war das Übungsthema zu polizeilastig.

4.5.4 Beurteilung

Wie schon in der Phase der Lageberichte sahen sich Teile der Bevölkerungsschutzstäbe durch das Übungsthema nicht direkt angesprochen und waren auch während der SRU gemäss Aussagen eines Kantons «zwar beschäftigt, aber nicht wirklich gefordert». Nur zum Teil erkannten die Bevölkerungsschutzstäbe, dass die Zeit ohne konkrete Ereignisse im eigenen Raum für die Antizipation möglicher Lageentwicklungen zu nutzen ist. Auch in einer realen Krise dürfen sich die kantonalen Führungsstäbe nicht darauf beschränken, erst bei einem konkreten Ereignis (z.B. Anschlag) in ihrem Zuständigkeitsbereich in Aktion zu treten. Andererseits ist es für die Übungsleitung eine Lehre, dass in der Phase der Aktionsführung das Drehbuch für die Teilnehmenden konkreten Handlungsdruck erzeugen muss. Es reicht nicht, allgemein von verbreiteter Verkehrsüberlastung zu berichten; dies muss vielmehr durch konkrete Situationsbeschreibungen, inklusive Ortsangabe, in der Form von Drehbuch-Ereignissen eingespielt werden.

Deshalb erlebten die kantonalen Ressourcenmanagements in der Übung hinsichtlich der nicht-polizeilichen Mittel keine eigentliche Bewährungsprobe; die Kantone wurden zu wenig breit und in ungenügender Tiefe mit detaillierten Ereignissen bzw. Folgeereignissen konfrontiert. Dennoch stellt sich hinsichtlich Ressourcenmanagement die prinzipielle Frage, ob die kantonsübergreifende Koordination der personellen und materiellen Ressourcen durch ein Bevölkerungsschutz-Pendant zum Führungsstab Polizei wahrgenommen werden könnte. Ein solcher Führungsstab der Kantone könnte auch im Hinblick auf die Krisenkommunikation eine Scharnierfunktion zum Bundesstab Bevölkerungsschutz bilden. Gerade im Bereich der Kommunikation wurde die Kakophonie der Kantone während der SRU im Zusammenhang mit den Botox-Vergiftungsfällen bedauert. Zudem führte der szenariobedingte Umstand, dass alle und damit auch nicht-sicherheitsrelevante Unterstützungsgesuche ziviler Behörden über den FST P liefen, bei einigen Kantonen Erstaunen und Verunsicherung.

Auch beim BSTB erzeugte das Szenario zu wenig explizite Herausforderungen (z.B. in Form einer grösseren Anzahl von verletzten, traumatisierten oder anderweitig betroffener Personen), welche den Stab zum Handeln gezwungen hätten. Um das Turngerät dennoch optimal zu nutzen, hat der BSTB mehrere Sitzungen einberufen. Diese wurden aus Prozesssicht gut vorbereitet und effizient durchgeführt; inhaltlich hatten die meisten Sitzungen jedoch wenig zu bieten. Die Ausnahme war die vom BAG einberufene Koordinationssitzung des Planungselements BSTB zum Thema Botulismus; sie war sowohl aus Prozesssicht wie inhaltlich effizient.

Der BSTB hatte die Betreiber der relevantesten Kritischen Infrastrukturen schon in der Phase Lageberichte regelmässig einbezogen. Während der SRU erkannte der BSTB, dass betreffend Schutz der Kritischen Infrastrukturen zwingend eine Überprüfung und Priorisierung vorgenommen werden muss. Dass die AG OP KKPKS (auch zu dieser Thematik) frühzeitig eine operative Absicht der Schweizer Polizei formulierte (Op Bf «KAIROS») und darin richtigerweise die Zivil-militärische Zusammenarbeit (ZMZ) beim Schutz von Kritischen Infrastrukturen thematisierte, erwies sich auch aus Sicht BSTB als hilfreich. Allerdings wäre zu wünschen gewesen, dass man bei der Umsetzung durch den FSTP auch den BSTB systematisch einbezogen hätte. Immerhin gelang es dem BABS aber doch, über die Geschäftsstelle SKI die Gesamtkoordination der Ressourcen mit dem FSTP und dem Kdo Op der Armee abzusprechen.

4.5.5 Empfehlungen aus dem Teilprojekt Bevölkerungsschutz

Empfehlung 1: Führungsstab Bevölkerungsschutz der Kantone (FSBK)

Erkenntnis

Der Führungsstab Bevölkerungsschutz der Kantone (FSBK) soll eine Lücke bei der interkantonalen Koordination der Bevölkerungsschutzorgane schliessen. Dazu gleicht er sich mit den Krisenorganen von Bund und Kantonen ab, insbesondere mit dem Bundesstab Bevölkerungsschutz. Als nicht-permanenter Stab der Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (KVMBZ) soll der FSBK innert Stunden aktiv werden können. Er soll Massnahmen, Ressourcen, Information und Kommunikation ergänzen und koordinieren. Der FSBK führt zu keiner Änderung von Bundeskompetenzen und kantonaler Kompetenzen in der Ereignisbewältigung.

Empfehlung

Unter Leitung der KVMBZ wird unter Einbezug der Krisenorgane von Bund und Kantonen ein Konzept zur Bildung eines FSBK erarbeitet. Es zeigt den Mehrwehrt und verschiedene Varianten eines solchen Stabes auf. Das Konzept wird der Plenarversammlung der RK MZF unterbreitet. Sie entscheidet anschliessend über das weitere Vorgehen.

Empfehlung 2: Gesamtkoordination Ressourcen

Erkenntnis

Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz umfasst die fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz. Die kantonalen Führungsorgane sichern die Koordination und Führung in der Vorbereitung und im Einsatz. Aus der Stabsrahmenübung geht hervor, dass Absprachen zwischen den kantonalen Führungsorganen, dem FST P, der Armee, dem BSTB (Ressourcenmanagement Bund ResMaB) und den kritischen Infrastrukturen nicht gemeinsam erfolgten, was bei einigen Kantonen zu offenen Fragen führte.

Empfehlung

Im Rahmen des BSTB und in Zusammenarbeit mit den Kantonen ist ein Konzept für die Gesamtkoordination aller Ressourcenbegehren zu erarbeiten und der KVMBZ respektive der RKMZF sowie der KKPKS respektive der KKJPD zu unterbreiten. Dabei soll sichergestellt werden, dass unabhängig von der Art des Ereignisses (Naturgefahren, Pandemien/Epidemien, Stromausfälle, Cyber-Angriffe oder Terrorangriffe) die relevanten Akteure einen Abgleich der Ressourcenbegehren vornehmen und die Grundsätze der Priorisierung auf politisch-strategischer Ebene festgelegt werden können. Ebenso zu beachten ist das Anforderungskriterium «Wirkung in der Zeit».

Empfehlung 3: Massenanfall von Patienten im Terrorfall

Erkenntnis

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zur SVU 19 verfasste das Bundesamt für Polizei fedpol im November 2018 federführend – zusammen mit ausgewählten städtischen, kantonalen und Bundesstellen – einen Bericht zu den Massnahmen und Prozessen bei einem Massenanfall von Verletzten bei einem Terroranschlag (TerrMANV). Dieser Bericht sollte insbesondere die Frage klären, ob die beteiligten Akteure (Behörden, u.a.) in der Schweiz für die Bewältigung eines Massenanfalls von Verletzten bei einem Terroranschlag hinreichend vorbereitet sind. Naturgemäss ist diese Fragestellung sowohl bezüglich Intervention, Bergung, Rettung und Transport von Verletzten als auch betreffend prähospitaler Versorgung, notfall-

medizinischer Therapie, chirurgischer Behandlung sowie Akutpflege und Nachsorge der Patienten komplex – und zudem logistisch und koordinativ vielschichtig. Da Ballungsräume besonders im terroristischen Fokus stehen, ist durchaus verständlich, dass der Bericht primär die Perspektive der Polizei eingenommen hat und insbesondere auf eine grossstädtische Situation ausgerichtet ist. Ein thematisch umfassender und für die ganze Schweiz gültiger Bericht existiert derzeit nicht.

Empfehlung

Im Rahmen des Koordinierten Sanitätsdienstes (KSD) wird eine für die ganze Schweiz und alle Akteure (Führungsstäbe, Gesundheits- und Sicherheitsbehörden, Notrufzentralen, Blaulichtorganisationen, Spitäler und Kliniken) gültige Studie zum Thema Massenanfall von Verletzten, insbesondere für den Terrorfall, erstellt.

Dies ist eine Vorsorgeplanung gemäss Zielsetzung der SVU 19. Bereits begonnene Projekte (wie Traumaversorgung in der hochspezialisierten Medizin und auf einem allfälligen 2nd Level, Handbücher «sanitätsdienstliche Bewältigung Grossereignis» und «Care-Team Grossereignis») sowie geplante Massnahmen (wie Ausbildung der Sicherheitskräfte in «taktischer Medizin», neues Patientenleitsystem PLS u.a.) sind in diesen Zusammenhang zu stellen. Dabei sind die Ergebnisse des Projekts künftige Ausrichtung des KSD zu berücksichtigen.

Empfehlung 4: Alarmierungs- und Telekommunikationssysteme – Aufbau eines sicheren Datenverbundsystems (SDVS)

Erkenntnis

Wie im Kapitel 5.4 dieses Berichts dargestellt, ist die Schaffung eines sichereren Datenverbundnetzes als längerfristiges Vorhaben eine Restanz aus der Umsetzung der Empfehlungen SVU 14. Die SVU 19 sowie aktuelle Ausfälle von kommerziellen Netzen, haben den Bedarf bestätigt. Die Alarmierung und Information der Bevölkerung sowie die Datenkommunikation unter den Partnern des SVS können aufgrund von Ausfällen und Störungen im Telekommunikationsnetz stark beeinträchtigt werden. Notrufdienste und wichtige Applikationen wie Alerts-wiss können dann durch die Bevölkerung landesweit und während mehreren Stunden nicht mehr erreicht werden. Auch die Datenübertragung der Blaulichtorganisationen wird schwerwiegend gestört. Die Häufung solcher Situationen ist Tatsache und das Vertrauen in die öffentlichen Telekommunikationsnetze, die aufgrund der Gewinnoptimierung weder gehärtet noch stromsicher konzipiert sind, nimmt stetig ab. Zudem sind Terror- und Cyberattacken wahrscheinlicher geworden. Das BABS koordiniert die Alarmierungs-, Informations- und Telekommunikationssysteme für den Bevölkerungsschutz landesweit.

Empfehlung

Soll die Alarmierung und Information der Bevölkerung sowie die Datenkommunikation unter den Partnern des SVS in Zukunft sowohl im Alltag als auch in der besonderen und ausserordentlichen Lage zuverlässiger funktionieren, müssen Bund und Kantone ihre eigenen Alarmierungs-, Informations- und Telekommunikationssysteme ausfallsicherer gestalten und stets weiterentwickeln. Das Sicherheitsniveau soll durch den Werterhalt Polycom (WEP2030), den Aufbau des nationalen sicheren Datenverbundsystems (SDVS¹⁴) und ein allfälliges mobiles breitbandiges Sicherheitskommunikationssystems (MSK) erhöht werden.

Unabhängig vom SDVS muss mit den Betreiberinnen von kommerziellen Netzen und Bundesnetzen (BIT, FUB) geprüft werden, welche Massnahmen auf Stufe Bund (Standards, Normen, Verfügbarkeit) getroffen werden sollen, damit die Vorschriften zur sicheren und verschlüsselten Kommunikation (Sprache, Text, Bild) auch im Ereignis- oder Krisenfall von allen Stellen eingehalten werden können, insbesondere auch bei mobilen Arbeitsformen.

¹⁴ Sicheres Datenverbundsystem (SDVS) mit Datenzugangssystem und Lageverbund (inkl. Ablösung Vulpus)

4.6 Organe innere Sicherheit (KKPKS und FSTP, EO fedpol, BA, EZV, SEM)

4.6.1 Organisation der Polizei

Die interkantonale Koordination der Arbeit der Kommandostäbe der Polizeikorps und die strategisch-operative Führung der «Schweizer Polizei» übernahm unter der Leitung des Präsidenten der KKPKS die Arbeitsgruppe Operationen der KKPKS. Sie führte die schweizweite Polizeilage mit Videokonferenzen, an der die Präsidenten der Polizeikonkordate, die Direktorin fedpol, der Chef des FST P und der Kommandant der Stadtpolizei Zürich teilnahmen. Wichtig ist dabei, dass ein technisch gesichertes System zur Verfügung steht, das den Austausch von vertraulichen Daten ermöglicht. Das ist heute noch nicht flächendeckend der Fall. Aufbereitet wurde die Lage und die Mittelverteilung durch die beiden nationalen Polizeistäbe «Führungsstab Polizei» und «Einsatzorganisation fedpol». Diese beiden Stäbe bildeten eine gemeinsame räumliche Lagezelle und eine gemeinsame Operationszelle mit drei Taskforces Fahnung/Ermittlung «ZELOS», Intervention «ARES» und Kommunikation «BOREAS».

Die Verbindung zur KKJPD, die für die SRU Grundsätze erlassen hatte, erfolgte durch den Präsidenten der KKPKS; es fand eine Videokonferenz mit dem Vorstand der KKJPD statt.

Der FST P und fedpol stellten den Austausch mit den Sicherheitspartnern wie Armee, Eidgenössische Zollverwaltung, Staatssekretariat für Migration, Bundesstab für Bevölkerungsschutz, der Transportpolizei, dem Nachrichtendienst des Bundes, dem EDA und der Bundesanwaltschaft sicher.

Grundsätzlich basierte der organisatorische Aufbau auf den am WEF und andern Grossanlässen bewährten bisherigen Führungsstrukturen. Es erfolgte kein unnötiges Abweichen von originären Zuständigkeiten und Organisationen (Territorialprinzip, Polizeiorganisationsgesetze).

4.6.2 Handlungsrichtlinien

Grundlagen für die polizeiliche Bewältigung der Terrorlage bildeten die Grundsätze der KKJPD und der Operationsbefehl «KAİROS» der KKPKS. Daraus abgeleitet hatte der FST P Empfehlungen an die Polizeikorps und fedpol erlassen. Die Ermittlungen im Bereich Terrorismus obliegen der Bundesanwaltschaft und fedpol. Diese müssen sich aber laufend mit ihren kantonalen Partnern abstimmen.

Die KKJPD legte fest, dass grundsätzlich die Kantone für die Bewältigung von Terrorereignissen im sicherheitspolizeilichen Bereich im eigenen Kanton zuständig sind und über die Federführung entscheiden. Auf interkantonaler politischer Ebene bildet die KKJPD die massgebende Konferenz. Die Arbeitsgruppe Operationen der KKPKS ist zuständig für die strategisch-operative Führung der Schweizer Polizei.

Die KKPKS legte fest, dass auf der oberen operativen Ebene die Arbeitsgruppe Operationen das Entscheidgremium bildet. Die Handlungsfreiheit der Polizei sei mit Eventualplanungen und Reserven sicherzustellen. Die Schweizer Polizei habe die polizeilichen Aktivitäten und die Unterstützung durch die Armee abzustimmen. Die quantitative Belastung der Korps sei zu reduzieren. Den Ermittlungen und der Aufklärung der Täterschaft sei oberste Priorität einzuräumen und die Mittel entsprechend zu priorisieren. Dazu sei eine enge Koordination der kriminalpolizeilichen Mittel zwischen fedpol und den Kantonspolizeien sicherzustellen.

