

Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische
Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 181 (2015)

Heft: 8

Artikel: Sicherheitsverbandsübung 14 : was davon bleibt

Autor: Thomann, Eugen

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-583200>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 22.01.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Sicherheitsverbandsübung 14: Was davon bleibt

Übungen gelten im Nachhinein immer als Erfolg. Das stimmt auch meistens, gerade wenn sie Mängel aufdecken. Dass die aufwändige SVU 14 wertvolle Ergebnisse zeitigte, sollen fünf Aussagen knapp beleuchten.

Eugen Thomann, Redaktor ASMZ

Fünf Thesen können eine grosse Gemeinschaftsarbeit nicht umfassend würdigen, die viele über Monate und Jahre hinweg beschäftigte und mehrfach Neuland betrat. Allein die Kurzfassung des Auswertberichtes zählt 34 Seiten, – übrigens schon der 16 Empfehlungen des Übungsleiters Toni Frisch wegen eine lohnende Lektüre¹. Die zweite Konferenz des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS), vereinigte schliesslich am 28. Mai zu Interlaken mehr als 300 Exponenten der Sicherheitspolitik, der Verwaltung und der Privatwirtschaft, um die Erkenntnisse zu vertiefen.

1) Die SVU 14 weckte und stärkte das Risikobewusstsein

Indem die Schöpfer der Übungsanlage zwei Szenarien – eine Strommangellage und eine der Grippe vergleichbare Pandemie – miteinander verknüpften, griffen sie auf, was der Risikobericht des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz 2012 als schlimmste Gefahrenkombination identifizierte. Beide Szenarien begegnen uns in den Schlagzeilen viel seltener als Terroranschläge oder Cyberangriffe; diese ebenfalls sehr ernst zu nehmenden Risiken prägten die der Übungsanlage innewohnende Annahme, die nachhaltige Störung der Energieversorgung gehe ursprünglich auf einen wohl terroristisch motivierten Hackerangriff zurück.

Wer die SVU 14 erlebte oder den Auswertbericht liest, nimmt Strommangellage oder Pandemie nicht mehr auf die leichte Schulter. Als untrügliches Anzeichen von Bewusstseinswandel taucht seither die Notwendigkeit eines privaten Notvorrates zum Überleben einiger Krisenanfangstage mindestens gesprächsweise auch ausserhalb sicherheitspolitischer aktiver Kreise immer wieder auf. – Entsinnen wir uns noch des allgemeinen

Lächelns, welches sich ausbreitete, als der Chef der Armee vor einigen Monaten seinen privaten Mineralwasservorrat erwähnte?

Natürlich ist schwer zu sagen, wie weit der Wandel des Risikobewusstseins über die paar hundert Teilnehmer hinaus die Öffentlichkeit erfasste, vielleicht dank den Medien, welche die Szenarien wenigstens stichwortartig immer wieder erwähnten. Ein Anfang ist gemacht, immerhin. Doch das verblasst schnell. Bundesrat Ueli Mau-



Als Übungsleiter mit Beharrlichkeit, Überzeugungskraft und Witz allen Fraktionen gewachsen: Botschafter Toni Frisch.

rer und der Berner Sicherheitsdirektor Hans-Jürg Käser, Präsident der KKJPD, überlegten an der erwähnten Konferenz von Interlaken, wie Nachfolgeanlässe das enge Format der Stabsübung verlassen und gleich einer «Volltruppenübung», wie sie die Armee kennt, der Bevölkerung unmittelbar vor Augen führen, welche Risiken unserer Zivilisation drohen, und mit der Illusion aufräumen könnten, alles funktioniere zwangsläufig jederzeit einwandfrei.

2) Die SVU 14 überprüfte den Stand der Vorsorge in wichtigen Bereichen

Die aus zwei Bundesratsmitgliedern² und den Präsidenten der beiden für Sicherheit zuständigen Regierungskonferenzen³ gebildete «Politische Plattform» des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS) stellte als Schirmherrin zu Beginn der Arbeiten fünf Fragen (Kasten). Sämtlich fanden sie wertvolle, differenzierte Antworten, – freilich nicht ganz in allen Facetten.

