



Sicherheitsverbandsübung 2019

Schlussbericht



November 2020

Kurzversion



Impressum

Herausgeberin:
Übungsleitung SVU 19
Kasernenstrasse 19/21
3003 Bern

Empfängerin:
Politische Plattform SVS

November 2020

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Vorwort | 4 |
| 2 | Wiederaufbau einer Kultur von Gesamtübungen | 5 |
| 3 | Eckdaten zum Projekt und zur Übung | 6 |
| 4 | Ergebnisse der Teilprojekte | 8 |
| 4.1 | Bevölkerungsschutz..... | 8 |
| 4.2 | Polizei..... | 9 |
| 4.3 | Armee..... | 11 |
| 4.4 | Krisenkommunikation..... | 12 |
| 5 | Aussenpolitische Dimension | 14 |
| 6 | Fazit Umsetzung Empfehlungen SVU 14 | 14 |
| 7 | Gesamtbeurteilung des Übungsleiters | 15 |
| 8 | Zusammenstellung der Empfehlungen der SVU 19 | 18 |
| | Abkürzungsverzeichnis | 26 |

1 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

2 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.

3 Eckdaten zum Projekt und zur Übung

Ziele

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.

Organisation Projektleitung

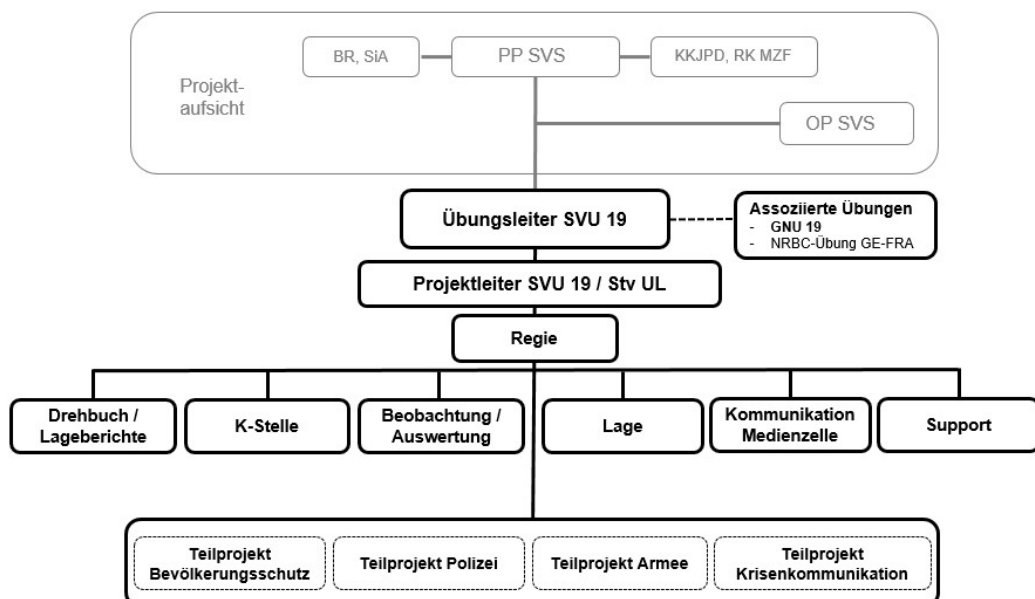
SVU sind Partnerschaftsprojekte Bund-Kantone. Das spiegelt sich auch im Organigramm der SVU 19.

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.

Für die Akzeptanz der SVU bei den Teilnehmenden hat es sich sehr bewährt, dass die Teilprojekte eine hohe Autonomie hatten. Die Polizei, die Organisationen des Bevölkerungsschutzes und die Armee konnten sich dadurch selber in ihren Bereichen organisieren.



Teilnehmende

Mit wenigen Ausnahmen hat die ganze sicherheitspolitische Schweiz geübt. Dazu kam das Fürstentum Liechtenstein. Die lückenlose Beteiligung der Kantone an der SVU ist nicht selbstverständlich; vielmehr ist es die grösste Errungenschaft von SVU.

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.