4.6.3 Arbeitsgruppe Operationen (AGOP) der KKPKS

Während der Stabsrahmenübung tagte die Arbeitsgruppe Operationen täglich mit einer Videokonferenz. Die AGOP KKPKS nahm ihre Führungsaufgabe wahr, arbeitete aber nicht direkt mit den einzelnen Korps zusammen, sondern über die Videokonferenz der KKPKS und den FST P als Verbindungsglied zu den Kantonspolizeien und zu fedpol. Offenbar wurden dabei aber nicht alle Korps über die Beurteilungen und Entscheide der AGOP ins Bild gesetzt.

Die Einbindung der KKJPD erfolgte zurückhaltend. Offensichtlich gab es vorgängig zur SRU teilweise keine Orientierung der politischen Vorgesetzten. Das erschwerte dem Präsidenten

der KKPKS, zentrale Fragen wie Mitteleinsatz und Mittelkoordination zu erörtern, da einzelnen Mitgliedern des Vorstandes der KKJPD das Szenario der SVU 19 nicht geläufig war. Zudem fehlte dem Vorstand der KKJPD eine stufengerechte Anlaufstelle beim Bund.

4.6.4 Polizeikonkordate / Polizei

Für die Übung passten einzelne Kantone die Zusammenarbeit mit der kantonalen Führungsorganisation an oder führten gemäss bestehenden Prozessen und Strukturen, beispielsweise nach dem Prozess «Sonderlagen». Es wurden konkrete Unterlagen wie Führungsorganisation, Risikoanalyse, Verzichtsplanung, Ressourcenplanung oder vorbehaltene Entschlüsse erarbeitet. Nur vereinzelt bestehen noch keine erprobten Strukturen. Der Operationsbefehl «KAIROS» wurde bis auf wenige Ausnahmen umgesetzt, auch von fedpol. Für die Armee war der Operationsbefehl ebenfalls eine gute Grundlage zur Planung der subsidiären Unterstützungsbegehren. Die interkantonale Koordination mit dem FST P funktionierte weitgehend; für einzelne Korps war der FST P jedoch zu wenig wahrnehmbar. Der Polizei gelang es, mit einer konsequenten Priorisierung und gezieltem Aufgabenverzicht, der Umsetzung von Schutzmassnahmen und der gegenseitigen Unterstützung sich genügend Spielraum zu geben, um die Handlungsfähigkeit über einen längeren Zeitraum zu erhalten.

Die Zusammenarbeit mit der AGOP erfolgte über die Konkordats-Präsidenten. Dadurch ergab sich teilweise eine gewisse Distanz.

4.6.5 Führungsstab Polizei (FST P)

Der FST P erarbeitete bereits in der Vorphase der SRU zahlreiche wertvolle Planungsgrundlagen. Während der Übung zeichneten sich seine Rapporte durch eine konzentrierte, übergeordnete und zielgerichtete Führung aus. Für verschiedene Korps war indessen der Papierumfang zu gross. Bewährt hat sich der in der SRU erstmals durchgeführte Prozess, Unterstützungsbegehren an die Armee auf der einheitlichen Grundlage des Operationsbefehls «KAIROS» zu bearbeiten; die Rückmeldungen über den Antragsentscheid dauerte jedoch teilweise zu lange. Weitgehend gut funktionierte der direkte Kontakt mit dem FST P via Verbindungsoffiziere der Kantonspolizeien. Ein Problem stellte aber die fehlende dauernde Verfügbarkeit dar. Einige Polizeikorps wünschen sich an dessen Stelle die Errichtung eines personenunabhängigen SPOC, beispielsweise die jeweilige Einsatzzentrale. Die Funktion des Verbindungsoffiziers mit Pflichtenheft muss jedoch weiter beibehalten werden. Die quantitative Zusammenarbeit mit den Sicherheitspartnern erfolgte erfolgreich nach dem Motto «geballte Kraft dank Kooperation». Besonders eng war die Zusammenarbeit mit fedpol, dem BSTB, der Armee, der EZV und der Transportpolizei.

Um Schwerpunktthemen wie Kommunikation, Intervention und Fahndung/Ermittlung mit Terrorbezug zu koordinieren, hatte die AGOP KKPKS für die SRU drei Taskforces gebildet, die dem FST P und der EO fedpol zugeordnet waren. Die Polizeikorps führten diese Bereiche in ihren bestehenden Strukturen und Prozessen.

Ein wichtiger Bestandteil für eine einheitliche Kommunikation war der Betrieb einer gemeinsamen Kommunikationszelle. In dieser waren die KKPKS, fedpol, die BA, das SEM, die EZV, das EDA, der NDB, das BABS und das BAG vertreten. Damit konnten schweizweit einheitliche Wordings sichergestellt werden. Der Kontakt und Austausch zu den kantonalen Polizeikorps und somit den Führungsstäben war so gewährleistet.

4.6.6 EO fedpol

Auf Stufe Bund wurde das EJPD durch den Bundesrat als federführendes Departement für die Krisenbewältigung bestimmt. Die operative Ausführung oblag fedpol, welches ab dem dritten Lagebericht die speziell für besondere und ausserordentliche Lagebewältigung vorgesehene Einsatzorganisation fedpol (EO fedpol) einsetzte.

Diese Einsatzstruktur erlaubt es fedpol, die eigenen Kräfte gezielt einzusetzen und zusätzlich alle operativen Massnahmen des Bundes in Absprache mit der Bundesanwaltschaft zu koordinieren. Die operativen Dialoge, die fedpol zusammen mit dem FST P führte, bildeten auch für die Einsatzorganisation fedpol eine hervorragende Grundlage für die Einsatzvorbereitungen. Die EO fedpol führte detaillierte Lagebeurteilungen durch und arbeitete von Anfang an sehr eng mit dem FST P zusammen. Insbesondere die enge räumliche Zusammenarbeit in den Führungseinrichtungen von fedpol bildete eine ideale Grundlage der Kooperation. Hier speziell zu erwähnen ist die gemeinsame Lagezelle, welche alle polizeilich relevanten Informationen bearbeitete, analysierte und publizierte. Der FST P und die EO fedpol führten je in ihren hoheitlichen Kompetenzen, arbeiteten jedoch in den Führungsgrundgebieten und in den Task Forces räumlich zusammen. Zudem stellte fedpol sicher, dass die relevanten Bundespartner wie BA, EZV, EDA, SEM, NDB, Armee und BSTB mit Verbindungspersonen in der EO fedpol physisch vertreten waren und somit ihre Interessen, aber auch ihre Massnahmen in ihren Verantwortungen basierend auf den Entscheiden des Einsatzleiters wahrnehmen konnten.

4.6.7 Eidgenössische Zollverwaltung (EZV)

Bei einer Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch den Bundesrat müssen vorgängig alle involvierten Verwaltungseinheiten, insbesondere die EZV, konsultiert werden, zumal umfassende Kontrollen rund um die ganze Schweiz bei täglich über zwei Millionen Personen- und 24'000 LKW-Grenzübertritten nicht realistisch sind. Hier fehlten eine Abstimmung und Präzisierung der Massnahmen (wo, wie lange und in welcher Ausprägung).

Die EZV musste sich bei der Kontrolltätigkeit auf bestimmte Regionen und bestimmte Kontrolltätigkeiten fokussieren. Dank konsequenter Verzichtsplanung wurden Schwergewichtsbildungen und erfolgreiche Interventionen möglich.

Die Leistung der EZV an der Grenze wurde weitgehend durch die EZV selbst taktiert und zum Teil den ermittelnden Behörden offeriert. Bei den Kantonen war das Leistungsspektrum – insbesondere bezüglich der Möglichkeiten im Warenverkehr – nicht genügend bekannt. Konkrete Abklärungen respektive Kontrollhinweise gelangten eher selten zur EZV.

Der Kontrolle im Kurier-Warenverkehr (Post, DHL, DPD, etc.) kam eine zentrale Rolle zu. Hier konnte die EZV dank ihrer Kernkompetenz besonders wertvoll wirken, weil sie über eine grosse Erfahrung in der effektiven Selektion von täglich über 250'000 Auslandpaketen verfügt. Eine Leistungssteigerung könnte zukünftig mit einer intelligenten, digitalen Beschautechnik sowie mit einer präziseren Warendeklarationspflicht erzielt werden.

Zu den Grenzkontrollorganisationen der Nachbarländer hatte die EZV einen einfachen, bereits etablierten Zugang. Gegenseitiges Kennen brachte schnelles Wissen, welches über den Stab EZV rasch zu den Schlüsselstellen weitergeleitet wurde – auch im Warenverkehr. Schon bei den Terroranschlägen in München und Strasbourg hatten sich diese Kontakte bewährt.

Mit einem leistungsfähigeren und dennoch einfach bedienbaren, gemeinsamen schweizerischen Lagebild wären gerade solche Informationen für alle inländischen Sicherheitspartner noch zeitnaher verfügbar. Bei gleicher Intensität über die geforderten drei Monate wäre wohl ein partieller Aufbau des Stabes EZV sinnvoll.

4.6.8 Lage/Lagedarstellungen

Während der SRU wurden in der gemeinsamen polizeilichen Lagezelle, welche mit Experten und Expertinnen von fedpol, des Führungsstabs Polizei, des Nachrichtendienstes des Bundes, des Militärischen Nachrichtendienstes, der Militärpolizei, der Eidgenössischen Zollverwaltung, des Staatssekretariats für Migration und des Bundesstabs für Bevölkerungsschutz (Einsatz- und Supportelement) besetzt war, die Polizeilage national und international detailliert und

übersichtlich erstellt. Es fand somit eine nationale Zentralisierung der polizeilichen Lagebearbeitung statt, wobei damit die kantonalen Lagen nicht übersteuert wurden, sondern die verschiedenen Lagen optimal zusammengeführt werden konnten.

Die neue ELD erwies sich als gutes operativ-strategisches Instrument. Insbesondere die kombinierte Lagedarstellung (Sicherheit, Polizei, Bevölkerungsschutz) hat sich bewährt. Dabei hatten alle diese Partner auf einer ELD-Seite Zugriff auf die Lageinformationen.

Der NDB führte einen nationalen Lageverbund und publizierte jeweils aktuell und umfassend eine integrale Lage in der ELD, welche insbesondere für die laufende Gefährdungsbeurteilung zentral war.

Auch das LAFIS¹⁵ hat sich in der SVU als gutes Instrument für die taktische Lagedarstellung und Führung in der Ereignisbewältigung erwiesen. Während der Übung arbeiteten 25 Kantone, die EZV und die EO fedpol mit LAFIS, was sich bewährte. Die Kapazität des Systems wurde während der SVU 19 jedoch an die Grenzen gebracht bzw. die Systemstabilität war nicht immer gegeben. Es muss angemerkt werden, dass LAFIS im Normalfall nur in einem Teil der Kantone eingesetzt wird. Auch gibt es auf Stufe Bund Einschränkungen bezüglich des Zugriffs bzw. gibt es Stellen (z. B. NDB), die das System wegen fehlender Rechtsgrundlage nicht aktiv nutzen dürfen.

Hervorzuheben sind die polizeilichen Lageberichte, die jeweils aktuell und in einem hohen Detaillierungsgrad erstellt wurden und allen Partnern via ELD zur Verfügung gestellt werden konnten. Damit war ein umfassendes Polizei-Lagebild jederzeit und in sehr hoher Qualität verfügbar.

4.6.9 Beurteilung

Die kantonalen und kommunalen Polizeikörper der Schweiz und fedpol haben erfolgreich die länger andauernde nationale Bedrohungslage «Terror» bewältigt. Sie waren in der Lage, ihre Kräfte zu bündeln, die Führung einheitlich national wahrzunehmen und im Verbund mit den Sicherheitspartnern Armee, Eidgenössische Zollverwaltung, Transportpolizei, Bundesanwaltschaft, Staatsanwaltschaften, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bundesstab für Bevölkerungsschutz und Staatssekretariat für Migration der Bedrohungslage entgegenzuwirken. In der nationalen polizeilichen Zusammenarbeit sind wesentliche Fortschritte erzielt worden. Auf Stufe Bund wurde die operative Führung durch fedpol zweckmässig sichergestellt und die involvierten Partner auf Stufe Bund wirkungsvoll koordiniert.

Die Information der Bevölkerung war durch die polizeilichen Medienstellen auf operativer und strategischer Stufe durch die KKPKS und fedpol koordiniert, in der Sprachregelung abgestimmt und erfolgte vertrauensbildend und glaubwürdig.

Die Einbindung der GIP der KKJPD in die Entscheidungsfindung der KKPKS erfolgte zurückhaltend. Das Handeln der Polizei muss gerade in einer ausserordentlichen Lage von der Politik und letztlich von der Bevölkerung getragen werden. Nur so kann die Polizei das Vertrauen der Bevölkerung erlangen.

Mit dem Operationsbefehl «KAIROS» der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten, dem hohen Planungsstand des Führungsstabes Polizei und der Einsatzorganisation fedpol sowie mit den Videokonferenzen der Arbeitsgruppe Operationen der KKPKS konnte die Führungsfähigkeit und die Führungsfreiheit gewährleistet werden.

Mit einer konsequenten Priorisierung und gezieltem Aufgabenverzicht, der Umsetzung von Schutzmassnahmen und der gegenseitigen Unterstützung gab sich die Polizei genügend Spielraum, die Handlungsfähigkeit über einen längeren Zeitraum zu erhalten.

¹⁵ Lageführungs-Informationssystem (LAFIS)

Der Führungsstab Polizei konnte die operative Übersicht «Polizei Schweiz» gewährleisten und zusammen mit fedpol die nationale und internationale Polizeilage verfolgen, analysieren, darstellen und die Ergebnisse mit den Partnern teilen. Der Führungsstab Polizei war in der Lage, die Unterstützungsmittel zuzuweisen und die Unterstützungsbegehren an die Armee zu koordinieren. Via Führungsstab Polizei gelang es, schweizweit die Koordination sicherzustellen.

4.6.10 Empfehlungen aus dem Teilprojekt Polizei

Empfehlung 5: Einbindung der KKJPD in die Entscheidungsfindung der KKPKS

Erkenntnis

Das Handeln der Polizei muss gerade in einer ausserordentlichen Lage von der Politik und letztlich von der Bevölkerung getragen werden. Nur so kann die Polizei das Vertrauen der Bevölkerung erlangen. Das bedingt aber, dass die KKJPD in die Entscheidungsfindung einbezogen wird. In der Übung erfolgte die Einbindung der KKJPD eher zurückhaltend, vor allem in Bezug auf die Prüfung der kantonalen Gesuche um subsidiäre Unterstützung durch den Bund.

Empfehlung

Der Prozess für den Einbezug der KKJPD in die Entscheidungsfindung der KKPKS ist präziser auszugestalten. In Abhängigkeit von der Dynamik der konkreten Lage bzw. Lageentwicklung ist minimal zu gewährleisten, dass die KKJPD nachträglich über entsprechende Entscheidungen informiert wird.

Empfehlung 6: Interkantonal verbindlicher Führungsprozess der Schweizer Polizei und Schaffung eines verbindlichen Operationsbefehls

Erkenntnis

Ein interkantonal verbindlicher Führungsprozess der Schweizer Polizei ist unverzichtbar. Daher werden die im Rahmen der SVU 19 erarbeiteten Grundlagen der Zusammenarbeit im Bereich Fahndung/Ermittlung bei einer überregionalen/nationalen Bedrohungslage mit laufenden Strafverfahren weiterentwickelt und gefestigt. Erfahrungen im Ausland zeigen, dass die überwiegende Zahl der Einsatzfälle überraschend eintritt (z.B. Terroranschlag), die Akutphase dann aber eher kurz ist (einige Stunden, nur ganz selten Tage). Mit Blick auf die in solchen Situationen meist knappen Ressourcen sind somit grundsätzlich möglichst einfache, immer gleiche und belastbare Abläufe anzustreben.