Die fingierte Pandemie, woran zeitweise bis zu 25 Prozent der Bevölkerung arbeitsunfähig darniederlagen und 8000 Menschen starben, erzwang das Überarbeiten und Ergänzen der Pandemiepläne; sie haben ja in letzter Zeit da und dort Kritik auf sich gezogen.

Ähnliches gilt für die Strommangellage: Nach einem – nicht Teil der SVU bildenden, sondern in deren Vorfeld verlagerten – «Blackout» lautete die Annahme, nur 70 Prozent des alltäglichen Verbrauchs stünden zur Verfügung. Wer dem Gedankenaustausch der Beteiligten zuhörte, würde wenig darauf wetten, dass überhaupt jemand genau weiss, was das im Einzelnen für unsere Zivilisation bedeuten würde und wie es zu bewältigen wäre. So traten die Stromversorger mit dem sorgfältig vorbereiteten und bundesrechtlich abgesicherten Konzept an, notfalls kleinräumig alle Gebiete in einem nach mehreren Stunden bemessenen und angekündigten Rhythmus vom Netz zu nehmen und wieder zuzuschalten⁴. Dagegen meldete die Strombezüglerseite ernsthafte Zweifel an, ob sensible Rechen- und Versorgungssysteme diese Folge von Schaltvorgängen aushalten würden. Denen sind sie natürlich nur ausgesetzt, wenn es an einer unterbrochenen Stromversorgung des Betreibers fehlt, die über Akkumulatoren und Notstromaggregate Ausfälle abfedert. Nachdenken macht sich seither auf beiden Seiten breit. – Zum Nachdenken nicht nur der Experten zwang auch,



Experte Niklaus Zepf, Leiter Corporate Development Axpo, und sein unangefochtenes Fazit.

Bilder: ASMZ

was Niklaus Zepf, Leiter Corporate Development der Axpo, der erwähnten Konferenz von Interlaken über das Risiko der Strommangellage und die Empfindlichkeit des europäischen Strommarktes zumal gegen staatliche Eingriffe auseinandersetzte. Ob er die Begeisterung für energiepolitische Experimente steigerte, bleibe vorsichtig dahingestellt; Anklang fand jedenfalls sein witziger Slogan (Abbildung).

3) Die SVU 14 brachte entscheidende Projekte voran

Mit Beschluss vom 20. Mai 2015 stellte der Bundesrat angesichts des Übungsberichtes den bisher als Provisorium eingerichteten SVS samt «Plattform» und «Konsultations- und Koordinationsmechanismus (KKM SVS)» auf eine dauerhafte Rechtsgrundlage. Weiterhin ist der Delegierte des Bundes und der Kantone, André Duvillard, mit seiner kleinen Zahl von Mitarbeitern von Rechts wegen nicht zur Einsatzleitung oder zur Stabsarbeit in der Krisen berufen, – was keineswegs gegen die Notwendigkeit einer solchen Führungsfunktion für kantonsübergreifende Krisenlagen spricht. Vielmehr ist die Zeit dafür noch nicht reif. Der Bundesrat legte übrigens Wert darauf, diesen Entscheid am 20. Mai im Einvernehmen mit den Kantonen zu fällen, auf Augenhöhe mit ihnen zu handeln; vollends absichern wird ihn letztlich eine zwischen dem Bund den Kantonen zu treffende Verwaltungsvereinbarung. Das bewusst paritätische Vorgehen nährt die Hoffnung, föderalistische Hürden so rechtzeitig zu überwinden, dass wir in einer echten Krise ohne unnötigen Schaden bestehen. Glücklicherweise gilt auch: In einer Übungssituation werden

viel eher Einwände von wegen Zuständigkeit laut als in einer echten Notlage.

Eindrücklich führte die SVU 14 allen Beteiligten vor Augen, dass die Schweiz rasch eines landesweiten, sicheren Verbindungsnetzes bedarf, gehärtet gegen Störungen und auf angemessene Dauer unabhängig von der öffentlichen Stromversorgung. Dank Vorarbeiten der Armee ist die Planung schon weit gediehen.