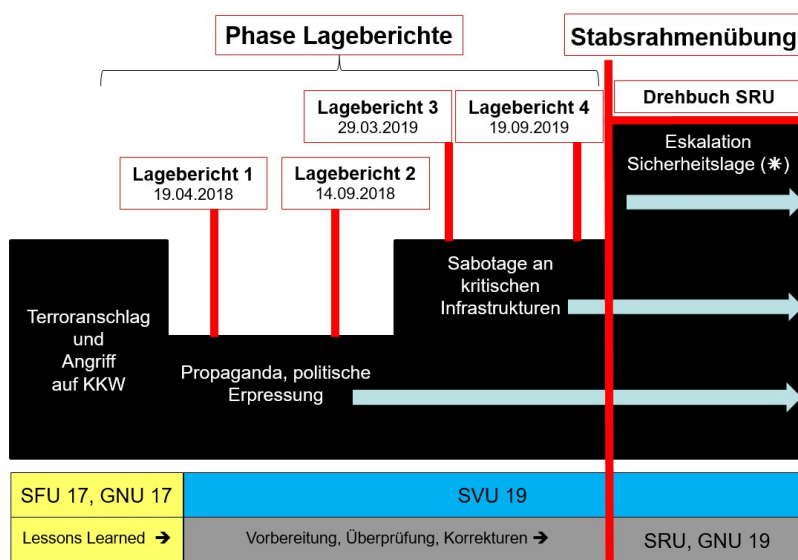
Die Teilnahme von Liechtenstein erfolgte auf der Grundlage der «Absichtserklärung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung des Fürstentums Liechtenstein für eine verstärkte Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich» vom 19. Februar 2013.

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.

Szenario

Im fiktiven Szenario gehörte 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.

Übungsanlage in zwei Phasen



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

² Nuklear, Radiologisch, Biologisch, Chemisch

4 Ergebnisse der Teilprojekte

4.1 Bevölkerungsschutz

Die kantonalen Führungsorganisationen (KFO) und kantonalen Führungsstäbe (KFS) befassten sich in der Vorphase der Stabsrahmenübung intensiv mit den vier Lageberichten und gelangten dadurch zu zahlreichen Erkenntnissen. Die Lageverfolgung erfolgte in den meisten Kantonen zusammen mit den jeweiligen kantonalen Polizeikorps 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 Erhöhung der Anzahl Lageberichte von zwei³ 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.

Insgesamt sahen sich die Bevölkerungsschutzstäbe durch das Übungsthema der SVU 19 zu wenig direkt angesprochen und waren gemäss Aussagen eines Kantons «zwar beschäftigt, aber nicht wirklich gefordert». Das ist zum Teil aber auch darauf zurückzuführen, dass die Bevölkerungsschutzstäbe zu wenig erkannten, 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 Bevöl-

³ Das Detailkonzept der SVU 19 vom November 2017 sah ursprünglich nur zwei Berichte vor.

kerungsschutz-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 Vielstimmigkeit 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.

4.2 Polizei

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.

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.

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 «KAIROS».

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 «KAIROS» gelang es, die polizeilichen Kräfte zu bündeln.

Die Vorbereitung auf die Übung mit den vier Standbildern hat sich für die Organe der inneren Sicherheit 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.

Die kantonalen und kommunalen Polizeikorps 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.

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.

4.3 Armee

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

Armeeintern führte die Armee, abgestimmt mit der Veröffentlichung der Lageberichte und in Anlehnung an ihren Führungsprozess, entsprechende Dialoge mit den Partnern durch. Das Resultat dieser Absprachen waren vier fiktive Bundesratsbeschlüsse. Diese erlaubten es der Armee, die ersuchten Leistungen schon vor der Stabsrahmenübung (SRU) bereitzustellen und während der Übung den gestellten Gesuchen zu entsprechen. In den KGSi-Sitzungen konnte die Armee die Leistungsbedürfnisse seitens der Partner im SVS klären und die eigenen Planungen verifizieren. Die Beiträge der Armee wurden jeweils in Dialogen mit dem GS-VBS, mit dem CdA (militärstrategischer Dialog) und mit der Departementsvorsteherin VBS (strategischer Dialog) abgestützt.

Mit dem Einbezug der Vorsteherin VBS konnten als Übungsgrundlage vier fiktive BRB erstellt werden. Dieses Beschlussdispositiv des Bundesrates ermöglichte der Armee eine Lage-adäquate, abgestufte Bereitschaft⁴. So schuf die Armee die Voraussetzung, dass das Einsatzdispositiv der Sicherheitsorgane von Bund und Kantonen unterstützt und damit deren Handlungsfreiheit gewährleistet werden konnte.