Empfehlung

Es wird empfohlen, den Operationsbefehl «KAIROS» in einen Musterbefehl im Sinne eines vorbehaltenen Entschlusses umzuwandeln. Die von der Arbeitsgruppe Operationen KKPKS und des Führungsstabes Polizei benötigten Kompetenzen sind als Vorgabe zu definieren, allenfalls in einem Anhang der IKAPOL-Vereinbarung. Ein national verbindlicher Operationsbefehl ist generell für die schweizweite polizeiliche Zusammenarbeit auszuarbeiten.

Empfehlung 7: Organisation der kantonalen Führungsstäbe

Erkenntnis

In 22 Kantonen werden die KFS von Personen geführt, die nicht der Polizei angehören. Bestehende kantonale Unterschiede sind den jeweiligen Gegebenheiten angepasst und haben sich meist bewährt. Eine Vereinheitlichung der kantonalen Führungsorganisationen ist nicht erforderlich.

Empfehlung

Es soll geprüft werden, ob die Zusammenarbeit in den KFS zwischen den einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes im Rahmen der SVU 19 reibungslos funktioniert hat. Wo dies nicht der Fall war, sind die Prozesse gezielt zu überprüfen und anzupassen.

Empfehlung 8: Operative Dialoge

Erkenntnis

Die im Vorfeld der SVU 19 durchgeführten operativen Dialoge haben sich als nützlich und gewinnbringend erwiesen; speziell nützlich war das wenige Wochen vor der Übung angesetzte REHEARSAL, bei dem gemeinsam die Eventualplanungen aller Partnerorganisationen durchbesprochen wurden. Die Führung dieser Dialoge durch den FST P und EO fedpol hat sich bewährt.

Zudem hat sich bestätigt, dass Operative Dialoge auch bei nicht planbaren Einsätzen Sinn machen. Denn hat sich eine bestimmte Grosslage (wie im Rahmen des Szenarios der SVU 19) einmal auf einem bestimmten Niveau eingependelt, wird die Grenze zwischen planbar und spontan zunehmend unscharf, ja irrelevant. Abgesehen davon geht es bei Operativen Dialogen nicht um unmittelbar anstehende taktische Entscheidungen, sondern um die Erzielung eines gemeinsamen Lage- und Handlungsverständnisses.

Empfehlung

Das Instrument des Operativen Dialogs mit den SVS-Partnern soll einerseits fortgesetzt, andererseits aber auch weiterentwickelt werden, namentlich dahingehend, dass Eventualplanungen (vorab aus der Perspektive «Ressourcenmanagement») noch stärker aufeinander abgestimmt erfolgen und damit zu einer systematischeren Vernetzung führen. Bei der Planung von Grosseinsätzen und Grossereignissen soll ein integraler Ansatz gewählt und – wenn immer möglich – operative Dialoge mit allen involvierten Partnern des Sicherheitsverbundes durchgeführt werden.

Empfehlung 9: Prozessablauf «Wiedereinführung Grenzkontrolle»

Erkenntnis

Der «Ruf» nach Schliessung der Grenze kam sehr schnell auf. Erste Beschlüsse folgten ohne Absprachen und überraschten die EZV. Eine systematische Kontrolle unter Abfrage/Kontrolle aller Personaldaten und/oder Handelsgüter rund um die Schweizer Grenze ist ohne Eingrenzung personell und wirtschaftlich nicht möglich (Verkehrszusammenbruch). Bei einer Grenzschliessung ist festzulegen, was genau kontrolliert werden soll, in welcher Tiefe und Ausprägung, wo resp. in welchem Grenzabschnitt die Massnahmen getroffen werden sollen und ob

dazu allfällige Grenzübergänge geschlossen werden müssen (Verkehrskanalisierung). Nicht zu vergessen sind dabei auch die Absprachen mit den angrenzenden Ländern.

Empfehlung

Der Prozessablauf «Wiedereinführung Grenzkontrolle» ist zu vertiefen. Insbesondere ist zu klären, welche Stellen für die Festlegung von Grenzabschnitten mit systematischen Personenkontrollen sowie Dauer und Art der Ausprägung der Kontrollen zu involvieren sind.

4.7 Armee (Kdo Op, MSS)

4.7.1 Feststellungen

Die Ausgangslage zur SRU wurde am Montag, 11. November 2019, um 7 Uhr veröffentlicht. Um 8 Uhr gleichentags traf sich die KGSi. So wurde während der SRU auf übergeordneter Stufe der in der Vorphase gelebte Führungszyklus mit denselben Zielsetzungen beibehalten. Dabei übernahmen BSTB und ResMaB die Rolle der operativen Koordination. Am zweiten Übungstag erfolgte die Zusammenführung des BSTB mit der KGSi. So verwirklichte sich auf pragmatische Art und Weise die Zuweisung des BSTB zum federführenden Departement.¹⁶ Auf eine solche Zuweisung wurde im Vorfeld der SRU noch explizit verzichtet.

Über die ganze Dauer der Übung diente die ELD als Plattform für das gemeinsame Lagebild.

Das Kdo Op stellte für die Armee die Lageverfolgung und die Koordination mit den Partnerorganisationen sicher. Die Triagestelle des Lageverfolgungszentrums (LVZ) diente als einzige Anlaufstelle und damit «Einflugloch» für sämtliche Partner. Im LVZ war auch der MSS mit einem Verbindungsorgan vertreten.

Der Operationsbefehl «KAİROS» wurde in der SRU umgesetzt. Während der Übung wurden neu auch komplementäre taktische Verbandsleistungen seitens ziviler Behörden eingefordert, so z.B. Grenzverstärkung, Übernahme des Botschaftsschutzes «AMBA CENTRO», Schutz des Bundesstrafgerichts in Bellinzona und Überwachung von kritischen Infrastrukturen (Elektroleitungen ab KKW im Kanton Aargau).

Auf strategischer Stufe waren die Vorgaben für die Kommunikation nur teilweise gegeben. Die Komm V hat alleine über die Komm FST P als Schnittstelle zur übergeordneten Stufe agiert. Die operationelle Kommunikation wurde in Rapporten aller Stufen als Traktandum aufgenommen und besprochen. Dadurch wurde die notwendige Koordination mit den Partnern gewährleistet. Die Geschwindigkeit der Informationsverbreitung auf Social Media Plattformen wurde als besondere Herausforderung erkannt.

Die Cyberkomponente war immer Teil des übergeordneten Führungszyklus. Die Situation der Übung führte zivile Stellen dazu, die Unterstützung der Armee anzufragen.

4.7.2 Beurteilung

Integraler Planungsprozess

Der in der Phase der antizipativen Kontext- und Lageverfolgung eingeschlagene Weg des Mit-einanders aller Sicherheitsorgane auf allen Stufen bewährte sich und wurde konsequent weitergeführt.

Aus Sicht der Armee führte das Zusammenlegen des BSTB mit der KGSi am zweiten Übungstag zu einem verbesserten gemeinsamen Lageverständnis. In der Folge konnten durch den Dialog im Rahmen des ResMaB konkrete Absprachen bezüglich des Mitteleinsatzes der Armee erfolgen.

Die KGSi wie auch der BSTB haben gezeigt, dass in ihren jeweiligen Gremien eine Vielzahl an Informationen zusammengeführt und gemeinsam der jeweilige Handlungsbedarf abgeleitet werden kann. Es gelang in der SVU 19, eine gemeinsame Lageauffassung zu schaffen. Diese setzte sich jedoch noch immer aus einer Vielzahl von Lagebildern zusammen. Bei der Lageverfolgung fehlt noch ein konsolidiertes, stufengerechtes Lagebild. Dieser Mangel erschwert zeit- und situationsgerechtes Handeln. Die einzelnen Lagebilder der Partner sind jeweils auf

¹⁶ Verordnung über den BSTB (VBSTB) vom 02. März 2018.

das entsprechende Gremium hin zu synthetisieren. Bei diesem Prozess ist die Technik bzw. Technologie jeweils nur unterstützend und nicht bestimmend. Die Realisierung eines nachrichtendienstlichen Konzepts Stufe Bund, das mitunter die Beiträge der Armee definieren würde, wäre eine mehrwertbringende Voraussetzung im Hinblick auf die Erarbeitung einer gemeinsamen Lageauffassung.

Bezüglich Kommunikation hat die SRU der Armee erlaubt, «Good Practices» zu definieren und somit die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Kommunikation der militär-strategischen und operativen Stufen festzulegen. Die Truppen- und Verwaltungsinformation wurden armeeintern aktiv gestaltet. Die Abgrenzung der Inhalte zwischen der armee-externen und der armee-internen Kommunikation ist noch nicht vollends geklärt.

Die Krisenführung bedarf einer integralen Sicht. Folgerichtig wurde auch der Aspekt Cyber in der KGSi angesprochen. Es stellt sich dabei die Frage, ob mit der Kerngruppe Cyber nicht ein zusätzliches Gremium und damit zusätzliche Schnittstellen geschaffen worden sind, die den Koordinationsaufwand im Krisenmanagement unnötig vergrössern. Auch für die Armee ist Cyber integraler Bestandteil ihres Gesamtsystems.

Taktisch komplementäre Verbandsleistung im subsidiären Einsatz

Während der SRU wuchs das Verständnis der Partner im SVS, dass die Armee nicht nur technische, sondern insbesondere taktisch komplementäre Leistungen zeitlich beschränkt¹⁷ erbringen kann.

Wie die Gesellschaft ist auch die Armee stark von der Informationstechnologie abhängig. Um in den Einsatz zu gelangen, ist – wie auch für die physische Sicherheit – entscheidend, dass die Armee vorerst sich selber schützt. Nur unter dieser Prämisse kann sie bei Bedarf ihre Cyberkapazitäten subsidiär den zivilen Behörden zur Verfügung stellen. Die rechtlichen Grundlagen für Aktionen im Cyberraum sind im Militärgesetz und im Nachrichtendienstgesetz festgelegt.

Gesuchswege und Prozesse

Das Regime für Armeeleistungsbeantragung und -bezug im Rahmen subsidiärer Einsätze ist heute mehrheitlich auf Einzelereignisse ausgerichtet und weniger auf eine langanhaltende, sicherheitsrelevante Bedrohung. Diese Bedrohung mag vordergründig auf der Aktionsebene durch Einzelereignisse in Erscheinung treten, wird jedoch von einem Streitgegner mit strategischer Absicht operationalisiert, um eigene politische Ziele zu erreichen.

Der Lösungsansatz «KAİROS» der KKPKS hat sich aus Sicht der Armee für Sicherheitsleistungen bewährt. Auf diese Weise organisieren sich die Kantone selbst und übertragen die Koordination nicht dem Bund. Damit lagen kohärente Entscheidungsgrundlagen vor, um die Armee schwergewichtig dort einzusetzen, wo sie nach übereinstimmender Einschätzung der verantwortlichen Behörden auch benötigt wurde. Am Ende entscheiden aber Bundesrat und Parlament über den Einsatz der Armee und damit über die politische Opportunität eines ersuchten Armeeeinsatzes.

4.7.3 Fazit

Als Fazit kann festgehalten werden, dass die über eineinhalb Jahre erstreckte Übung den Partnern auf allen Stufen die Möglichkeit bot, ihre Konzepte untereinander vorzustellen und abzustimmen. Die SVU 19 hat dazu beigetragen, die Aufgaben, Rollen und Schnittstellen der

¹⁷ Armeeleistungen basierend auf Leistungskatalogen beziehungsweise Bundesratsbeschlüssen sind immer zeitlich begrenzt.

verschiedenen Instrumente zu schärfen und zu festigen. Dabei konnten die Verantwortlichkeiten innerhalb des Bundes geklärt werden. Bestehende Gremien wurden zielgerichtet genutzt und etabliert. Es entstand eine Übungskultur, in welcher auf operativer Stufe alle Akteure zusammenarbeiteten.

Das aus der antizipativen Kontext- und Lageverfolgung resultierende Beschlussdispositiv des Bundesrates gewährleistete eine lagezugesechnittene abgestufte Bereitschaft der Armee. So konnte in der SRU 19 insbesondere das Sicherheitsdispositiv der Einsatzkräfte von Kantonen mit komplementären Verbandsleistungen unterstützt und somit ihre Handlungsfreiheit gewahrt werden.

Die Armee entfaltet ihre grösste Wirkung im Sicherheitsverbund vornehmlich dann, wenn sie die zuständigen zivilen Behörden sektoriell (räumlich, thematisch und zeitlich beschränkt) mit taktischen Leistungen entlasten kann. Mit der Erfüllung solcher integraleren Aufgaben – selbstverständlich subsidiär, im Auftrag und in Einsatzverantwortung der zivilen Behörden – wird eine optimale Entlastung der verantwortlichen zivilen Organe erzielt, die dadurch zusätzliche Handlungsfreiheit erhalten. In einer anhaltenden Terrorlage wie die der SVU 19 kann die Armee Leistungen zur Problemlösung und damit einen substantiellen Beitrag zum Gesamterfolg erbringen.

Die Zusammenarbeit zwischen der Armee und dem Führungsstab Polizei war ein Erfolgsfaktor. Der Führungsstab Polizei bündelte die polizeilichen Unterstützungsgesuche der kantonalen Führungsorgane und beurteilte sie aus nationaler Sicht. Insbesondere überprüfte er das Vorliegen der Subsidiaritätsvoraussetzungen und stellte zuhanden eines zentralen Koordinationsgremiums Priorisierungsanträge.

Strategische Kommunikation war nicht Teil der Übung. Der Detaillierungsgrad des Szenarios hätte die Chance geboten, die Kommunikation stufenübergreifend zu überprüfen.

Die Übung hat es ermöglicht, eine Mehrheit der Aspekte des Einsatzes im Cyberraum zu beleuchten und zu prüfen. Auch Cyber ist ein Wirkungsraum, in dem die Aktionen interdepartemental koordiniert werden müssen.

Aus Sicht der Armee war die SVU 19 eine wertvolle Übung. Ganz im Sinne «Was alle angeht, können nur alle lösen»¹⁸ bot sie der Armee die Gelegenheit, zusammen mit den Partnern nahe an der Realität zu üben und sich als verlässlicher Partner im SVS einzubringen. Mit ihrem anspruchsvollen Szenario ermöglichte die SVU 19 der Armee, ihre Prozesse intern zu überprüfen und ihre Planungsprodukte im Zusammenwirken mit den SVS-Partnern zu validieren. Die Zusammenarbeit mit den Vertretern des Teilprojekts Polizei ist dabei besonders hervorzuheben. Diese waren stets offen für und konstruktiv kritisch gegenüber methodischen und inhaltlichen Ideen seitens des Teilprojekts Armee. Diese fruchtbare Zusammenarbeit in der Übungskonzeptentwicklung und Übungsdurchführung übertrug sich sichtbar auf die Übenden und damit auf das Gesamtergebnis.

In dieser Beurteilung geht es nicht darum, Prüfungsnoten zu vergeben. Vielmehr geht es darum, Bereiche mit Verbesserungspotential aufzudecken. Die gesteckten Ziele¹⁹ wurden erreicht; die Lücken und das Verbesserungspotential sind erkannt.

¹⁸ F. Dürrenmatt (1962)

¹⁹ Vgl. hierzu "Detailkonzept der Sicherheitsverbundsübung 2019 (SVU 19)" vom November 2017; Kap. 4.4, S. 10.