Das Pilotprojekt «Führungsstab Polizei» bewährte sich in «der Koordination über die Einsatzplanung bis zur Einsatzführung, unter Wahrung kantonalspezifischer Kompetenzen», wie der Bericht ausführt⁵. Es ist herausgewachsen aus dem Konzept «IKAPOL» (für interkantonale Polizei-Einsätze). IKAPOL gedieh vor allem dank dem Davoser World Economic Forum (WEF) und den massiven Störungen, die es dort und mitunter zeitgleich in Schweizer Städten abzuwenden galt. Dergleichen Aufbauarbeit währte im Schweizer Föderalismus Jahre, und daher verwundern die von einzelnen Kantonen gegen das Projekt jetzt vorgetragenen und im Schlussbericht gewürdigten Bedenken nicht.

4) Die SVU hat wesentliche Lücken bestätigt oder aufgezeigt

Während die Kantone in Krisenlagen ihre Exekutiven mit auch in der SVU 14 wirksamen Stabsstrukturen unterstützen, genügt der Bundesstab ABCN⁶ als Pendant des Bundes nach – fast – einhelliger Überzeugung nicht. Der Berner Sicherheitsdirektor Hans-Jürg Käser, Präsident der KKJPD, erinnerte an den für die Fussballmeisterschaften EURO 08 improvisierten Koordinationsstab als mögliches Muster, und der Chef der Armee bot da-

für auch in der ASMZ 07/2015 geschultes Stabspersonal und Einrichtungen an.

Ohne zeitnahe Aufbereitung und Darstellung der Lage kommt der SVS nicht einmal dann aus, wenn der Bund im Wesentlichen einzig überforderten Kantonen oder Betreibern wichtiger Einrichtungen Hilfe zuweist. Gelegentlich der EURO 08 behalf man sich, wie Regierungsrat Hans-Jürg Käser schilderte, mit einer Lagekonferenz. Seither entwickelte sich die Technik und wuchs die Komplexität. Das ruft dringend nach einem auf sicherem Netz betriebenen System, wo jede berechnete Stelle ihren Lagebeitrag einspeist und die für sie erforderlichen Informationen abrufen.

Die Koordination genügt namentlich nicht, als es galt, konkurrierende Hilfsgesuche nach einheitlichen Kriterien zu bewerten, damit bei dem unvermeidlichen Mangel wirklich zum Zuge kommt, wer die schlimmste Not leidet, und in allen Kantonen ungefähr gleiche Bedingungen herrschen, die Bevölkerung unter denselben Beschränkungen Verkehrsmittel benutzen darf, nach einheitlichen Kriterien Ressourcen zugewiesen werden, handle es sich dabei um militärische Unterstützung oder um die wenigen verfügbaren Notstromaggregate. – Massnahmen der verschiedenen Ebenen dürfen einander nicht

Fragen der Politischen Plattform SVS

Mit der SVU 14 sollte einfach und wirkungsvoll überprüft und dokumentiert werden, ob...

- der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) gleichzeitig zwei bis drei grosse Ereignisse (Notlagen, Krisen oder Katastrophen) von nationaler Bedeutung bewältigen und dazu internationale Unterstützung wirkungsvoll koordinieren kann;
- Lücken und Handlungsbedarf bei der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen zur Bewältigung von grossen Krisenlagen bestehen;
- der Konsultations- und Koordinationsmechanismus des Sicherheitsverbunds Schweiz (KKM SVS), der Bundesstab (BST) ABCN und andere Organe des Bundes, der Kantone und Dritter funktional sind und ihre Aufgaben erfüllen;
- die Technik und Infrastrukturen der Führungsunterstützung die Anforderungen erfüllen;
- die Verantwortlichkeiten für Massnahmen, Mitteleinsatz, Information und Kommunikation in Krisen festgelegt und zielführend sind.

in die Quere kommen, müssen auch zeitlich aufeinander abgestimmt sein; Käser nannte als Beispiel, dass der Bund keine Verteilung von Pandemiemedikamenten anordnen sollte, ehe die Kantone die dafür nötige Organisation geschaffen haben.