Das Rehearsal anlässlich des vierten operativen Dialogs fedpol/FST P vom 25. Oktober 2019, aber auch der Eingang von Gesuchen einzelner Kantone um Armeeleistungen beim Kommando Operationen zeigten auf, dass Gesuche um Armeeleistungen noch stark mit der Vorstellung «Bewältigung eines Einzelereignisses» formuliert wurden. Hingegen führte der Operationsbefehl "KAIROS", der unter Einbezug der Armee entstand, dazu, dass die Armee für Begehren im Bereich aller kantonalen Sicherheitsleistungen einen einzigen Ansprechpartner hatte.

Die sich über eineinhalb Jahre erstreckende Übung ermöglichte den Partnern auf allen Stufen, ihre Konzepte untereinander abzustimmen. Die SVU 19 hat dazu beigetragen, die Aufgaben, Rollen und Schnittstellen der 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 diesem Prozess resultierende Beschlussdispositiv des Bundesrates gewährleistete eine lagezugeschnittene abgestufte Bereitschaft der Armee. So konnte in der SRU 19 insbesondere das Sicherheitsdispositiv der kantonalen Einsatzkräfte mit komplementären Verbandsleistungen unterstützt 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 subsidiären Aufgaben, im Auftrag und in Einsatzverantwortung der zivilen Behörden – wird eine optimale Entlastung der verantwortlichen zivilen Organe erzielt, die dadurch zusätzliche Handlungsfreiheit erhalten. In

⁴ 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.

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.

Für die Armee bot die SVU 19 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 diese Übung 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.

4.4 Krisenkommunikation

Um die Medien und Krisenkommunikation in den vier Lageberichten zu beurteilen, wurden die Empfehlungen aus der SVU 14 und SFU 17 einbezogen.

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 während der SVU 19 sowie das Stimmungsbild in der Bevölkerung stellten die Krisenführung auf allen Ebenen vor grosse Probleme. Seit den An-

schlägen 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 wurde ersichtlich, 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 hinwiesen. Das Portal «Alertswiss» (App, Website) als direkter Kanal des Bundes und der Kantone wurde genutzt, um Nachrichten und Verhaltensanweisungen an die Bevölkerung zu verbreiten.

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.

Die Zusammenfassung der Informationslage durch die zuständigen Bundesstellen (KKPKS, Bundesanwaltschaft) war gut und zweckmässig; Vereinzelt wurde jedoch das Problem bekämpft, statt gelöst. Statt auf das Szenario einzugehen, wurde etwa das geschilderte Ereignis ohne inhaltlich substantielle Reaktion seitens der zuständigen Behörden als «Fake News» abgehandelt.

Grundsätzlich problematisch war, dass eine nationale Klammer-Kommunikation, wie sie beispielsweise im Pandemieplan vorgesehen ist, weitgehend fehlte. Daher wurde die Kommunikation mit Bundesstellen (z.B. zum Szenario «Lebensmittelvergiftung») von einzelnen Kantonen als verbesserungswürdig befunden. Die kantonalen Organisationen kommunizierten 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. 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 keiner der einzelnen Szenariensequenzen 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 sollen künftig die Lehren gezogen werden. Eine realitätsnahe Übung muss die politische Ebene Bund beinhalten; nur so kann der Verbundgedanke zwischen Bund und Kantonen gestärkt und weiterentwickelt werden.

5 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.

6 Fazit Umsetzung Empfehlungen SVU 14

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 erlaubten, die Fortschritte zu beschreiben, die seit der letzten SVU erzielt wurden. Damit hat sich ein systematischer Verbesserungsprozess etabliert, um die Krisenorgane regelmässig zu überprüfen sowie Strukturen und Prozesse kontinuierlich zu optimieren.

Diejenigen Massnahmen, die sich noch in der Umsetzung befinden, betreffen Themenbereiche, deren Bearbeitung zu den laufenden Aufgaben einer Amtsstelle gehören. Als Beispiele dafür können etwa Absprachen zur Zusammenarbeit mit Partnern, die Aktualisierung von Plannungen, 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. Zudem haben insbesondere Massnahmen, deren Umsetzung ressourcenintensiv oder abhängig von externen Prozessen ist, 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.

7 Gesamtbeurteilung des Übungsleiters

Es war für mich eine grosse Ehre, Übungsleiter der SVU 19 gewesen zu sein. 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.

Diese Ergebnisse 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 Polizeikorps als auch diejenige der kantonalen Ebene mit den Polizeibehörden des Bundes, insbesondere dem fedpol. Mit dem Operationsbefehl «KAIROS» 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.

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.