4.7.4 Empfehlungen aus dem Teilprojekt Armee

Das TP A empfiehlt an der Schnittstelle der Zusammenarbeit mit Partnern folgende Massnahmen:

Empfehlung 10: Vertiefung der zivil-militärischen Zusammenarbeit – Beantragung von kohärenten taktischen Verbandsleistungen

Erkenntnis

Die zivilen Behörden beantragen Armeeunterstützung grösstenteils als Einzelleistungen, worauf Armeeangehörige in Gruppen oder Kleinstdetachementen zugewiesen werden. Da die Führungs- und Organisationsverantwortung bei der Armee verbleibt, verursacht diese Aufsplittung der Verbände einen grossen Bedarf an Armeekadern und rückwärtigen Diensten, strapaziert die Durchhaltbarkeit und reduziert die Handlungsfreiheit. Zudem bedeutet eine wiederholte Einsatzdauer von mehreren Monaten für die betroffenen Armeeangehörigen (in der SVU 19 waren es rund 10'000) und ihre Arbeitgeber, insbesondere bei Klein- und Kleinstbetrieben, eine hohe Belastung. Deshalb sollten Milizangehörige nur dazu verwendet werden, bei der Bewältigung ausserordentlicher Ereignisse Belastungsspitzen zu brechen. Zivil-militärische Koordinationsgremien und Kontrollmechanismen zur Gewährleistung des Subsidiaritätsprinzips sind dabei zentral. Damit ist eine überregionale Schwergewichtsbildung durch die einsatzverantwortlichen Behörden möglich, die Armee kann Ablösungen und Teilentlassungen von ganzen Formationen durchführen und damit den Bedarf an Führung und rückwärtigen Diensten limitieren sowie die Handlungsfreiheit erhöhen.

Empfehlung

In einer nationalen oder überregionalen Krisenlage sind mit den zivil-militärischen Koordinationsgremien für die angebotenen Armeemittel jeweils Möglichkeiten zu finden, dass die Armee kohärente taktische Verbandsleistungen erbringen kann. Die im Rahmen der SVU 19 mit dem Führungsstab Polizei erarbeiteten Lösungen zur interkantonalen Koordination der Gesuche für Schutz- und Sicherheitsleistungen der Armee sind zu festigen. Wo möglich und sinnvoll, ist auch bei Gesuchen um Hilfeleistungen im Bevölkerungsschutz eine kantonsübergreifende Koordination anzustreben, allenfalls durch ein noch zu schaffendes Pendant zum Führungsstab Polizei. Ein möglicher Ansatz soll in der kommenden SFU/SVU angewendet werden.

Empfehlung 11: Unterstützungsleistungen der Armee im Cyberraum

Erkenntnis

Bei den anhaltenden Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen stellte sich die Frage nach möglichen Abwehr- und Gegenmassnahmen des Bundes im Cyberraum. Die Armee verfügt zwar über Mittel für defensive und offensive Massnahmen im Cyberbereich. Sie hat damit aber in erster Linie ihre eigenen militärischen Informationssysteme und Informatiknetzwerke vor Cyberangriffen zu schützen. Der Gesetzgeber hat der Armee im Cyberbereich den Grundsatz des Eigenschutzes auferlegt und keine weitergehenden Aufgaben im Cyberraum zum Schutz des Landes, der Bevölkerung oder kritischer Infrastrukturen übertragen. Die Armee könnte aber in zweiter Linie mit ihrer Expertise, ihren Fähigkeiten und ihren geschützten Führungsunterstützungsmitteln die zivilen Behörden bei Bedarf gezielt unterstützen. Dafür sind aber, wie es die Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) 2018-22 in der Massnahme 24 festhält, die Rahmenbedingungen, die möglichen Aufgabengebiete und die Auslösung dieser Leistungen zu definieren.

Empfehlung

Es ist zu prüfen, ob die subsidiäre Unterstützung ziviler Behörden (exkl. NDB) im Cyberbereich durch die Armee auf Verordnungsstufe zu konkretisieren wäre, analog zur Unterstützung bei Katastrophen und Notlagen oder für Schutz- und Sicherheitsaufgaben. Dabei sind zugleich das mögliche Aufgabenspektrum und die Einsatzmittel einzugrenzen und festzulegen.

4.8 Krisenstab EDA

4.8.1 Zielevaluation der operativen Phase (Übung)

Das EDA war in der SVU 19 mit einem komplexen und ressourcenintensiven Krisenszenario konfrontiert, das es in einem hektischen Kontext zu bewältigen galt. Ziel des Krisenstabs war, den Stab und die vom Szenario betroffenen Organisationseinheiten mit den ihnen im normalen Geschäftsbetrieb zur Verfügung stehenden Ressourcen eingehend zu testen. Das EDA war im Hauptszenario der SVU 19 als nationale Krisenübung zwar nur am Rand betroffen, hat aber - auf eigenen Wunsch - seitens der Übungsleitung herausfordernde fiktive injects erhalten, die intensiv bearbeitet wurden. Der Krisenstab traf dabei täglich für Sitzungen zusammen und konzentrierte sich auf eine Problem- und Teilproblemerkennung, wovon Entscheide und Massnahmen für die Teilstäbe bzw. Zellen des Krisenstabs abgeleitet wurden. Das KMZ war während 72 Stunden im Einsatz und hat zusätzlich die Liaison-Arbeit mit anderen Krisenstäben auf Stufe Bund sichergestellt. Bereits während der Übung wurde ersichtlich, dass zahlreiche Lehren der SFU 17 im Krisenstab EDA umgesetzt werden konnten.

Vor diesem Hintergrund schätzt das EDA ein, seine Ziele für die SVU 19 wie folgt erreicht zu haben:

- **Ziel 1:** «Überprüfung der definierten Prozesse und Verantwortlichkeiten»: **Erreicht** – Prozesse und Verantwortlichkeiten gemäss «Weisung 152-0 des EDA zum Krisenstab EDA» wurden im Rahmen der bestehenden Ressourcen angewendet, umgesetzt und getestet.
- **Ziel 2:** «Überprüfung der Einsatzbereitschaft und Durchhaltefähigkeit»: **Erreicht** – Einsatzbereitschaft und Durchhaltefähigkeit wurden dauerhaft sichergestellt, was die Erarbeitung von qualitativ hochwertigen und zielführenden Produkten ermöglichte.
- **Ziel 3:** «Überprüfung des Zusammenspiels des Krisenstabs im Rahmen des Krisenmanagements Bund und mit bundesexternen Akteuren»: **Erreicht** – Die Zusammenarbeit mit anderen grossen Krisenorganisationen erfolgte mittels Verbindungspersonen und gemeinsamen Plattformen in professioneller und kompetenter Weise.

4.8.2 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die SVU 19 ist für das EDA aus diversen Blickwinkeln als eine positive Herausforderung zu werten. Der Krisenstab EDA wurde gemäss Weisung 152-0-D (152-0-D/06.11.2018) als neues Format mittels fiktivem Szenario erstmals hinsichtlich Struktur und Funktion getestet. Viele Elemente der Übung bedurften Flexibilität seitens der involvierten Organisationseinheiten des EDA, solides Einschätzungsvermögen und teils aufwendige Szenarienarbeit. Die Übung wurde von den Teilnehmenden als bereichernd empfunden. In der Nachbearbeitung der SVU 19 wurden zehn Schlussfolgerungen mit konkreten Massnahmen zusammengetragen, die in der Folge in Krisenfällen unmittelbaren Einsatz finden werden. Die Weisung zum Krisenstab EDA wird bis Ende 2020 überarbeitet, um der Krisenbewältigung seitens EDA gemäss jüngsten Erfahrungen zu entsprechen.

4.9 Krisenkommunikation

Im Rahmen der Stabsrahmenübung (SRU 19) erstellte die Medienzelle für die an der Übung teilnehmenden Organisationen eine Medienlage. Diese bestand aus Printprodukten in den Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch, aus Radiomeldungen in den Sprachen Deutsch und Französisch, aus Bekenner-Videos der Gegenseite in englischer Sprache und aus Mitteilungen über die sozialen Medien (Twitter). Die Produkte wurden durch die beiden Verantwortlichen der Medienzelle, deutschsprachige Angehörige der Armee des Kommandos Management-, Informations- und Kommunikationsausbildung (MIKA), durch freischaffende Kommunikationsfachleute aus der Westschweiz, aus dem Kanton Tessin, durch einen Radio-redaktor (ehemals SRF) sowie durch Studierende der Fachhochschule Nordwestschweiz erstellt. Insgesamt wurden rund 450 Printprodukte, ungefähr 150 Radio-Bulletins, vier Bekenner-Videos und gegen 1'000 Mitteilungen über soziale Medien auf der SRU-Homepage publiziert.

4.9.1 Beurteilung

Alle an der SVU 19 teilnehmenden Organisationen waren im Bereich Krisenkommunikation mit Konzepten, Strategien und Verbindungsstellen gut vorbereitet. Positiv herauszustreichen sind nach den Rückmeldungen der Beobachter folgende Erkenntnisse:

- Zeitpunkt und Inhalte der Kommunikation mit Dritten wurden wie im Alltagsgeschäft abgesprochen. Die vorhandenen Kanäle wurden genutzt. Das Kommunikationsnetzwerk ist etabliert. Ein automatischer Austausch innerhalb der Medienverantwortlichen funktioniert. Der Umgang mit Sprachregelungen ist eingespielt und wird eingehalten (u.a. SO, LU, SZ, NW, TG, VS, BE, UR, SG, GE, FR, AR, AG).
- Die externe Kommunikation erfolgte abgestimmt mit den Kantonen (Bsp. Trauerfeier Anschlagsoffer ZH, Anschläge auf Stromverteilungsanlagen, Botox-Opfer oder Panzerabwehrraketenfund in GR) zeitnah und adressatengerecht auch unter systematischem Einbezug der sozialen Medien (z.B. BA, Swissgrid).
- In einem regelmässigen Rhythmus fanden Telefonkonferenzen der Medienstellen der Bundesverwaltung und der Kantone statt. Die Medienstellen betrachten dieses neue Netzwerk als grossen Gewinn der Übung.
- Interne Informationen und Verhaltensanweisungen (z.B. SG) wurden den betroffenen Partnern schnell zur Verfügung gestellt. Die Kommunikationseinheit (z.B. LU, VD, Bundesanwaltschaft zusammen mit der KKPKS) analysierte die Situation mit den betroffenen Partnern und bereitete gegebenenfalls Mitteilungen und Empfehlungen vor.
- Kommunikationsfähigkeiten und -verantwortlichkeiten sind gut definiert. Auf interkantonaler Ebene erfolgt die Kommunikation durch die Zusammenarbeit von KKPKS und Staatsanwaltschaften (NE).
- Die Kommunikationszelle von KKPKS/fedpol/Bundesanwaltschaft (Task Force BO-REAS) hatte umfassende Bulletins verfasst. Als «Update Terrorlage Schweiz» gingen diese in enger Kadenz als eine Entwicklung der Lage an die entsprechenden Partner.
- Soziale Medien wurden durch die Polizei genutzt. Diese sind fester Bestandteil der Kommunikation (z.B. BL, TG, AG, BE, LIÉ).

Übungsteilnehmende und Beobachter merkten folgende Punkte kritisch an:

- Die politische Kommunikation auf nationaler Ebene wurde nicht ausgeübt, weshalb die verschiedenen Organisationen mit der politischen Ebene nicht interagieren konnten. Dieser Umstand war in den Kantonen bei der Verarbeitung der Informationen zu spüren, die nicht kohärent und schwer vergleichbar war.

- Bundesstellen verpassten z.B. im Szenario „Lebensmittelvergiftung“ die Chance, eine Medienmitteilung des Bundes zur Beruhigung der Bevölkerung zu erstellen. Verhaltensanweisungen im Umgang mit Lebensmittelvergiftungen wurden zurückhaltend kommuniziert. Anfragen seitens eines Kantons wurden nicht beantwortet.

Weil Online- und soziale Medien zunehmend zum Kanal zur News-Vermittlung der ersten Sekunde mutieren, lassen sich aus der Arbeit der Medienzelle folgende Erkenntnisse festhalten:

- Eine eher kleinere Zahl der Organisationen; generell jene, welche bereits einen hohen Standard in der Social-Media-Kommunikation pflegten, haben schnell und wirksam auf Falschmeldungen reagiert. Idealerweise würden diese Kanäle auch für eine proaktive Kommunikation (Verhaltens-Tipps etc.) genutzt, um gegenüber der Gegenseite die Informationshoheit zu erzwingen (z.B. KAPO AG oder KAPO BE, die heute schon via Twitter in heiklen Situationen wie etwa unbewilligten Demonstrationen orientiert).

Der Grossteil der Organisationen hat soziale Medien als Kanal zur Verbreitung von allgemeinen Informationen verwendet:

- Regelmässige, kurze aber informative Updates mit passenden Hashtags würden eher zur effektiven Verbreitung der jeweiligen Botschaft beitragen (dies wäre das für alle Organisationen erstrebenswerte „Verhaltensziel“);
- Diese Netzwerke müssen vom ersten Moment der Krise an aktiviert werden, um die Beteiligung der Behörden sichtbar zu machen.

Teils, in folgendem Umfang und Kontext:

- Bei Sicherheitsinstruktionen widersprachen sich Kantone bzw. Kantone und Bundesbehörden teilweise gegenseitig (z.B. Lebensmittelvergiftung: unterschiedliche Kochzeiten).
- Vermeidung und Nutzung des ÖV wurde gleichzeitig empfohlen.

Der Grossteil der beübten Organisationen hat die sozialen Medien als Informationskanal unter Anwendung folgender Methoden genutzt:

- Retweeten von durch kantonsübergreifende Organisationen verfassten Tweets (manchmal leider kommentarlos);
- teilen von Links (manchmal leider kommentarlos);
- posten von ganzen Medienmitteilungen (meist zu lang für dieses Gefäss);
- posten von kurzen Updates;
- kommentieren und antworten;
- teilweise als Nachrichtenquelle (z. B. BABS über die ELD).

4.9.2 Fazit

Generell kann festgehalten werden:

- Die Zusammenfassung der Informationslage durch die zuständigen Bundesstellen (KKPKS, Bundesanwaltschaft) war gut und zweckmässig;
- Anfragen wurden teilweise hin und her gereicht. Das heisst, eine Organisation verwies auf eine andere, diese verwies wieder zurück;
- Vereinzelt wurde das Problem bekämpft, statt gelöst. Beispielsweise: Wenn nicht auf das Szenario eingegangen wird, sondern das dort geschilderte Ereignis ohne inhaltlich substantielle Reaktion seitens der zuständigen Behörden als «Fake News» abgehandelt wurde;

- Getreu dem Kommunikationsgrundsatz aus den Grundsätzen für die Zusammenarbeit Bund und Kantone bei der Bewältigung von Extremsituationen, kommunizierten alle kantonalen Organisationen im Rahmen ihrer kantonalen Einsatzverantwortung. Verhaltensanweisungen (z.B. LU mit einem Flugblatt) und Medienmitteilungen zum Thema «Lebensmittelvergiftung» wurden durch verschiedene Kantonale Führungsstäbe (KFS) für die Bevölkerung verfasst. Eine nationale Klammer-Kommunikation fehlte, wie sie beispielsweise im Pandemieplan vorgesehen ist. Daher wird die Kommunikation mit Bundesstellen (z.B. zum Szenario «Lebensmittelvergiftung») von einzelnen Kantonen als verbesserungswürdig befunden. Zwar arbeiteten KKPKS, fedpol und die Bundesanwaltschaft mit einem periodischen «Update Terrorlage Schweiz» - auch über «Alertswiss» - mit Massnahmen und Hinweisen an die Bevölkerung nach dem Prinzip von «one message». Eine national gesteuerte Informationshierarchie nach dem Prinzip von «one face, one voice», beispielsweise mit einer nationalen Medienkonferenz, war in keinem der einzelnen Szenarien zu erkennen.