Mehrfach unterstrichen Vertreter von Kantonen den Wunsch, den Bund über einen einzigen, über den «Single Point of Contact» anzusprechen. Das wäre besonders wertvoll, wenn ein Bedürfnis neu auftaucht und dafür auf Arbeitsebene noch keine operative Verbindung besteht.

5) Die SVU 14 belebte die Schweizer Übungskultur neu

Eine ausgesprochen breite Teilnahme qualifizierter Exponenten des Bundes, aller Kantone und einiger – wohl noch nicht ausreichend vieler – Betreiber wichtiger Infrastrukturen zeichnete die SVU 14 aus, – wohltuend gerade im Vergleich mit den Jahre zurückliegenden ähnlichen Anlässen. Gleich drei Bundesratsmitglieder, Simonetta Sommaruga, Alain Berset und Ueli Maurer, wirkten zeitweise mit, wo ihre Vorgänger sich durchweg bedeckt hielten.

Nach vielen Jahren Unterbruch fällt noch einigen Teilnehmern schwer, in alle fürchterlichen Abgründe zu blicken, die ein solches Szenario aufreißt. Manches wurde im Zweifel verharmlost, ja mitunter systematisch beschönigt wie die aus vielen echten Einsätzen bekannte Gefahr von Plünderungen. Davon zeugt schon die unrealistisch kleine Zahl von gerade 100 Gesuchen um militärische Unterstützung. In Wirklichkeit lösen weit weniger schlimme Ereignisse begrifflicher Weise eine Flut von Gesuchen aus.

Richtig war, die Teilnehmer der SVU 14 für den Ausbau der Szenarien heranzuziehen. Die beteiligten Stellen tauschten die Zwischenprodukte im Vorfeld der SVU 14 aus, um ihre eigene besondere Lage zu präzisieren. Wahrscheinlich wird das künftig in mehr als einer Runde geschehen müssen. Denn einzig die SBB-Spitze selber kann beispielsweise abschätzen, was Stromausfall und Pandemie für ihren Betrieb bedeuten, und alle anderen Beteiligten müssen sich auf den beeinträchtigten Bahnbetrieb wiederum einstellen können, wenn sie sich ihre Lage ausdenken.

Das «U» von SVU 14 steht für «Übung». Folgeanlässe werden wohl Entscheidungsprozesse nicht nur in Seminarform erörtern, sondern unter Zeitdruck und Überraschung durchspielen. Das bedarf einer

«Fehlerkultur», die verhindert, dass jemand sich als Urheber einer nicht optimalen Massnahme in der Öffentlichkeit blossgestellt findet. Besteht dafür keine Gewissheit, so lassen sich Träger von exponierten Funktionen womöglich gar nicht wirklich auf die Übung ein.

Immer wieder zu spüren war in der SVU 14 eine gewisse Angst, spätere Übungen würden wieder auf dem gleichen Stand beginnen, ohne spürbaren Fortschritt. Dass für den meisten erkannten Handlungsbedarf «Reporting» und «Monitoring», eingeführt werden, also Berichtspflicht gegenüber dem eine milde Aufsicht führenden SVS, sollte dem vorbeugen. Sprecher der «Politischen Plattform» versicherten in Interlaken mehrfach, da bleibe es nicht bei leeren Worten.

Nicht minder wichtig ist der Wissenstransfer bei der Weitergabe von Funktionen, weil das Personalkarussell sich überall unentwegt dreht.

Bundesrat Ueli Maurer, nach eigenem Bekunden ausgesprochener «Übungsfreak», stellte aufgrund des Bundesratsbeschlusses einen eigentlichen Übungsrhythmus in Aussicht. Hoffentlich kalkuliert er allzu vorsichtig, als er antönte, bis zur nächsten SVU dürften vier bis acht Jahre verstreichen. ■