Hans-Jürg Käser
Übungsleiter SVU 19

8 Zusammenstellung der Empfehlungen der SVU 19

| Empfehlungen aus der SVU 19 | Lead Koordination Umsetzung |
|--|-----------------------------|
| <p>Empfehlung 1: Führungsstab Bevölkerungsschutz der Kantone</p> <p>Erkenntnis</p> <p>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.</p> <p>Empfehlung</p> <p>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.</p> | KVMBZ |
| <p>Empfehlung 2: Gesamtkoordination Ressourcen</p> <p>Erkenntnis</p> <p>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.</p> <p>Empfehlung</p> <p>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».</p> | VBS (BABS) |

Empfehlung 3: Massenanfall von Patienten im Terrorfall

KSD

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 grosstädtische 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.

| | |
|---|-------------------------|
| <p>Empfehlung 4: Alarmierungs- und Telekommunikationssysteme – Aufbau eines sicheren Datenverbundsystems (SDVS)</p> <p>Erkenntnis</p> <p>Wie im Kapitel 6 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.</p> <p>Empfehlung</p> <p>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 (SDVS⁵) und ein allfälliges mobiles breitbandiges Sicherheitskommunikationssystem (MSK) erhöht werden.</p> <p>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.</p> | <p>VBS (BABS)</p> |
| <p>Empfehlung 5: Einbindung der KKJPD in die Entscheidungsfindung der KKPKS</p> <p>Erkenntnis</p> <p>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.</p> | <p>KKJPD, KKPKS</p> |

⁵ Sicheres Datenverbundsystem (SDVS) mit Datenzugangssystem und Lageverbund (inkl. Ablösung Vulpus)

| | |
|--|-------|
| <p>Empfehlung</p> <p>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 Entscheidung informiert wird.</p> | |
| <p>Empfehlung 6: Interkantonal verbindlicher Führungsprozess der Schweizer Polizei und Schaffung eines verbindlichen Operationsbefehls</p> <p>Erkenntnis</p> <p>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.</p> <p>Empfehlung</p> <p>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.</p> | KKPKS |
| <p>Empfehlung 7: Organisation der kantonalen Führungsstäbe</p> <p>Erkenntnis</p> <p>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.</p> <p>Empfehlung</p> <p>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.</p> | KVMBZ |
| <p>Empfehlung 8: Operative Dialoge</p> <p>Erkenntnis</p> <p>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.</p> | KKPKS |

| | |
|--|--------------------|
| <p>Die Führung dieser Dialoge durch den FST P und EO fedpol hat sich bewährt.</p> <p>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.</p> <p>Empfehlung</p> <p>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.</p> | |
| <p>Empfehlung 9: Prozessablauf «Wiedereinführung Grenzkontrolle»</p> <p>Erkenntnis</p> <p>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 (Verkehrskanalisation). Nicht zu vergessen sind dabei auch die Absprachen mit den angrenzenden Ländern.</p> <p>Empfehlung</p> <p>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.</p> | EJPD, EFD |
| <p>Empfehlung 10: Vertiefung der zivil-militärischen Zusammenarbeit – Beantragung von kohärenten taktischen Verbandsleistungen</p> <p>Erkenntnis</p> <p>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-</p> | VBS (Verteidigung) |

| | |
|--|----------|
| <p>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.</p> <p>Empfehlung</p> <p>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.</p> | |
| <p>Empfehlung 11: Unterstützungsleistungen der Armee im Cyberraum</p> <p>Erkenntnis</p> <p>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.</p> <p>Empfehlung</p> <p>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.</p> | VBS (GS) |

| | |
|---|-------------------------|
| <p>Empfehlung 12: Soziale Medien</p> <p>Erkenntnis</p> <p>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.</p> <p>Empfehlung</p> <p>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.</p> | <p>VBS (KT SVU)</p> |
| <p>Empfehlung 13: Krisenkommunikation auf politischer Ebene</p> <p>Erkenntnis</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Empfehlung</p> <p>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.</p> | <p>VBS (KT SVU)</p> |

| | |
|--|-------------------------|
| <p>Empfehlung 14: Das integrale Lagebild weiterentwickeln</p> <p>Erkenntnis</p> <p>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.</p> <p>Empfehlung</p> <p>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.</p> | <p>VBS (BABS)</p> |
| <p>Empfehlung 15: Umsetzung der Massnahmen, Monitoring und Reporting</p> <p>Erkenntnis</p> <p>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.</p> <p>Empfehlung</p> <p>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.</p> | <p>VBS (KT SVU)</p> |

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 Einsatzsystem |
| 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 |