Regierungsrat Urs Hofmann (AG), Präsident der Kantonalen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD), bedauerte, dass die für die Kommunikation auf der politischen Stufe verantwortlichen Ansprechpartner beim Bund fehlten. Daraus sollten künftig die Lehren gezogen werden. Eine realitätsnahe Übung müsse die politische Ebene Bund beinhalten; nur so könne der Verbundgedanke zwischen Bund und Kantonen gestärkt und weiterentwickelt werden.

4.9.3 Empfehlungen aus dem Teilprojekt Krisenkommunikation

Erkenntnis 12: Soziale Medien

Erkenntnis

Die Krisenkommunikation in den sozialen Medien hat sich im Verlauf der SVU 19 stetig verbessert. Generell scheint aber Schulungsbedarf hinsichtlich einer proaktiven Nutzung (z.B. Verhaltensanweisungen) zu bestehen. Ein Kommunikationskonzept für eine sicherheitsrelevante, gesamtschweizerische und umfassende Nutzung aller sozialen Netzwerke ist unumgänglich. In einer Lage, wie sie anlässlich der SVU 19 geübt wurde, sind die Kommunikation und der Umgang mit den (sozialen) Medien ein integraler Teil von Aktionsplanung und Lageverfolgung.

Empfehlung

Die bestehenden konzeptionellen Grundlagen für die Krisenkommunikation sind um den Bereich Soziale Medien zu erweitern. Es ist eine unité de doctrine anzustreben. Neben der Zusammenarbeit kantonalen Stellen (Polizei, Bundesämtern, Armee) ist die Krisenkommunikation über soziale Medien auch mit jener der politisch-strategischen Ebene des Bundes abzustimmen. Das GS VBS (KT SVU) stellt sicher, dass dieser Aspekt in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei in eine nächste grosse Übung integriert wird.

Empfehlung 13: Krisenkommunikation auf politischer Ebene

Erkenntnis

Auf der operativen Ebene konnte die Krisenkommunikation geübt und hinsichtlich Strukturen, Abläufen, Verantwortlichkeiten und kommunikativen Massnahmen überprüft werden, da alle relevanten Stäbe und Stellen von Bund und Kantonen teilnahmen. Beispielhaft für die nationale Koordination der Kommunikation war das Zusammenspiel von KKPKS, KKJPD, fedpol und Bundesanwaltschaft in der Task-Force BOREAS.

Hingegen war die Krisenkommunikation auf der politisch-strategischen Ebene des Bundes nicht Teil der SVU 19. Das hatte zur Folge, dass ein wichtiger Aspekt der Krisenkommunikation nicht beübt werden konnte. Aus Sicht der teilnehmenden Stellen war das nachteilig, zumal davon auszugehen ist, dass in einem Ereignisfall eine enge Koordination der operativen und strategischen Stufe unerlässlich wäre.

Empfehlung

In einer nationalen Krisenlage ist die Kommunikation eine zentrale Führungstätigkeit, insbesondere für die politische Stufe von Bund und Kantonen. Die Teilnahme der Exekutiv-Ebene von Bund und Kantonen an einer künftigen integrierten Übung ist anzustreben. Eine mehrtägige Stabsrahmenübung eignet sich gut, um Abläufe realistisch zu spielen, Absprachen über alle Stufen treffen zu können sowie eine Konzentration der Kommunikation nach dem Prinzip *«one voice, one face, one message»* herbeizuführen.

5 Fazit Umsetzung Empfehlungen SVU 14

5.1 Allgemeine Bemerkungen

Im Nachgang zur SVU 14 wurden die mit Umsetzungsmassnahmen beauftragten Stellen zu einem jährlichen Reporting verpflichtet. Zwischen 2015 und 2019 sind vier solche Reporting-Berichte erschienen, die es erlauben, im vorliegenden Bericht die Fortschritte zu beschreiben, die seit der letzten SVU erzielt werden konnten. Damit soll ein systematischer Verbesserungsprozess etabliert werden, um die Krisenorgane regelmässig zu überprüfen sowie Strukturen und Prozesse kontinuierlich zu optimieren.

Am 20. Mai 2015 stimmte der Bundesrat der Umsetzung der im Schlussbericht der SVU 14 enthaltenen Massnahmen zu und bezeichnete dabei die federführenden Stellen für die Umsetzung. Das VBS (BABS) wurde unter anderem damit beauftragt, die Umsetzung dieser Massnahmen zu verfolgen und den Stand jeweils in einem Bericht aufzuzeigen.

5.2 Interviews mit Teilnehmenden der SVU 14

Die Interviews mit Exponenten der SVU 14 hatten zum Ziel, die Umsetzungsberichte der Bundesstellen zu ergänzen und den Interviewten Gelegenheit zu geben, ihre persönlichen Eindrücke und Anregungen darzulegen. Die Gespräche fanden in sehr offener, konstruktiver Atmosphäre statt. Sie waren durchwegs aufschlussreich und wertvoll. Sie bestätigten auch die im Rahmen der vier Umsetzungsberichte eingereichten Selbstbeurteilungen.

Generell zeigte sich, dass die Erfahrungen und Lehren aus der SVU 14 noch sehr präsent waren und auch für die Vorbereitung der SVU 19 herangezogen wurden. Interviewt wurden Mitglieder der Politischen Plattform SVS, des Bundesstabs Bevölkerungsschutz, die Präsidenten der Regierungskonferenzen KKJPD und RKMZF sowie weitere zivile und militärische Stellen.

Die Befragungen erfolgten in den Jahren 2018 und 2019 durch den Projekt- und Übungsleiter SVU 14, teils gemeinsam mit einem Vertreter des Kernteams SVU 19.

5.3 Stand der Umsetzung der Empfehlungen nach dem letzten Reporting 2019

Die Umsetzung der Empfehlungen und Massnahmen hat einen guten Stand erreicht. Von den insgesamt 42 Massnahmen befanden sich noch 18 in der Umsetzung und drei in der Vorbereitung der Umsetzung. Die restlichen Massnahmen waren abgeschlossen. Die drei Massnahmen, deren Bearbeitung eingeleitet wurde, benötigten 2019 eine Parlamentsentscheid. Es handelte sich um die Massnahmen Nr. 4a, Nr. 4d und 11a, die die stromsichere Kommunikation und den Lageverbund im Ereignisfall betreffen.

Diejenigen Massnahmen, die sich noch in der Umsetzung befanden, haben oftmals Themenbereiche betroffen, deren Bearbeitung zu den laufenden Aufgaben einer Amtsstelle gehört. Als Beispiele dafür können etwa Absprachen zur Zusammenarbeit mit Partnern, die Aktualisierung von Planungen, laufende Überprüfung von Prozessen und Konzepten oder ständige Aufgaben im Bereich der Sensibilisierung von Partnern und der Bevölkerung genannt werden. Diese Massnahmen können nicht abgeschlossen werden und sind als dauerhafte Aufgaben anzusehen.

Der Bundesrat hat am 28. August 2019 beschlossen, das VBS vom jährlichen Reporting über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen zu entbinden, da mit der SVU 19 die nächste Grossübung unmittelbar bevorstand. Pendenzen sind in einem Folgereporting wiederaufzunehmen.

5.4 Pendenzen aus der SVU 14

Die Umsetzung ist dennoch nicht bei allen Massnahmen vollständig abgeschlossen. Insbesondere Massnahmen, deren Umsetzung ressourcenintensiv oder abhängig von externen Prozessen ist, haben oftmals einen wesentlich längeren Realisierungszeitraum als lediglich vier Jahre. Dies zeigte sich besonders bei der Umsetzung der folgenden beiden Empfehlungen aus dem Schlussbericht SVU 14:

- Lageverbund und elektronische Lagedarstellung;
- Informations- und Kommunikationstechnologie. Schaffung eines sicheren Datenverbundnetzes.

Darstellung der Gesamtlage weiterentwickeln

Die ELD der NAZ wurde in neuer Form am Ende des 1. Quartals 2019 in Betrieb genommen und hat sich anlässlich der SVU 19 bestens bewährt. Auch der NDB, das fedpol, die KKKPKS sowie weitere Partner beurteilen die neue ELD als zielführendes Instrument für die Darstellung und Verbreitung der Gesamtlage. Dennoch sind die Lageprodukte abschliessend zu definieren, welche auf die spezifischen und unterschiedlichen Bedürfnisse der verschiedenen Zielgruppen auszurichten sind. Anlässlich der SVU 19 wurden mehrere Produkte und -formen ausprobiert. Diese werden nun durch die Partner im Nachrichtenverbund laufend weiter konsolidiert und angepasst.

Der verbleibende Handlungsbedarf hinsichtlich der Gesamtlage und ihrer Darstellung wird im Schlussbericht an zwei Stellen aufgenommen:

- Optimierung der ELD (Kapitel 4.4: Nachrichtenverbund, ELD, integrales Lagebild. Die laufenden Optimierungen der ELD sind beschrieben, S.32);
- Das integrale Lagebild weiterentwickeln (Empfehlung 16)

Ein sicheres Datenverbundsystem (SDVS) schaffen

Das SDVS besteht aus dem sicheren Datenverbundnetz, dem Datenzugangssystem und dem Lageverbundsystem und befindet sich in der Initialisierungsphase. Der Verpflichtungskredit soll in drei Etappen freigegeben werden. Mit der Genehmigung des Verpflichtungskredits hat das Parlament 14,7 Millionen Franken für die erste Etappe freigegeben. Über die Freigabe der Mittel der zweiten Etappe über 83,6 Millionen Franken und der Mittel der dritten Etappe über 51,7 Millionen Franken soll der Bundesrat gestützt auf den Projektfortschritt entscheiden. Die Massnahme für die Schaffung eines sicheren Datenverbundsystems wird im Schlussbericht SVU 19 in der Empfehlung 4 (Alarmierungs- und Telekommunikationssysteme) weitergeführt.

Das Parlament hat die Botschaft zum Verpflichtungskredit SDVS im Herbst 2019 einstimmig genehmigt. Die Initialisierungsphase ist abgeschlossen. Bei den Personalressourcen inkl. damit verbundene Finanzressourcen bestanden noch offene Fragen, deswegen konnte der Start der Konzeptphase (Etappe 1 - Konkretisierung der Teilvorhaben) nicht wie vorgesehen per 01.01.2020 erfolgen. Die Konzeptphase wird mit den freigegebenen Ressourcen (6 FTE) gestartet. Der Rekrutierungsprozess läuft. Der Projektauftrag wird im 4. Quartal 2020 erstellt. Die Termin- und Ressourcenplanung werden überarbeitet.

6 Gesamtbeurteilung des Übungsleiters

Die Ergebnisse aus den beiden Übungsphasen Lageberichte und Stabsrahmenübung ermöglichen es, die SVU 19 zu beurteilen. Die allgemeinen Zielsetzungen sind in den Teilprojekten heruntergebrochen und auf der operativen Ebene bearbeitet worden, um kritische Aspekte bei der Krisenbewältigung zu eruieren. Die jeweiligen Empfehlungen identifizieren Problemfelder und zeigen auf, wie diese in den kommenden Jahren bearbeitet werden können. Als Übungsleiter beurteile ich im Folgenden zusammenfassend das übergeordnete Chapeau-Ziel, wie die Schweiz im Hinblick auf eine länger andauernde Terrorbedrohung aufgestellt ist und wo ich hauptsächlich Handlungsbedarf sehe. Meine Gesamtbeurteilung schliesst, ergänzend zu den Empfehlungen der Teilprojekte, mit zwei Empfehlungen des Übungsleiters.

Die Behörden und Sicherheitsorgane der Schweiz haben sich vom April 2018 bis November 2019 mit Terrorszenarien befasst. Der durch die SVU 19 in Gang gesetzte Lernprozess soll es ermöglichen, die Bereitschaft für den Ernstfall einer Terrorbedrohung und andere Krisenfälle zu verbessern.

In der Phase der Lageberichte wurden die Sicherheitsverantwortlichen von Bund und Kantonen mit verschiedenen Eskalationsstufen konfrontiert. Sie passten ihre internen Organisationen an, trafen Absprachen und glichen sich in den Operativen Dialogen mit den anderen Beteiligten ab. In der Stabsrahmenübung konnte diese Zusammenarbeit angesichts der weiter eskalierenden Terrorbedrohung gefestigt werden. Damit war die SVU 19 mehr als eine herkömmliche Übung. Sie war ein gemeinsames sicherheitspolitisches Projekt von Bund und Kantonen zur Stärkung der Krisenresilienz im Allgemeinen sowie der nationalen Terrorismusabwehr im Besonderen.

In der SVU 19 veränderte sich die Lage stufenweise über einen längeren Zeitraum. Dies ermöglichte die systematische Abstimmung mit den Organen im eigenen Sicherheitsbereich sowie mit denjenigen anderer Bereiche. Anforderungsreicher wurde es, als eskalierende Lageentwicklungen eintraten. In der Phase der Lageberichte war dies etwa der Fall, als die Terrororganisation GLF gemäss fiktivem Szenario durch die Publikation einer umfangreichen Adressliste eine grosse Anzahl von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zur Zielscheibe von Anschlägen machte. Die Resultate, die aus diesem Teil der Übung vorliegen, zeigen, dass die schweizerischen Behörden und Organe mit solchen Lageveränderungen und ihren Herausforderungen recht gut umgehen können. Durch die Erfahrungen in der SVU 19 können diese Strukturen und Prozesse weiter optimiert werden.

Die Stabsrahmenübung brachte dann einen starken Anstieg der Eskalation über einen relativ kurzen Zeitraum. Oder anders gesagt, während die Krisenbewältigung in der Phase der Lageberichte im Verwaltungsmodus erfolgen konnte, mussten die Teilnehmenden in der SRU in den eigentlichen Krisenmodus wechseln. Das beinhaltete unter anderem die Anforderung über zweieinhalb Tage (52 Stunden) durchhalten zu können. Für einige Stäbe war das Routine, für zahlreiche andere ungewohnt; aber alle konnten dadurch ihre Ablösepläne aktualisieren und ihre Bereitschaft auch für einen längeren Zeitraum planen und sicherstellen.

Der Terroranschlag im Hauptbahnhof Zürich mit 47 Toten und 78 Verletzten initiierte die entscheidende Lageverschärfung. Spätestens von da an befand sich die Schweiz in einer ausserordentlichen Lage. Auch in dieser Übungsphase erwies sich die Zusammenarbeit auf der operativen Ebene bei den Kantonen wie zwischen dem Bund und den Kantonen als belastbar und krisenresistent. Allerdings wurden die Folgewirkungen von Anschlägen und die Kaskadeneffekte zu wenig erfasst; das muss für die Entwicklung von Drehbüchern künftiger Übungen mitgenommen werden, damit eine ausserordentliche Lage nicht unterschätzt wird.

Die Schweizer Polizei konnte in der SVU 19 ihre nationale Zusammenarbeit und deren Strukturen überprüfen und festigen. Das betrifft sowohl die Zusammenarbeit zwischen den Polizeikörpern als auch diejenige der kantonalen Ebene mit den Polizeibehörden des Bundes, insbesondere dem fedpol. Mit dem Operationsbefehl «KAİROS» entstand eine Grundlage für die Führungsfähigkeit der Schweizer Polizei in einer ausserordentlichen Lage mit Signalwirkung für die Zukunft. Daraus hat das Teilprojekt Polizei in diesem Bericht folgerichtig die konkrete Empfehlung eingebracht, einen national verbindlichen Operationsbefehl im Sinne eines vorbehaltenen Entschlusses für das schweizweite polizeiliche Zusammenwirken auszuarbeiten. Dazu gehört konsequenterweise auch, dass die bestehende IKAPOL-Vereinbarung um die entsprechenden Kompetenzen für die Arbeitsgruppe Operationen der KKPKS und den Führungsstab Polizei ergänzt wird. Damit dürfte die SVU 19 zu einem Meilenstein in der Weiterentwicklung der nationalen polizeilichen Zusammenarbeit werden.

Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen war durch das Szenario zwar weniger gefordert; dennoch konnten auch hier durch die Teilnahme aller relevanter Partner von Bund und Kantonen die personellen, organisatorischen und technischen Netzwerke überprüft werden. Der seit der SVU 14 gründlich überarbeitete BSTB sowie die neue ELD konnten getestet und gefestigt werden. Inspiriert von der nationalen Zusammenarbeit der Schweizer Polizei geht man nun auch im Bevölkerungsschutz daran, die nationale Kooperationsstruktur der Kantone zu verstärken.

Die Armee plante schon in der Phase Lageberichte die Unterstützung der zivilen Behörden durch eine mögliche Teilmobilmachung und deren politische Begleitung in der Form von strategischen Dialogen mit der Chefin VBS. Diese Prozesse waren dann für die Auslösung der Mobilisierung in der Corona-Krise wertvoll. Weiter dienen Übungen im Umfang der SVU 19 dazu, dass in einer künftigen ausserordentlichen Lage mögliche Aufgaben und Dispositive, welche die Armee zu Gunsten der zivilen Behörden subsidiär übernehmen kann, geklärt sind. Damit wächst auch das gegenseitige Vertrauen zwischen der Armee und ihren Partnern im Sicherheitsverbund Schweiz, damit im Ernstfall von der Armee auch anspruchsvollere und umfangreichere Aufgaben im Assistenzdienst übernommen werden können wie Grenzverstärkungen oder Botschaftsschutz.

Auch wenn die SVU 19 als nationale Krisenübung angelegt war, muss in solchen Lagen immer auch die aussenpolitische Dimension einbezogen sein. Deshalb war es wertvoll, dass das EDA die Gelegenheit nutzte, um seinen Krisenstab zu beüben, wobei zahlreiche Lehren aus der SFU 17 umgesetzt werden konnten.

Die Übung hat auch Defizite und Entwicklungspotential für das Krisenmanagement aufgezeigt, die in den Empfehlungen aufgenommen und im Nachgang zur Übung bearbeitet werden. Auch hier gilt: Diese Verbesserungen nützen nicht nur der Bewältigung einer Terrorbedrohung, sondern optimieren die Krisenführung insgesamt.

So hatte der Auswertungsbericht der SFU 17 das fehlende gemeinsame Lagebild als einen fundamentalen Schwachpunkt der nationalen Krisenbewältigung identifiziert. Daraufhin haben das BABS, das fedpol und der NDB in Vorbereitung auf die SVU 19 für alle Nutzer der ELD die Möglichkeit geschaffen, Einträge zu tätigen. Zudem erstellte der NDB einen Grundbefehl für den von ihm geführten Nachrichtenverbund, der vor der Stabsrahmenübung durch ergänzende Weisungen präzisiert wurde. Auf dieser Grundlage war es dem NDB dann möglich, während der Stabsrahmenübung eine «integrale strategische Lage» zu produzieren. Damit stand für die politische Führung eine hochwertige und aussagekräftige Lageübersicht zur Verfügung. Sie wurde auf der ELD allen Partnern zugänglich gemacht. Mangelhaft war dann al-

lerdings die Synthetisierung der Fachlagen zu einer integralen Lage in den Stäben und Gremien auf der strategisch-operativen Stufe. Dort musste sich die gemeinsame Lageauffassung jeweils aus einer Vielzahl von Fachlagen der ELD zusammensetzen. Bezeichnend war auch, dass während der Sitzung des Ad-hoc-Stabs Bundesrat vom 12. November 2019 weniger eine integrale Lage präsentiert wurde als eine polizeiliche Fachlage. Aufschlussreich ist auch, dass es während der gegenwärtigen Corona-Krise bisher nicht gelungen ist, ein integrales Lagebild für die politische Stufe zu erstellen und man wieder zurückgefallen ist in die Unübersichtlichkeit von aneinandergereihten Fachlagen auf der ELD. Die Erfahrung mit einer hochwertigen integralen strategischen Lage in der SVU 19 sollte dazu genutzt werden, eine entsprechende Regelung zu entwickeln, die auf alle Arten von Krisen anwendbar ist und die integrale Lageauffassung bis auf die operative Ebene verbreitet (vgl. Empfehlung 14).

Eine ausserordentliche Lage im Bereich der heute wahrscheinlichen Szenarien bedeutet für die Koordination zwischen dem Bund und den Kantonen eine ständige Herausforderung. Meist handelt es sich um die Führung in Bereichen, wo die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen wesentlich bei den Kantonen angesiedelt sind wie bei der polizeilichen Gefahrenabwehr oder der Bewältigung von Katastrophen und Notlagen. Weil oft rasche Entscheide und entschlossenes Handeln gefragt sind, besteht die Tendenz, dass zentralistische Lösungen gesucht und Kompetenzen von den Kantonen zum Bund verlagert werden. Damit entsteht die Gefahr, dass der Föderalismus gerade in heiklen Bereichen wie der inneren Sicherheit ausgehebelt wird. Deshalb liegt es im staatspolitischen Interesse der Schweiz, dass Bund und Kantone die Führungsprozesse in der Krisenbewältigung auch in einer ausserordentlichen Lage untereinander koordinieren und wichtige Entscheide mit gesamtschweizerischen Auswirkungen gemeinsam fällen. Die SVU 19 zeigte, dass diese partnerschaftliche Bewältigung einer Krise auf der operativen Ebene gut funktioniert. Dennoch muss auf dieser Stufe immer wieder erneut geübt werden, damit sich die entscheidenden Leute kennen und die Prozesse möglichst friktionsfrei ablaufen. Vor allem jedoch muss der Abstimmung auf der politischen Stufe vermehrt Beachtung geschenkt werden. Die Krisenführung zwischen den Kantonsregierungen und dem Bundesrat muss deshalb ein wesentlicher Inhalt künftiger Gesamtübungen sein.

Insgesamt zeigte die SVU 19 auf, wie die Schweiz mit einer länger andauernden Terrorbedrohung umginge. Vor allem auf operativer Stufe wurden Zusammenarbeitsformen gefestigt, die in der drei Monate später ausbrechenden Corona-Krise durch die Realität gefordert wurden. Das veranschaulicht den Nutzen von grossen Verbundübungen über das spezifische Übungsthema hinaus, weil die Krisenorganisationen ganz allgemein für einen Ernstfall trainieren und die nationale Koordination in ausserordentlichen Lagen einüben. Ein Rhythmus von fünf Jahren für solche Übungen ergibt sich dadurch, dass in dieser Zeitspanne zahlreiche Funktionen neu besetzt werden und das Gesamtsystem mit diesem Personal auch wieder überprüft werden muss. Zudem benötigt die Umsetzung der Empfehlungen beziehungsweise der daraus abgeleiteten Massnahmen zwischen den grossen Übungen ausreichend Zeit.

Der Übungsleiter der SVU 14, Botschafter Toni Frisch, folgert in seinem Fazit zur Umsetzung der SVU 14, dass ein Monitoring und Reporting zwischen den Übungen zwingend nötig sei. Die Hälfte der Empfehlungen konnten zwischenzeitlich umgesetzt werden, zahlreiche sind in die Bearbeitung der laufenden Aufgaben der Amtsstellen integriert worden. Nur bei zwei folgte er, dass sie durch die SVU 19 nochmals aufgenommen werden sollen, nämlich diejenige zur Gesamtlage und diejenige zum sicheren Datenverbundnetz. Letztere ist vom Teilprojekt Bevölkerungsschutz aufgenommen worden (Empfehlung 4); diejenige zur Gesamtlage ist Teil meiner Gesamtbeurteilung als Übungsleiter (Empfehlung 14).

Mit der SVU 14 und der SVU 19 konnten die Gesamtübungen Bund-Kantone wiedereingeführt werden. Damit eine eigentliche Kultur solcher Übungen etabliert werden kann, braucht es weitere SVU. Ich durfte die noch junge Geschichte von SVU als Regierungsrat, Präsident der KKJPD und jetzt Übungsleiter der SVU 19 begleiten und habe den Nutzen für die Partnerschaft von Bund und Kantonen schätzen gelernt. Es ist mir deshalb ein persönliches Anliegen, dass auch die Folgeübungen zur SVU 19 weiterhin als Partnerschaftsprojekte von Bund und Kantonen in Auftrag gegeben, geplant, durchgeführt und ausgewertet werden.

Empfehlung 14: Das integrale Lagebild weiterentwickeln

Erkenntnis

Die ELD bietet eine technisch zuverlässige, gesicherte und für alle Partner zugängliche Plattform für die Ablage und Darstellung von Informationen und Fachlagen. Die NAZ und der NDB organisieren in ihren Zuständigkeitsbereichen die beitragenden Stellen und deren Zugang zur ELD. Die Verdichtung der Fachlagen zu einem integralen strategischen Lagebild für die politische Stufe, das den Partnern von Bund und Kantonen zu ihrer optimalen Selbstsynchronisation in der Krisenführung zur Verfügung steht, ist eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Krisenbewältigung.

Empfehlung

Das in der SVU 19 unter Leitung des NDB erstellte integrale strategische Lagebild setzte einen neuen Standard, der fortgeführt werden soll. Es muss eine Regelung gefunden werden, die standardmässig auf alle Arten von Krisen anwendbar ist. Das integrale strategische Lagebild soll über die ELD allen Partnern von Bund und Kantonen zugänglich sein, damit sie auf dieser Grundlage auch auf der operativen Stufe die Fachlagen zu einer Gesamtlage synthetisieren können.

Empfehlung 15: Umsetzung der Massnahmen, Monitoring und Reporting

Erkenntnis

Für die Umsetzung der beschlossenen Empfehlungen soll analog zur SVU 14 ein Monitoring und Reporting eingerichtet werden. Aus den Empfehlungen des Schlussberichts SVU 19 werden Massnahmen abgeleitet. Die Fortschritte bei deren Umsetzung werden in einem jährlichen Reporting zu Händen von Bundesrat und den beiden Kantonskonferenzen KKJPD und RK MZF berichtet. Die Begleitung und Steuerung sowie das Monitoring der Umsetzung der beschlossenen Massnahmen soll einer Stelle zugewiesen werden, welche eine unvoreingenommene und bereichsübergreifende Perspektive gewährleistet. Die nächste SVU überprüft dann in ihrem Schlussbericht wiederum diesen Umsetzungsprozess und bilanziert das Ergebnis.

Empfehlung

Das Kernteam SVU im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport wird mit der Begleitung, der Steuerung sowie mit dem Monitoring und Reporting betraut. Bundesrat und KKJPD sowie RK MZF werden jährlich über den Stand der Umsetzungen informiert. Das Umsetzungskonzept Monitoring/Reporting SVU 19 liegt bis Ende März 2021 vor.

7 Zusammenstellung der Empfehlungen der SVU 19

Empfehlungen aus der SVU 19	Lead Koordination Umsetzung
Empfehlung 1: Führungsstab Bevölkerungsschutz der Kantone Erkenntnis Der Führungsstab Bevölkerungsschutz der Kantone (FSBK) soll eine Lücke bei der interkantonalen Koordination der Bevölkerungsschutzorgane schliessen. Dazu gleicht er sich mit den Krisenorganen von Bund und Kantonen ab, insbesondere mit dem Bundesstab Bevölkerungsschutz. Als nicht-permanenter Stab der Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz (KVMBZ) soll der FSBK innert Stunden aktiv werden können. Er soll Massnahmen, Ressourcen, Information und Kommunikation ergänzen und koordinieren. Der FSBK führt zu keiner Änderung von Bundeskompetenzen und kantonaler Kompetenzen in der Ereignisbewältigung. Empfehlung Unter Leitung der KVMBZ wird unter Einbezug der Krisenorgane von Bund und Kantonen ein Konzept zur Bildung eines FSBK erarbeitet. Es zeigt den Mehrwehrt und verschiedene Varianten eines solchen Stabes auf. Das Konzept wird der Plenarversammlung der RK MZF unterbreitet. Sie entscheidet anschliessend über das weitere Vorgehen.	KVMBZ
Empfehlung 2: Gesamtkoordination Ressourcen Erkenntnis Das Verbundsystem Bevölkerungsschutz umfasst die fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz. Die kantonalen Führungsorgane sichern die Koordination und Führung in der Vorbereitung und im Einsatz. Aus der Stabsrahmenübung geht hervor, dass Absprachen zwischen den kantonalen Führungsorganen, dem FST P, der Armee, dem BSTB (dem Ressourcenmanagement Bund ResMaB) und den kritischen Infrastrukturen nicht gemeinsam erfolgten, was bei einigen Kantonen zu offenen Fragen führte. Empfehlung Im Rahmen des BSTB und in Zusammenarbeit mit den Kantonen ist ein Konzept für die Gesamtkoordination aller Ressourcenbegehren zu erarbeiten und der KVMBZ respektive der RKMZF sowie der KKPKS respektive der KKJPD zu unterbreiten. Dabei soll sichergestellt werden, dass unabhängig von der Art des Ereignisses (Naturgefahren, Pandemien/Epidemien, Stromausfälle, Cyber-Angriffe oder Terrorangriffe) die relevanten Akteure einen Abgleich der Ressourcenbegehren vornehmen und die Grundsätze der Priorisierung auf politisch-strategischer Ebene festgelegt werden können. Ebenso zu beachten ist das Anforderungskriterium «Wirkung in der Zeit».	VBS (BABS)

Empfehlung 3: Massenanfall von Patienten im Terrorfall Erkenntnis Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zur SVU 19 verfasste das Bundesamt für Polizei fedpol im November 2018 federführend – zusammen mit ausgewählten städtischen, kantonalen und Bundesstellen – einen Bericht zu den Massnahmen und Prozessen bei einem Massenanfall von Verletzten bei einem Terroranschlag (TerrMANV). Dieser Bericht sollte insbesondere die Frage klären, ob die beteiligten Akteure (Behörden, u.a.) in der Schweiz für die Bewältigung eines Massenanfalls von Verletzten bei einem Terroranschlag hinreichend vorbereitet sind. Naturgemäss ist diese Fragestellung sowohl bezüglich Intervention, Bergung, Rettung und Transport von Verletzten als auch betreffend prähospitaler Versorgung, notfallmedizinischer Therapie, chirurgischer Behandlung sowie Akutpflege und Nachsorge der Patienten komplex – und zudem logistisch und koordinativ vielschichtig. Da Ballungsräume besonders im terroristischen Fokus stehen, ist durchaus verständlich, dass der Bericht primär die Perspektive der Polizei eingenommen hat und insbesondere auf eine grossstädtische Situation ausgerichtet ist. Ein thematisch umfassender und für die ganze Schweiz gültiger Bericht existiert derzeit nicht. Empfehlung Im Rahmen des Koordinierten Sanitätsdienstes (KSD) wird eine für die ganze Schweiz und alle Akteure (Führungsstäbe, Gesundheits- und Sicherheitsbehörden, Notrufzentralen, Blaulichtorganisationen, Spitäler und Kliniken) gültige Studie zum Thema Massenanfall von Verletzten, insbesondere für den Terrorfall, erstellt. Dies ist eine Vorsorgeplanung gemäss Zielsetzung der SVU 19. Bereits begonnene Projekte (wie Traumaversorgung in der hochspezialisierten Medizin und auf einem allfälligen 2nd Level, Handbücher «sanitätsdienstliche Bewältigung Grossereignis» und «Care-Team Grossereignis») sowie geplante Massnahmen (wie Ausbildung der Sicherheitskräfte in «taktischer Medizin», neues Patientenleitsystem PLS u.a.) sind in diesen Zusammenhang zu stellen. Dabei sind die Ergebnisse des Projekts künftige Ausrichtung des KSD zu berücksichtigen.	KSD
--	------------