- 1 www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/sicherheit.html (aufgerufen 17.07.2015).
- 2 Vorsteher des VBS und Vorsteherin des EJPD.
- 3 «Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktorinnen (KKJPD)», derzeit präsiert vom Berner Sicherheitsdirektor Hans-Jürg Käser, und «Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RKMZF)», gegenwärtig unter dem Vorsitz des Tessiner Staatsrates Norman Gobbi.
- 4 OSTRAL ist die Organisation für Stromversorgung in Ausserordentlichen Lagen. Sie wird beim Eintreten einer Strommangellage auf Anweisung der Wirtschaftlichen Landesversorgung (WL) aktiv. – www.ostral.ch (aufgerufen 17.07.2015).
- 5 Schlussbericht SVU 14, Kurzfassung, S.21 (siehe oben, Fussnote 1).
- 6 Bei einem Ereignis von nationaler Tragweite kommt der Bundesstab ABCN zum Einsatz. Dieser beurteilt die Gesamtlage und mögliche Entwicklungen. Er steuert die Massnahmen des Bundes bei der Bewältigung von Ereignissen mit erhöhter Radioaktivität sowie bei biologischen, chemischen und Naturereignissen (ABCN-Ereignissen). Er sorgt dafür, dass die Massnahmen der verschiedenen Bundesstellen und der Kantone aufeinander abgestimmt sind und bereit, wenn notwendig, Anträge an den Bundesrat vor. Der Stab ist modular zusammengesetzt und umfasst jeweils die Direktoren und Verantwortlichen der bei einem Ereignis involvierten Bundesstellen und der Kantone. (Quelle: «Bevölkerungsschutz» 14/2012, S.20).

Das bewegt die SOG

WEA – wie weiter?



Der Entscheid des Nationalrates vom 18.06.2015 beschäftigt uns alle. Wie kam es, dass in der Gesamtabstimmung das Projekt WEA abgelehnt wurde, nachdem es in den einzelnen Teilaspekten zuvor Zustimmung erfuhr? SVP-Parlamentarier und die linken Parteien haben die Vorlage zurückgewiesen – mit diametral entgegengesetzten Motiven. Die linken Parlamentarier sind aus ideologischen Gründen gegen alles, was der Armee und der Sicherheit dient. Die SVP wollten den Betrag für das jährliche Armeebudget im Gesetz verankern. Ordnungspolitisch eher unkonventionell, vor dem Hintergrund des bundesrätlichen Sparprogramms jedoch nachvollziehbar.

Und das ist der Schlüsselfaktor: Das Parlament hat in Sachen Armee und Sicherheitspolitik kein Vertrauen mehr in den Bundesrat. Dieses Misstrauen wurde mit dem Sparprogramm leider bestätigt. Es gefährdet den wiederholt bestätigten Entscheid des Parlaments, das Armeebudget auf 20 Mrd. Franken über vier Jahre zu fixieren. Zur Erinnerung: die fünf Milliarden jährlich sind bereits ein Kompromiss, der das absolute Minimum darstellt. Die Armee benötigt erwiesenermassen 5,4 Mrd. Franken jährlich.

Der Bundesrat muss dem Parlament und der Bevölkerung endlich seine Karten offen auf den Tisch legen: Welchen Grad an Sicherheit will er für die Schweiz und wieviel ist er bereit, dafür zu investieren. Der Bundesrat kann nicht auf der einen Seite die WEA mit einem klaren Leistungsauftrag vorantreiben und auf der anderen Seite die dazu benötigten Mittel nicht sprechen.

Die SOG bleibt dabei: die Armee muss dringend modernisiert werden, die WEA ist mit den geplanten Verbesserungen und Änderungen an der Botschaft rasch umzusetzen und der Budgetrahmen der Armee ist bei rund 20 Mrd. zu sichern.

Die SOG konzentriert sich dabei auf zwei Stossrichtungen:

1. Das Sparprogramm bekämpfen und der Armee die benötigten Mittel sichern;
2. Die WEA weiter unterstützen, gemäss dem SOG-Positionspapier, das am 15. März 2015 von der SOG-Delegiertenversammlung verabschiedet wurde.

Wir bleiben wachsam und sind zuversichtlich, dass das Parlament sich auch in neuer Zusammensetzung für die WEA und eine ausreichend finanzierte, ausgerüstete und ausgebildete Armee aussprechen wird.

Br Denis Froidevaux, Präsident SOG