Empfehlung 4: Alarmierungs- und Telekommunikationssysteme – Aufbau eines sicheren Datenverbundsystems (SDVS) Erkenntnis Wie im Kapitel 5.4 dieses Berichts dargestellt, ist die Schaffung eines sichereren Datenverbundnetzes als längerfristiges Vorhaben eine Restanz aus der Umsetzung der Empfehlungen SVU 14. Die SVU 19 sowie aktuelle Ausfälle von kommerziellen Netzen, haben den Bedarf bestätigt. Die Alarmierung und Information der Bevölkerung sowie die Datenkommunikation unter den Partnern des SVS können aufgrund von Ausfällen und Störungen im Telekommunikationsnetz stark beeinträchtigt werden. Notrufdienste und wichtige Applikationen wie Alertswiss können dann durch die Bevölkerung landesweit und während mehreren Stunden nicht mehr erreicht werden. Auch die Datenübertragung der Blaulichtorganisationen wird schwerwiegend gestört. Die Häufung solcher Situationen ist Tatsache und das Vertrauen in die öffentlichen Telekommunikationsnetze, die aufgrund der Gewinnoptimierung weder gehärtet noch stromsicher konzipiert sind, nimmt stetig ab. Zudem sind Terror- und Cyberattacken wahrscheinlicher geworden. Das BABS koordiniert die Alarmierungs-, Informations- und Telekommunikationssysteme für den Bevölkerungsschutz landesweit. Empfehlung Soll die Alarmierung und Information der Bevölkerung sowie die Datenkommunikation unter den Partnern des SVS in Zukunft sowohl im Alltag als auch in der besonderen und ausserordentlichen Lage zuverlässiger funktionieren, müssen Bund und Kantone ihre eigenen Alarmierungs-, Informations- und Telekommunikationssysteme ausfallsicherer gestalten und stets weiterentwickeln. Das Sicherheitsniveau soll durch den Werterhalt Polycom (WEP2030), dem Aufbau des nationalen sicheren Datenverbundsystems (SDVS²⁰) und ein allfälliges mobiles breitbandiges Sicherheitskommunikationssystem (MSK) erhöht werden. Unabhängig vom SDVS muss mit den Betreiberinnen von kommerziellen Netzen und Bundesnetzen (BIT, FUB) geprüft werden, welche Massnahmen auf Stufe Bund (Standards, Normen, Verfügbarkeit) getroffen werden sollen, damit die Vorschriften zur sicheren und verschlüsselten Kommunikation (Sprache, Text, Bild) auch im Ereignis- oder Krisenfall von allen Stellen eingehalten werden können, insbesondere auch bei mobilen Arbeitsformen.	VBS (BABS)
Empfehlung 5: Einbindung der KKJPD in die Entscheidfindung der KKPKS Erkenntnis Das Handeln der Polizei muss gerade in einer ausserordentlichen Lage von der Politik und letztlich von der Bevölkerung getragen werden. Nur so kann die Polizei das Vertrauen der Bevölkerung erlangen. Das bedingt aber, dass die KKJPD in die Entscheidfindung einbezogen wird. In der Übung erfolgte die Einbindung der KKJPD eher zurückhaltend, vor allem in Bezug auf die Prüfung der kantonalen Gesuche um subsidiäre Unterstützung durch den Bund.	KKJPD, KKPKS

²⁰ Sicheres Datenverbundsystem (SDVS) mit Datenzugangssystem und Lageverbund (inkl. Ablösung Vulpus)

Empfehlung Der Prozess für den Einbezug der KKJPD in die Entscheidungsfindung der KKPKS ist präziser auszugestalten. In Abhängigkeit von der Dynamik der konkreten Lage bzw. Lageentwicklung ist minimal zu gewährleisten, dass die KKJPD nachträglich über entsprechende Entscheide informiert wird.	
Empfehlung 6: Interkantonaler verbindlicher Führungsprozess der Schweizer Polizei und Schaffung eines verbindlichen Operationsbefehls Erkenntnis Ein interkantonaler verbindlicher Führungsprozess der Schweizer Polizei ist unverzichtbar. Daher werden die im Rahmen der SVU 19 erarbeiteten Grundlagen der Zusammenarbeit im Bereich Fahndung/Ermittlung bei einer überregionalen/nationalen Bedrohungslage mit laufenden Strafverfahren weiterentwickelt und gefestigt. Erfahrungen im Ausland zeigen, dass die überwiegende Zahl der Einsatzfälle überraschend eintritt (z.B. Terroranschlag), die Akutphase dann aber eher kurz ist (einige Stunden, nur ganz selten Tage). Mit Blick auf die in solchen Situationen meist knappen Ressourcen sind somit grundsätzlich möglichst einfache, immer gleiche und belastbare Abläufe anzustreben. Empfehlung Es wird empfohlen, den Operationsbefehl «KAİROS» in einen Musterbefehl im Sinne eines vorbehaltenen Entschlusses umzuwandeln. Die von der Arbeitsgruppe Operationen KKPKS und des Führungsstabes Polizei benötigten Kompetenzen sind als Vorgabe zu definieren, allenfalls in einem Anhang der IKAPOL-Vereinbarung. Ein national verbindlicher Operationsbefehl ist generell für die schweizweite polizeiliche Zusammenarbeit auszuarbeiten.	KKPKS
Empfehlung 7: Organisation der kantonalen Führungsstäbe Erkenntnis In 22 Kantonen werden die KFS von Personen geführt, die nicht der Polizei angehören. Bestehende kantonale Unterschiede sind den jeweiligen Gegebenheiten angepasst und haben sich meist bewährt. Eine Vereinheitlichung der kantonalen Führungsorganisationen ist nicht erforderlich. Empfehlung Es soll geprüft werden, ob die Zusammenarbeit in den KFS zwischen den einzelnen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes im Rahmen der SVU 19 reibungslos funktioniert hat. Wo dies nicht der Fall war, sind die Prozesse gezielt zu überprüfen und anzupassen.	KVMBZ
Empfehlung 8: Operative Dialoge Erkenntnis Die im Vorfeld der SVU 19 durchgeführten operativen Dialoge haben sich als nützlich und gewinnbringend erwiesen; speziell nützlich war das wenige Wochen vor der Übung angesetzte REHEARSAL, bei dem gemeinsam die Eventualplanungen aller Partnerorganisationen durchbesprochen wurden.	KKPKS

Die Führung dieser Dialoge durch den FST P und EO fedpol hat sich bewährt. Zudem hat sich bestätigt, dass Operative Dialoge auch bei nicht planbaren Einsätzen Sinn machen. Denn hat sich eine bestimmte Grosslage (wie im Rahmen des Szenarios der SVU 19) einmal auf einem bestimmten Niveau eingependelt, wird die Grenze zwischen planbar und spontan zunehmend unscharf, ja irrelevant. Abgesehen davon geht es bei Operativen Dialogen nicht um unmittelbar anstehende taktische Entscheidungen, sondern um die Erzielung eines gemeinsamen Lage- und Handlungsverständnisses. Empfehlung Das Instrument des Operativen Dialogs mit den SVS-Partnern soll einerseits fortgesetzt, andererseits aber auch weiterentwickelt werden, namentlich dahingehend, dass Eventualplanungen (vorab aus der Perspektive «Ressourcenmanagement») noch stärker aufeinander abgestimmt erfolgen und damit zu einer systematischeren Vernetzung führen. Bei der Planung von Grosseinsätzen und Grossereignissen soll ein integraler Ansatz gewählt und – wenn immer möglich – operative Dialoge mit allen involvierten Partnern des Sicherheitsverbundes durchgeführt werden.	
Empfehlung 9: Prozessablauf «Wiedereinführung Grenzkontrolle» Erkenntnis Der «Ruf» nach Schliessung der Grenze kam sehr schnell auf. Erste Beschlüsse folgten ohne Absprachen und überraschten die EZV. Eine systematische Kontrolle unter Abfrage/Kontrolle aller Personaldaten und/oder Handelsgüter rund um die Schweizer Grenze ist ohne Eingrenzung personell und wirtschaftlich nicht möglich (Verkehrszusammenbruch). Bei einer Grenzschliessung ist festzulegen, was genau kontrolliert werden soll, in welcher Tiefe und Ausprägung, wo resp. in welchem Grenzabschnitt die Massnahmen getroffen werden sollen und ob dazu allfällige Grenzübergänge geschlossen werden müssen (Verkehrskanalisierung). Nicht zu vergessen sind dabei auch die Absprachen mit den angrenzenden Ländern. Empfehlung Der Prozessablauf «Wiedereinführung Grenzkontrolle» ist zu vertiefen. Insbesondere ist zu klären, welche Stellen für die Festlegung von Grenzabschnitten mit systematischen Personenkontrollen sowie Dauer und Art der Ausprägung der Kontrollen zu involvieren sind.	EJPD, EFD
Empfehlung 10: Vertiefung der zivil-militärischen Zusammenarbeit – Beantragung von kohärenten taktischen Verbandsleistungen Erkenntnis Die zivilen Behörden beantragen Armeeunterstützung grösstenteils als Einzelleistungen, worauf Armeeangehörige in Gruppen oder Kleinstdetachementen zugewiesen werden. Da die Führungs- und Organisationsverantwortung bei der Armee verbleibt, verursacht diese Aufsplitterung der Verbände einen grossen Bedarf an Armeekadern und rückwärtigen Diensten, strapaziert die Durchhaltefähigkeit und reduziert die Handlungsfreiheit. Zudem bedeutet eine wiederholte Einsatzdauer von mehreren Monaten für die betroffe-	VBS (Verteidigung)

nen Armeeangehörigen (in der SVU 19 waren es rund 10'000) und ihre Arbeitgeber, insbesondere bei Klein- und Kleinstbetrieben, eine hohe Belastung. Deshalb sollten Milizangehörige nur dazu verwendet werden, bei der Bewältigung ausserordentlicher Ereignisse Belastungsspitzen zu brechen. Zivil-militärische Koordinationsgremien und Kontrollmechanismen zur Gewährleistung des Subsidiaritätsprinzips sind dabei zentral. Damit ist eine überregionale Schwergewichtsbildung durch die einsatzverantwortlichen Behörden möglich, die Armee kann Ablösungen und Teilentlassungen von ganzen Formationen durchführen und damit den Bedarf an Führung und rückwärtigen Diensten limitieren sowie die Handlungsfreiheit erhöhen.

Empfehlung

In einer nationalen oder überregionalen Krisenlage sind mit den zivil-militärischen Koordinationsgremien für die angebotenen Armeemittel jeweils Möglichkeiten zu finden, dass die Armee kohärente taktische Verbandsleistungen erbringen kann. Die im Rahmen der SVU 19 mit dem Führungsstab Polizei erarbeiteten Lösungen zur interkantonalen Koordination der Gesuche für Schutz- und Sicherheitsleistungen der Armee sind zu festigen. Wo möglich und sinnvoll, ist auch bei Gesuchen um Hilfeleistungen im Bevölkerungsschutz eine kantonsübergreifende Koordination anzustreben, allenfalls durch ein noch zu schaffendes Pendant zum Führungsstab Polizei. Ein möglicher Ansatz soll in der kommenden SFU/SVU angewendet werden.

Empfehlung 11: Unterstützungsleistungen der Armee im Cyberraum

Erkenntnis

Bei den anhaltenden Cyberangriffen auf kritische Infrastrukturen stellte sich die Frage nach möglichen Abwehr- und Gegenmassnahmen des Bundes im Cyberraum. Die Armee verfügt zwar über Mittel für defensive und offensive Massnahmen im Cyberbereich. Sie hat damit aber in erster Linie ihre eigenen militärischen Informationssysteme und Informatiknetzwerke vor Cyberangriffen zu schützen. Der Gesetzgeber hat der Armee im Cyberbereich den Grundsatz des Eigenschutzes auferlegt und keine weitergehenden Aufgaben im Cyberraum zum Schutz des Landes, der Bevölkerung oder kritischer Infrastrukturen übertragen. Die Armee könnte aber in zweiter Linie mit ihrer Expertise, ihren Fähigkeiten und ihren geschützten Führungsunterstützungsmitteln die zivilen Behörden bei Bedarf gezielt unterstützen. Dafür sind aber, wie es die Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) 2018-22 in der Massnahme 24 festhält, die Rahmenbedingungen, die möglichen Aufgabenbereiche und die Auslösung dieser Leistungen zu definieren.

Empfehlung

Es ist zu prüfen, ob die subsidiäre Unterstützung ziviler Behörden (exkl. NDB) im Cyberbereich durch die Armee auf Verordnungsstufe zu konkretisieren wäre, analog zur Unterstützung bei Katastrophen und Notlagen oder für Schutz- und Sicherheitsaufgaben. Dabei sind zugleich das mögliche Aufgabenspektrum und die Einsatzmittel einzugrenzen und festzulegen.

VBS (GS)

Empfehlung 12: Soziale Medien Erkenntnis Die Krisenkommunikation in den sozialen Medien hat sich im Verlauf der SVU 19 stetig verbessert. Generell scheint aber Schulungsbedarf hinsichtlich einer proaktiven Nutzung (z.B. Verhaltensanweisungen) zu bestehen. Ein Kommunikationskonzept für eine sicherheitsrelevante, gesamtschweizerische und umfassende Nutzung aller sozialen Netzwerke ist unumgänglich. In einer Lage, wie sie anlässlich der SVU 19 geübt wurde, sind die Kommunikation und der Umgang mit den (sozialen) Medien ein integraler Teil von Aktionsplanung und Lageverfolgung. Empfehlung Die bestehenden konzeptionellen Grundlagen für die Krisenkommunikation sind um den Bereich Soziale Medien zu erweitern. Es ist eine unité de doctrine anzustreben. Neben der Zusammenarbeit kantonaler Stellen (Polizei, Bundesämtern, Armee) ist die Krisenkommunikation über soziale Medien auch mit jener der politisch-strategischen Ebene des Bundes abzustimmen. Das GS VBS (KT SVU) stellt sicher, dass dieser Aspekt in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei in eine nächste grosse Übung intergriert wird.	VBS (KT SVU)
Empfehlung 13: Krisenkommunikation auf politischer Ebene Erkenntnis Auf der operativen Ebene konnte die Krisenkommunikation geübt und hinsichtlich Strukturen, Abläufen, Verantwortlichkeiten und kommunikativen Massnahmen überprüft werden, da alle relevanten Stäbe und Stellen von Bund und Kantonen teilnahmen. Beispielhaft für die nationale Koordination der Kommunikation war das Zusammenspiel von KKPKS, KKJPD, fedpol und Bundesanwaltschaft in der Task-Force BOREAS. Hingegen war die Krisenkommunikation auf der politisch-strategischen Ebene des Bundes nicht Teil der SVU19. Das hatte zur Folge, dass ein wichtiger Aspekt der Krisenkommunikation nicht beübt werden konnte. Aus Sicht der teilnehmenden Stellen war das nachteilig, zumal davon auszugehen ist, dass in einem Ereignisfall eine enge Koordination der operativen und strategischen Stufe unerlässlich wäre. Empfehlung In einer nationalen Krisenlage ist die Kommunikation eine zentrale Führungstätigkeit, insbesondere für die politische Stufe von Bund und Kantonen. Die Teilnahme der Exekutiv-Ebene von Bund und Kantonen an einer künftigen integrierten Übung ist anzustreben. Eine mehrtägige Stabsrahmenübung eignet sich gut, um Abläufe realistisch zu spielen, Absprachen über alle Stufen treffen zu können sowie eine Konzentration der Kommunikation nach dem Prinzip «one voice, one face, one message» herbeizuführen.	VBS (KT SVU)

Empfehlung 14: Das integrale Lagebild weiterentwickeln Erkenntnis Die ELD bietet eine technisch zuverlässige, gesicherte und für alle Partner zugängliche Plattform für die Ablage und Darstellung von Informationen und Fachlagen. Die NAZ und der NDB organisieren in ihren Zuständigkeitsbereichen die beitragenden Stellen und deren Zugang zur ELD. Die Verdichtung der Fachlagen zu einem integralen strategischen Lagebild für die politische Stufe, das den Partnern von Bund und Kantonen zu ihrer optimalen Selbst-synchronisation in der Krisenführung zur Verfügung steht, ist eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Krisenbewältigung. Empfehlung Das in der SVU 19 unter Leitung des NDB erstellte integrale strategische Lagebild setzte einen neuen Standard, der fortgeführt werden soll. Es muss eine Regelung gefunden werden, die standardmässig auf alle Arten von Krisen anwendbar ist. Das integrale strategische Lagebild soll über die ELD allen Partnern von Bund und Kantonen zugänglich sein, damit sie auf dieser Grundlage auch auf der operativen Stufe die Fachlagen zu einer Gesamtlage synthetisieren können.	VBS (BABS)
Empfehlung 15: Umsetzung der Massnahmen, Monitoring und Reporting Erkenntnis Für die Umsetzung der beschlossenen Empfehlungen soll analog zur SVU 14 ein Monitoring und Reporting eingerichtet werden. Aus den Empfehlungen des Schlussberichts SVU 19 werden Massnahmen abgeleitet. Die Fortschritte bei deren Umsetzung werden in einem jährlichen Reporting zu Händen von Bundesrat und den beiden Kantonskonferenzen KKJPD und RK MZF berichtet. Die Begleitung und Steuerung sowie das Monitoring der Umsetzung der beschlossenen Massnahmen soll einer Stelle zugewiesen werden, welche eine unvoreingenommene und bereichsübergreifende Perspektive gewährleistet. Die nächste SVU überprüft dann in ihrem Schlussbericht wiederum diesen Umsetzungsprozess und bilanziert das Ergebnis. Empfehlung Das Kernteam SVU im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport wird mit der Begleitung, der Steuerung sowie mit dem Monitoring und Reporting betraut. Bundesrat und KKJPD sowie RK MZF werden jährlich über den Stand der Umsetzungen informiert. Das Umsetzungskonzept Monitoring/Reporting SVU 19 liegt bis Ende März 2021 vor.	VBS (KT SVU)

Anhang 1

Abkürzungsverzeichnis

AGOP	Arbeitsgruppe Operationen
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BK	Bundeskanzlei
BORS	Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit
BR	Bundesrat
BRA	Bundesratsantrag
BRB	Bundesratsbeschluss
BSTB	Bundesstab Bevölkerungsschutz
BREL	Bevölkerungsschutzrelevante Lage
BV	Bundesverfassung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EEVBS	Einsatzequipe VBS
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ELD	Elektronische Lagedarstellung
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
EO	Einsatzorganisation
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei
FSBK	Führungsstab Bevölkerungsschutz der Kantone
FST P	Führungsstab Polizei
FUB	Führungsunterstützungsbasis der Armee
GNU	Gesamtnotfallübung
GS	Generalsekretariat
GWK	Grenzwachtkorps
HERMES 5.1	Projektmanagement-Methode für das vorliegende Projekt
IBBK	Information der Bevölkerung durch den Bund in Krisen mit Radio
IDA	Interdepartementale Arbeitsgruppe

IES	Informations- und Einsatzsstem
IK	Information und Kommunikation
IKAPOL	Interkantonale Polizeieinsätze
IKKS	Interkantonaler Koordinationsstab
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
KAPO	Kantonspolizei
Kdo	Kommando
KFO	Kantonale Führungsorganisation
KFS	Kantonaler Führungsstab
KGSi	Kerngruppe Sicherheit
KI	Kritische Infrastruktur
KID	Konferenz der Informationsdienste der Departemente des Bundes
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKM	Konsultations- und Koordinationsmechanismus
KKW	Kernkraftwerk
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
KMZ	Krisenmanagement-Zentrum
KS	Krisenstab
KT SVU 19	Kernteam SVU 19
KVMBZ	Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz
LBA	Logistikbasis der Armee
MSS	Militärstrategischer Stab
NAZ	Nationale Alarmzentrale
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NOCC	Nationales Operations- und Koordinationszentrum
NOMEX	Notfallschutzmassnahmen bei Extremereignissen in der Schweiz
NRBC	Nuklear, Radiologisch, Biologisch, Chemisch
OP SVS	Operative Plattform SVS
PL	Projektleiter
PP SVS	Politische Plattform SVS

PT SVU 19	Projektteam SVU 19
QSF	Querschnittfunktion
ResMaB	Ressourcenmanagement Bund
RK MZF	Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr
SCOS	Stabschef Operative Schulung
SDVS	Sicheres Datenverbundsystem
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFO	Stadtführungsorganisation
SFU	Strategische Führungsübung
SiA	Sicherheitsausschuss
Sipol B	Sicherheitspolitischer Bericht
SKI	Schutz kritischer Infrastrukturen
SOGE	Sonderstab Geiselnahme und Erpressung
SR	Systematische Rechtssammlung
SRU	Stabsrahmenübung
STA	Steuerungsausschuss
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
SVU	Sicherheitsverbundsübung
Ter Div	Territorialdivision
TETRA	Terrorist Tracking / Operative Koordination Terrorbekämpfung
TPL	Teilprojektleitende
UL	Übungsleiter
USKA	Union Schweizerischer Kurzwellen Amateure
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WL	Wirtschaftliche Landesversorgung
ZS	Zivilschutz

Anhang 2

Projektauftrag der SVU 19



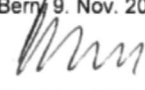
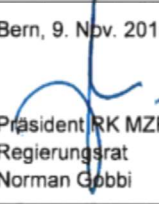
Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Sicherheitsverbandsübung 2019

Projektauftrag

Projekt	Sicherheitsverbandsübung 2019 (SVU 19) ; Exercice du réseau national de sécurité 2019 (ERNS 19) ; Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza 2019 (ERSS 19).
Beginn; Ende	1. Januar 2016; 31. Dezember 2020.
Projektleiter; Auftragnehmer	Bernhard Wigger, Leiter Kernteam Sicherheitsverbandsübungen, GS VBS.
Ausgangslage	Mit der SVU 14 konnten Erkenntnisse über die Möglichkeiten und die Leistungsfähigkeit des sicherheitspolitischen Krisenmanagements von Bund, Kantonen, Gemeinden und Dritten gewonnen werden. Sie stehen allen Partnern im Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) und Dritten zur Verfügung und erlauben es ihnen, Verbesserungen zielgerichtet voranzutreiben. Der dannzumal erreichte Stand soll innerhalb von fünf Jahren mit einer weiteren SVU überprüft werden.
Grundlagen	• Bundesverfassung (BV; SR 101) vom 18. April 1999 (Stand am 14. Juni 2015), Art 2, 3, 5, 5a, 44-48, 52, 57, 102, 118, 185, 186; • Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG; SR 510.10) vom 3. Februar 1995 (Stand 01.11.2012), Art 119; • Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG; SR 520.1) vom 4. Oktober 2010; • Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B), vorliegender Entwurf vom 16. September 2015; • Bericht des Bundesrates zur Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ vom 9. Mai 2012.
Auftraggeberin; Projektaufsicht	• Politische Plattform SVS; • Operative Plattform SVS.
Auftrag	Der Leiter Kernteam SVU konzipiert, plant und organisiert als Projektleiter für die Partner des Sicherheitsverbunds Schweiz und Dritte die Sicherheitsverbandsübung 2019 (SVU 19). Dazu arbeitet er mit den entsprechenden Stellen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie mit relevanten Dritten zusammen. Die sich bietenden Synergien in der Gesamtplanung der grossen Übungen sind zu nutzen, insbesondere mit der Krisenmanagementausbildung der Bundeskanzlei, dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz, dem fedpol und dem Stab operative Schulung. Während und unmittelbar im Anschluss an die Übung steht er dem Übungsleiter als Stellvertreter zur Verfügung. Der Übungsleiter führt die Übung durch, leitet deren Auswertung und verfasst einen Bericht mit Empfehlungen zuhanden der Politischen Plattform SVS. Dieser Projektauftrag wird bis Ende 2016 im Grobkonzept und bis Ende 2017 im Detailkonzept weiter spezifiziert.
Szenario	Das Szenario ist ein wesentliches Steuerungselement; deshalb sollen die an der Übung beteiligten Partner in die Erarbeitung des Szenarios von Beginn weg einbezogen werden. Auch sind die Synergien zwischen SFU und SVU, insbesondere bei der Erarbeitung des Szenarios, zu nutzen. Das Szenario soll eine

	Eskalation der Lage beinhalten. Es muss so eskalieren, dass viele verschiedene Kräfte für die Krisenbewältigung erforderlich sind. Dadurch entsteht ein Zwang zur Zusammenarbeit. Die Eskalation dient im Besonderen dazu, die Schnittstellen sichtbar zu machen und das System als Ganzes zu testen. Weiter soll das Szenario sicherstellen, dass das Prinzip der subsidiären Unterstützung im Rahmen des nationalen Krisenmanagements auch zum Tragen kommt.
Zweck; Ziel	Die Strukturen und Abläufe des sicherheitspolitischen Krisenmanagements von Bund, Kantonen und Dritten sollen wirkungsvoll und effizient überprüft werden. Im Fokus stehen Schlüsselorganisationen und -personen wie der Bundesrat, die Kantonsregierungen, die kantonalen Führungsorgane, der Bundesstab ABCN, die Führungsstäbe der Armee und der Polizei sowie vergleichbare Organe Dritter. Die Koordinationsgremien Bund-Kantone des SVS sollen in die Überprüfung einbezogen werden. Die Erkenntnisse sollen dazu beitragen, die Reaktions-, die Führungs- und die Handlungsfähigkeit aller beteiligten Stellen und Organisationen zu verbessern und damit die Leistungsfähigkeit des sicherheitspolitischen Krisenmanagements insgesamt zu stärken.
Produkte	• Grob- und Detailkonzept; • Projekthandbuch SVU 19; • periodische Projektstatusberichte an die Operative Plattform SVS; • Sicherheitsverbundsübung 2019; • Schlussbericht zu Händen der Politischen Plattform SVS (Auftraggeberin).
Planung (Meilensteine)	Ende 2015: Projektauftrag durch die Politische Plattform SVS erteilt; Ende 2016: Grobkonzept (Ziele, Szenario, Methodik, Organisation, Zeitplanung) durch die Politische Plattform SVS, den Bundesrat und die Kantone (via KKJPD und RK MZF) genehmigt; Ende 2017: Detailkonzept durch die Politische Plattform SVS genehmigt; Ende 2018: allgemeine Vorbereitungen abgeschlossen, Überprüfungen und Tests durchgeführt, Erkenntnisse ausgewertet und Korrekturen gemacht; Ende 2019: SVU 19 durchgeführt; Ende 2020: Auswertung abgeschlossen, Bericht liegt zuhänden Politische Plattform SVS, Bundesrat und Kantone (via KKJPD und RK MZF) vor, Auflösung bzw. Überführung der Projektorganisation bis Ende 2020 abgeschlossen.
Personal	Das Kernteam besteht aus dem Projektleiter SVU 19, dem Stv. Projektleiter und Teilprojektleitern. Für die Durchführung der Übung wird voraussichtlich ein externer Übungsleiter im Mandat angestellt. Das Kernteam wird durch Spezialisten/Experten des Bundes, der Kantone und Dritter unterstützt. Solche Spezialisten/Experten werden durch die verantwortlichen Stellen zur Zusammenarbeit zugewiesen. Der Projektleiter beantragt sie aufgrund des Grobkonzepts über die Operative Plattform SVS. Auf- und Abbau der Projektorganisation folgen der Arbeitsbelastung im Projekt. Zusätzliches Personal wird nur befristet angestellt.
Budget	Das GS VBS finanziert das Kernteam und die Querschnittsaufgaben. Zusammen mit den Finanzen GS VBS wurde ein Sachaufwand von CHF 750'000.- budgetiert (2016 – 2020). Die teilnehmenden Stellen des Bundes, der Kantone und Dritter tragen ihre Leistungen und Aufwände zugunsten der SVU 19 selber. Die detaillierte Planung und Budgetierung des Personalbedarfs bzw. der – kosten erfolgt bis Ende 2016. Die Finanzplanung wird laufend überprüft und in Absprache mit

	den Finanzen GS VBS angepasst.		
Regelung von Details	Die Projektabwicklung, die Zuständigkeiten, die Zusammenarbeit des Projektleiters mit den Auftraggebern und der Projektaufsicht, die Berichterstattung (Inhalt, Empfänger, Umfang, Form, Rhythmus) sowie die Projektorganisation werden im Projekthandbuch verbindlich geregelt. Die Projektmanagementmethode folgt grundsätzlich HERMES 5.1. Im Grob- und im Detailkonzept SVU 19 werden die Ziele der Übung, deren Art und Umfang, das Szenario, die Teilnehmenden, die Termine und die Dauer sowie besondere Bedürfnisse und allfällige Auflagen beschrieben; ebenso die Projektorganisation. Die thematischen, zeitlichen und organisatorischen Abstimmungen zwischen der SFU und der SVU werden im Rahmen der Gesamtplanung grosser Übungen vorgenommen (vorbehaltlich der Verabschiedung dieser Gesamtplanung durch den Bundesrat Ende 2015/Anfang 2016). Zur Übung kommunizieren die Mitglieder der Politischen Plattform SVS sowie der Leiter Kernteam SVU und der Übungsleiter SVU 19.		
Risiken	<i>Abhängigkeit von Dritten:</i> - Die Abläufe und Strukturen sind nicht in allen Bereichen klar. - Die Bereitschaft der Partner, sich im SVS aktiv an der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung zu beteiligen, ist mangelhaft. - Die Empfehlungen aus der SVU 14 wurden nicht umgesetzt. <i>Projektorganisation:</i> - Der Ausfall von Schlüsselpersonen kann die Projektabwicklung gefährden. - Die Zusammenarbeit der im Auftrag erwähnten Stellen in der Projektorganisation funktioniert nicht. - Die Ressourcen (Finanzen, Personal) sind ungenügend.		
Erfolgsfaktoren	Die politischen Entscheidungsträger und die Partner des SVS sind überzeugt, dass mit dieser Übung ein weiterer Beitrag geleistet werden kann, damit Krisen, Katastrophen und Notlagen in der Schweiz künftig gemeinsam, rasch und wirkungsvoll bewältigt werden können. Die Zusammenarbeit in der Projektorganisation ermöglicht eine effektive und ressourcenschonende Vorbereitung und Durchführung der SVU 19.		
Auftraggeberin und Auftraggeber:			
Bern, 9. Nov. 2015  Vorsteherin EJPD Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga	Bern, 9. Nov. 2015  Vorsteher VBS Bundesrat Ueli Maurer	Bern, 9. Nov. 2015  Präsident KKJPD Regierungsrat Hans-Jürg Käser	Bern, 9. Nov. 2015  Präsident RK MZF Regierungsrat Norman Gobbi
Auftragnehmer Bern, 9. Nov. 2015  Leiter Kernteam Sicherheitsverbandsübungen Bernhard Wigger			